WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 9 marca 2010 r.*

W sprawie C-378/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Włochy) postanowieniem z dnia 5 czerwca 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 sierpnia 2008 r., w postępowaniu:

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

przeciwko

Ministero dello Sviluppo economico,

* Język postępowania: włoski.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

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

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

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale n.° 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

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

przy udziale:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh i C. Toader (sprawozdawca), prezesi izb, C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 września 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA przez D. De Lucę, M. Caldarerę, L. Acquarone i G. Acquarone, avvocati

— w imieniu Polimeri Europa SpA oraz Syndial SpA przez P. Amarę, S. Grassiego, G.M. Robertiego oraz I. Perega, avvocati,

— w imieniu Sviluppo Italia Aree Produttive SpA i Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, dawniej Sviluppo Italia SpA, przez F. Sciaudonego, avvocato,

— w imieniu ENI SpA przez G.M. Robertiego, I. Perega, S. Grassiego oraz C. Giuliano, avvocati,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Del Gaiza, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou oraz G. Karipsiadisa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels, B. Koopman oraz D.J.M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez C. Zadrę oraz D. Recchię, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 października 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Przedstawiony w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni zasady „zanieczyszczający płaci", 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 naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56), a także w szczególności 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 usługi (Dz.U. L 134, s. 114).

2 Wniosek ten złożony został w ramach sporu spółek Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA z różnymi włoskimi krajowymi, regionalnymi i gminnymi organami władzy, dotyczącego środków zaradczych zmierzających do naprawiania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podjętych przez te władze w odniesieniu do redy w Auguście (Włochy), wokół której zlokalizowane są instalacje lub tereny należące do tych spółek.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Mające znaczenie w niniejszej sprawie motywy dyrektywy 2004/35 brzmią następująco:

„(1) Obecnie we Wspólnocie znajduje się wiele zanieczyszczonych miejsc, stwarzających znaczące ryzyko dla zdrowia, a w ostatnich latach występował także gwałtowny zanik różnorodności biologicznej. Zaniechanie działania może doprowadzić do zwiększenia zanieczyszczeń i jeszcze większego zaniku różnorodności biologicznej w przyszłości […].

(2) […] Niniejsza dyrektywa powinna zatem opierać się na naczelnej zasadzie, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny […].

[…]

(8) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie, w zakresie szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu, do działalności zawodowej, która stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. Należy zidentyfikować tę działalność co do zasady poprzez odniesienie do odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego, które przewiduje wymagania regulacyjne w stosunku do niektórych rodzajów działalności lub praktyk, co do których uznano, że stanowią one potencjalne lub rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska.

(9) Niniejsza dyrektywa powinna mieć również zastosowanie, w zakresie szkód wyrządzanych w odniesieniu do gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych, do działalności zawodowej innej niż ta bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikowana poprzez odniesienie do prawodawstwa wspólnotowego jako działalność stanowiąca rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. W takich przypadkach podmiot gospodarczy podlega tylko niniejszej dyrektywie zawsze, gdy wynika to z jego winy lub zaniedbania [niedbalstwa].

[…]

(13) Nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności. Aby wspomniany mechanizm był skuteczny, musi być możliwość zidentyfikowania co najmniej jednego zanieczyszczającego, szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo, a pomiędzy szkodą i zidentyfikowanym(-i) zanieczyszczającym(-i) powinien być ustalony związek przyczynowy. W przypadku gdy nie jest możliwe powiązanie negatywnych skutków występujących w środowisku naturalnym z działaniami lub awariami określonych indywidualnych podmiotów, odpowiedzialność nie

jest właściwym instrumentem, który można użyć w stosunku do zanieczyszczeń szerokiego zasięgu o charakterze rozproszonym.

[…]

(24) Konieczne jest zapewnienie skutecznych środków wprowadzania w życie i zapewniania stosowania, jednocześnie gwarantując odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów odpowiednich podmiotów i innych zainteresowanych stron. Właściwe władze powinny odpowiadać za szczególne zadania wymagające pewnej dozy dowolności [z którymi wiązałyby się uprawnienia dyskrecjonalne], a mianowicie zadania związane z oceną powagi szkód i wyborem środków zaradczych, które należy podjąć.

[…]

(30) Szkoda wyrządzona przed upływem […] terminu wykonania niniejszej dyrektywy nie powinna być objęta jej przepisami.

[…]".

4 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/35, zatytułowanym „Zakres [zastosowania]", akt ten ma 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 zaniedbaniem [niedbalstwem]".

5 Artykuł 4 ust. 5 tej dyrektywy stanowi, że „ma [ona] 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".

6 Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Działanie zaradcze", stanowi:

„1. W przypadku pojawienia się szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmiot gospodarczy informuje bezzwłocznie właściwe władze o wszelkich odpowiednich [istotnych] aspektach sytuacji i podejmuje:

[…]

b) niezbędne środki zaradcze zgodnie z art. 7.

2. Właściwe władze mogą w dowolnej chwili:

[…]

c) zażądać, aby podmiot gospodarczy podjął wszelkie niezbędne środki zaradcze;

d) udzielić wskazówek, którymi ma się kierować podmiot gospodarczy w sprawie niezbędnych środków zaradczych, jakie należy podjąć; lub

e) samodzielnie podjąć niezbędne środki zaradcze.

3. Właściwe władze żądają podjęcia środków zaradczych przez podmiot gospodarczy. Jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia obowiązków ustanowionych w ust. 1 lub ust. 2 lit. […] c) lub d), nie może zostać zidentyfikowany lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów zgodnie z niniejszą dyrektywą, właściwe władze mogą ostatecznie podjąć takie środki samodzielnie".

7 Co się tyczy kosztów czynności zapobiegawczych i zaradczych, art. 8 dyrektywy 2004/35 stanowi:

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

2. Z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, właściwe władze uzyskują od podmiotu gospodarczego, który spowodował szkodę lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody, między innymi za pośrednictwem zabezpieczenia na mieniu lub innych odpowiednich gwarancji, zwrot kosztów poniesionych w związku z działaniami zapobiegawczymi lub zaradczymi podjętymi na mocy niniejszej [dyrektywy].

Jednakże właściwe władze mogą podjąć decyzję, aby nie odzyskiwać pełnych kosztów, w przypadku gdy wydatki do zwrotu przekraczają sumę ściągalną lub gdy podmiot gospodarczy nie jest możliwy do zidentyfikowania.

3. Od podmiotu gospodarczego nie wymaga się ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy, jeśli może on udowodnić, że szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód:

a) zostało spowodowane przez stronę trzecią i wystąpiło pomimo właściwych środków bezpieczeństwa;

[…]

W takich przypadkach państwo członkowskie podejmie odpowiednie środki w celu umożliwienia operatorowi uzyskania zwrotu poniesionych kosztów.

[…]".

8 Artykuł 9 tej dyrektywy, zatytułowany „Podział kosztów w przypadku wielostronnych związków przyczynowych", brzmi następująco:

„Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla przepisów krajowych regulacji dotyczących podziału kosztów w przypadku wielostronnych związków przyczynowych, zwłaszcza dotyczących rozłożenia odpowiedzialności pomiędzy producenta a użytkownika produktu".

9 Artykuł 11 dyrektywy, zatytułowany „Właściwe władze", stanowi:

„1. Państwa członkowskie wyznaczają właściwe władze odpowiedzialne za wypełnianie obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie.

2. Na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody, oceny wagi szkody i określenia, jakie środki zaradcze należy podjąć odnośnie do załącznika II. W tym celu właściwe władze są uprawnione do żądania od podmiotu gospodarczego dokonania własnej oceny oraz przedstawienia wszelkich niezbędnych informacji i danych.

[…]

4. Każda decyzja podjęta na mocy niniejszej dyrektywy, która nakłada środki zapobiegawcze lub zaradcze, dokładnie przedstawia podstawy, na których jest oparta. Taka decyzja jest notyfikowana niezwłocznie zainteresowanemu podmiotowi gospodarczemu, który informowany jest jednocześnie o środkach odwoławczych przysługujących mu na mocy przepisów prawnych obowiązujących w danym państwie członkowskim i o terminach, jakim podlega korzystanie z takich środków".

10 Artykuł 16 dyrektywy 2004/35, zatytułowany „Powiązania z prawem krajowym", stanowi w ust. 1, że dyrektywa ta „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".

11 Artykuł 17 tej dyrektywy, zatytułowany „Stosowanie czasowe", stanowi, że akt ten nie ma zastosowania do:

„[…]

— 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,

— szkód, jeśli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały, upłynęło ponad 30 [lat]".

12 Artykuł 19 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania przed dniem 30 kwietnia 2007 r.

13 Punkt 1 załącznika III do dyrektywy 2004/35 dotyczy w szczególności działania instalacji podlegających zezwoleniu na podstawie dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 257, s. 26).

14 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 96/61 akt ten ma na celu zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska naturalnego powodowanym przez rodzaje działalności wymienione w załączniku I do tej dyrektywy oraz kontrolę takich zanieczyszczeń. Punkty 2.1 i 2.4 tego załącznika dotyczą odpowiednio „przemysłu energetycznego" i „przemysłu chemicznego".

Prawo krajowe

15 Sąd krajowy powołuje się na dekret ustawodawczy nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 91/156/EWG [Rady z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów] (Dz.U. L 178, s. 32), dyrektywy 91/689/EWG [Rady z dnia 12 grudnia 1991 r.] w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 377, s. 20) oraz dyrektywy 94/62/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r.] w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365, s. 10) (dodatek zwykły do GURI nr 38 z dnia 15 lutego 1997 r.; zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 22/1997"). Dekret ten został uchylony i zastąpiony dekretem ustawodawczym nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie norm dotyczących środowiska naturalnego (dodatek zwykły do GURI nr 88 z dnia 14 kwietnia 2006 r.), który w art. 299–318 dokonuje transpozycji dyrektywy 2004/35 do włoskiego porządku prawnego.

16 Artykuł 17 dekretu ustawodawczego nr 22/1997 stanowi, że „każdy, kto dopuszcza się – chociażby przypadkowo – przekroczenia limitów przewidzianych w ust. 1 lit. a) lub stwarza konkretne i rzeczywiste zagrożenie przekroczenia tych limitów, zobowiązany jest do podjęcia na własny koszt działań w zakresie zabezpieczenia, rekultywacji i przywrócenia do norm obowiązujących w dziedzinie środowiska naturalnego zanieczyszczonych stref oraz urządzeń grożących zanieczyszczeniem […]".

17 Artykuł 9 dekretu ministerialnego nr 471 z dnia 25 października 1999 r. określającego kryteria, procedury i sposoby zabezpieczania, rekultywacji i przywracania do norm obowiązujących w dziedzinie środowiska naturalnego obszarów zanieczyszczonych zgodnie z art. 17 dekretu ustawodawczego nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r., zmienionego i uzupełnionego (dodatek zwykły do GURI nr 293 z dnia 15 grudnia 1999 r.), brzmi następująco:

„Właściciel terenu lub każdy, kto […] zamierza wdrożyć, z własnej inicjatywy, procedury dotyczące środków w zakresie doraźnego zabezpieczenia, rekultywacji

i przywrócenia do norm »obowiązujących« w dziedzinie środowiska naturalnego zgodnie z art. 17 ust. 13a dekretu ustawodawczego [nr 22/1997], zobowiązany jest poinformować władze regionu, prowincji i gminy o stwierdzonym zanieczyszczeniu, a także o ewentualnych działaniach w zakresie doraźnego zabezpieczenia, zarówno podjętych, jak i przygotowywanych, koniecznych do zapewnienia ochrony zdrowia i środowiska naturalnego. Do powiadomienia należy dołączyć odpowiednią dokumentację techniczną określającą charakter tych działań. […] [G]mina lub – jeśli zanieczyszczenie dotyczy obszaru kilku gmin – region dokonuje weryfikacji skuteczności podjętych działań w zakresie doraźnego zabezpieczenia oraz może udzielić instrukcji i zobowiązać do zastosowania dodatkowych środków, w szczególności środków nadzoru, jakie należy wdrożyć w celu weryfikacji stanu zanieczyszczenia oraz kontroli, jakie należy przeprowadzić w celu weryfikacji skuteczności działań podjętych dla ochrony zdrowia publicznego i najbliższego otoczenia […]".

18 Artykuł 311 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. stanowi:

„Każdy, kto ponosząc winę za bezprawne działanie lub zaniechanie podjęcia koniecznych działań lub zastosowania koniecznych procedur, naruszając ustawy, rozporządzenia lub przepisy administracyjne, przez niedbalstwo, nieudolność, nieostrożność lub naruszenie reguł technicznych, wyrządza szkody środowisku naturalnemu, zmieniając je, pogarszając jego stan lub je niszcząc, całkowicie lub częściowo, zobowiązany jest do przywrócenia stanu poprzedniego, a w razie gdy jest to niemożliwe, do zapłaty na rzecz państwa odpowiedniego odszkodowania".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

19 Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy regionu Priolo Gargallo (Sycylia), uznanego za obszar „o szczególnym narodowym znaczeniu dla rekultywacji", a w szczególności redy w Auguście. Jest ona doświadczana przez powtarzające się

zanieczyszczenia środowiska naturalnego, których początki sięgają lat 60., w których utworzono strefę przemysłową Augusta-Priolo-Melilli, przeznaczoną dla przemysłu naftowego. Od tego czasu w regionie tym powstawały – od nowa lub w miejsce istniejących wcześniej przedsiębiorstw – liczne przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze węglowodorów i petrochemii.

20 Strefa ta była przedmiotem „charakterystyki" mającej na celu ocenę stanu gleby, wód gruntowych, wybrzeża i dna morskiego. Zgodnie z art. 9 dekretu ministerialnego nr 471 z dnia 25 października 1999 r. przedsiębiorstwa prowadzące działalność na obszarze parku aktywności petrochemicznej, jako właściciele lądowych stref przemysłowych położonych na obszarze o szczególnym znaczeniu narodowym, przedstawiły plany doraźnego zabezpieczenia i rekultywacji wód gruntowych, które zatwierdzono mocą dekretu międzyresortowego.

21 Ze względu na opóźnienia w realizacji planów interwencyjnych zarzucane odpowiednim przedsiębiorstwom przez właściwe władze publiczne, władze te przyjęły kolejno różne środki, w których nakazano tym przedsiębiorstwom wykonanie rekultywacji i przywrócenie do stanu poprzedniego dna morskiego redy w Auguście, a w szczególności usunięcie skażonych osadów zalegających na głębokości dwóch metrów, pod rygorem przeprowadzenia stosownych prac z urzędu, na koszt tych przedsiębiorstw. Na konferencji przygotowawczej właściwych służb, która miała miejsce w dniu 21 lipca 2006 r., podjęto także decyzję o uzupełnieniu zatwierdzonych dotąd środków o dokonanie fizycznego odgraniczenia wód gruntowych.

22 Stwierdziwszy, że realizacja tego zadania jest niewykonalna i że wiąże się ona z niewspółmiernie dużymi kosztami, przedsiębiorstwa te wniosły do sądu krajowego skargi na stosowne decyzje administracyjne. Wyrokiem nr 1254/2007 z dnia 21 lipca 2007 r.

sąd ten uwzględnił te skargi, uznając, że zobowiązania do rekultywacji były niezgodne z prawem, gdyż przy ich nakładaniu nie wzięto pod uwagę zasady „zanieczyszczający płaci", norm krajowych regulujących procedury rekultywacji, ani też zasady kontradyktoryjności. Ponadto z przedsiębiorstwami tymi nie przeprowadzono żadnych rozmów na temat warunków wykonania takiej rekultywacji.

23 Władze administracyjne zaskarżyły wspomniany wyrok przed Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, który w postanowieniu w przedmiocie środków tymczasowych z dnia 2 kwietnia 2008 r. uznał, że zasadność zarzutów podniesionych w odwołaniu jest dostatecznie uprawdopodobniona i ze względu na szkodliwe konsekwencje związane z powstałym opóźnieniem we wdrażaniu środków nakazanych przez władze zarządził zawieszenie wykonania wyroku nr 1254/2007.

24 Władze administracyjne uznały następnie, że zatwierdzone wcześniej środki nie umożliwiały usunięcia istniejącego zanieczyszczenia redy w Auguście. Ponadto, wobec odmowy zastosowania się przez skarżące spółki do nałożonych na nie nakazów, na odbytej w dniu 20 grudnia 2007 r. konferencji decyzyjnej właściwych służb podjęto decyzję o nakazaniu tym spółkom podjęcia innych działań, w tym budowy zapory, której koncepcję i wykonawstwo powierzono spółce Svilippo Italia Aree produttive SpA (zwanej dalej „Sviluppo"). Środki te zostały potwierdzone podczas konferencji decyzyjnej właściwych służb, która odbyła się w dniach 6 marca i 16 kwietnia 2008 r. Ostatecznie uchwalono dekret nr 4378 z dnia 21 lutego 2008 r., którego przedmiotem była „ostateczna decyzja […] dotycząca przyjęcia ustaleń ze spotkania służb w dniu 20 grudnia 2007 r. w sprawie obszaru o szczególnym znaczeniu narodowym w Priolo" (zwany dalej „dekretem z 21 lutego 2008 r.").

25 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wniosły do tego sądu nową skargę na wskazany dekret, a także na inne akty administracyjne mające z nim związek. W skardze utrzymują w szczególności, że przyjęty projekt, którego opracowanie zapewniła spółka Sviluppo i którego realizację powierzono także jej, bez przeprowadzania procedury przetargowej, nie służył ochronie środowiska naturalnego, ale

raczej budowie infrastruktury publicznej, przewidywał bowiem usypanie z zanieczyszczonych osadów sztucznej wyspy w obrębie redy w Auguście.

26 Sąd krajowy zwraca uwagę, że we wcześniejszych decyzjach dotyczących tych samych kwestii spornych Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, orzekając jako instancja odwoławcza, uznał w szczególności, że „wydają się pozbawione znaczenia wszelkie ustalenia […] zmierzające do zbadania ewentualnego udziału obecnych właścicieli lub koncesjonariuszy działających w strefie przemysłowej […], jak też wszelkie ustalenia zmierzające do zbadania zaistnienia ewentualnej odpowiedzialności po stronie organów administracji, które w przeszłości zezwoliły na prowadzenie działalności powodującej zanieczyszczenia". Sąd ten stoi bowiem na stanowisku, że „[r]ównowagi między różnymi interesami o konstytucyjnym znaczeniu w zakresie ochrony zdrowia, środowiska naturalnego i prywatnej inicjatywy gospodarczej należy szukać […] na podstawie kryterium obiektywnej odpowiedzialności z tytułu działalności gospodarczej, zgodnie z którym podmioty gospodarcze, osiągające korzyści z prowadzenia niebezpiecznej działalności powodującej zanieczyszczenia lub wykorzystującej zanieczyszczone urządzenia produkcyjne i będącej źródłem utrzymującego się skażenia są z tego powodu zobowiązane do poniesienia w całości koniecznych kosztów ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludności, w związku przyczynowym ze wszystkimi zjawiskami zanieczyszczenia wynikającymi z działalności przemysłowej".

27 Sąd krajowy zwraca uwagę, że potwierdzona przez sąd apelacyjny praktyka właściwych władz publicznych polega zatem na przypisywaniu przez państwo przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na obszarze redy w Auguście odpowiedzialności za istniejące zanieczyszczenie środowiska, bez dokonywania rozróżnienia między zanieczyszczeniem dotychczasowym a aktualnym ani bez badania, w jakim zakresie każdemu z tych przedsiębiorstw można przypisać bezpośrednią odpowiedzialność za tę szkodę.

28 Przewidując ewentualną zmianę swej linii orzeczniczej w kierunku zbliżenia jej do linii orzeczniczej instancji odwoławczej, sąd krajowy zwraca uwagę na szczególną sytuację zanieczyszczenia charakterystycznego dla redy w Auguście. Podkreśla on w szczególności, że działające w tej strefie przedsiębiorstwa petrochemiczne zmieniały się tak często, że nie tylko niemożliwe, ale wręcz bezcelowe jest określenie indywidualnego zakresu odpowiedzialności każdego z nich, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że sam fakt prowadzenia niebezpiecznej działalności w zanieczyszczonej strefie należy uznać za wystarczający dla przypisania odpowiedzialności tym przedsiębiorstwom.

29 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale della Sicilia postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasada »zanieczyszczający płaci« (art. 174 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 jakiegokolwiek dochodzenia w celu ustalenia indywidualnej odpowiedzialności za zanieczyszczenie?

2) Czy zasada »zanieczyszczający płaci« (art. 174 WE) […] oraz przepisy dyrektywy [2004/35/WE] sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej przypisanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym w specyficznej 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, wyłącznie na podstawie sytuacji, w jakiej podmiot ten się znajduje (tzn. ponieważ prowadzi działalność na tym obszarze)?

3) Czy art. 174 WE […] oraz przepisy dyrektywy [2004/35/WE] sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które wbrew zasadzie »zanieczyszczający płaci« umożliwiają administracji publicznej przypisanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym 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?

4) Czy zasady wspólnotowe w zakresie ochrony konkurencji ustanowione w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską […], dyrektywie [2004/18/WE], dyrektywie [Rady 93/97/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. L 199, s. 54)] i dyrektywie [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 budowlane (Dz.U. L 395, s. 33)] sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej powierzenie bezpośrednio podmiotom prywatnym (spółkom Sviluppo SpA oraz [Sviluppo]) 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?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

30 Rząd włoski podnosi, że odesłanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, w szczególności ze względu na to, że po pierwsze, udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytania

wymaga zbadania przez Trybunał uregulowań krajowych, a po drugie, celem sądu krajowego nie jest rozstrzygnięcie toczącego się nim sporu, ale raczej zakwestionowanie orzecznictwa krajowego sądu odwoławczego.

31 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym, może jednak przedstawić kryteria wykładni tego prawa, które umożliwią sądowi krajowemu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (zob. wyrok z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-439/06 citiworks, Zb.Orz. s. I-3913, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Ponadto sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, w szczególności jeśli uzna, że ocena prawa dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem unijnym (zob. podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf, Rec. s. 33, pkt 4).

33 W świetle powyższych uwag niniejsze odwołanie prejudycjalne jest dopuszczalne i należy w związku z tym przeanalizować poszczególne pytania przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

W przedmiocie trzech pierwszych pytań

34 W trzech pierwszych pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy zasada „zanieczyszczający płaci" wyrażona w art. 174

ust. 2 akapit drugi WE oraz przepisy dyrektywy 2004/35, która konkretyzuje tę zasadę w dziedzinie odpowiedzialności za środowisko naturalne, sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom nałożenie na podmioty gospodarcze – z uwagi na fakt, że ich instalacje znajdują się w pobliżu zanieczyszczonej strefy – zobowiązań do podjęcia środków zaradczych zmierzających do naprawiania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, bez uprzedniego przeprowadzenia dochodzenia w celu ustalenia przyczyn powstania zanieczyszczenia, bez wykazania związku przyczynowego między tymi szkodami a zachowaniem podmiotów gospodarczych ani też ich zamiaru działania czy winy.

35 W świetle przedstawionych przez sąd krajowy okoliczności zawisłej przed nim sprawy, na które wskazały też rządy włoski, grecki i niderlandzki, a także Komisja Wspólnot Europejskich, przed udzieleniem odpowiedzi na przedstawione pytania należy określić przesłanki zastosowania ratione temporis dyrektywy 2004/35 w tych okolicznościach.

W przedmiocie zastosowania ratione temporis dyrektywy 2004/35

— Uwagi przedłożone Trybunałowi

36 Rządy włoski i niderlandzki, a także Komisja, wyrażają wątpliwość co do tego, czy dyrektywa 2004/35 może mieć zastosowanie ratione temporis w okolicznościach sporu toczącego się przed sądem krajowym, ponieważ szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu powstała przed dniem 30 kwietnia 2007 r., a w każdym razie była wynikiem wcześniejszej działalności, która dobiegła końca przed tą datą. Komisja uważa natomiast, iż dyrektywa ta może mieć zastosowanie w odniesieniu do szkód powstałych po dniu 30 kwietnia 2007 r., wynikających z obecnie prowadzonej przez

dane przedsiębiorstwa działalności. Akt ten nie może jednak mieć zastosowania w odniesieniu do zanieczyszczenia powstałego przed tą datą, spowodowanego przez przedsiębiorstwa nieprowadzące już działalności na obszarze redy w Auguście, które próbuje się przypisać przedsiębiorstwom prowadzącym obecnie działalność na tym obszarze.

37 Rząd grecki twierdzi natomiast, że dyrektywa 2004/35 ma zastosowanie w okolicznościach sprawy zawisłej przed sądem krajowym. Według tego rządu z art. 17 tiret drugie tej dyrektywy wynika bowiem a contrario, że akt ten ma zastosowanie, nawet jeśli działalność, która była przyczyną powstania szkody, została rozpoczęta przed dniem 30 kwietnia 2007 r., o ile nie została ona zakończona przed tą datą i była następnie kontynuowana.

— Odpowiedź Trybunału

38 Jak wynika z motywu 30 dyrektywy 2004/35, prawodawca unijny uznał, że przepisami dotyczącymi mechanizmu odpowiedzialności za środowisko naturalne ustanowionego w tej dyrektywie nie powinna być objęta „szkoda wyrządzona przed upływem […] terminu wykonania" tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2007 r.

39 W art. 17 dyrektywy 2004/35 prawodawca wskazał wprost rodzaje sytuacji, w których akt ten nie ma zastosowania. Skoro zatem sytuacje nieobjęte zakresem zastosowania ratione temporis dyrektywy zostały określone w sposób negatywny, należy na tej podstawie wnioskować, że wszystkie inne sytuacje podlegają zasadniczo – pod względem czasowym – mechanizmowi odpowiedzialności za środowisko naturalne ustanowionemu w tej dyrektywie.

40 Z art. 17 tiret pierwszego i drugiego dyrektywy 2004/35 wynika, że akt ten nie ma zastosowania do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2007 r., ani do szkód, których przyczyna zaistniała po tej dacie, w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą.

41 Należy stąd wywnioskować, że dyrektywa ta ma zastosowanie do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, powstałych po dniu 30 kwietnia 2007 r., jeżeli szkody te wynikają z działalności prowadzonej po tej dacie, bądź z działalności prowadzonej przed tą datą, lecz nie zakończonej przed nią.

42 Na mocy art. 267 TFUE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ten ostatni jest upoważniony wypowiadać się w zakresie wykładni lub ważności aktu prawa unijnego wyłącznie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego mu przez sąd krajowy. Wynika stąd, że w ramach przewidzianej w tym artykule procedury nie Trybunał, lecz sąd krajowy jest właściwy do stosowania w odniesieniu do przepisów lub sytuacji krajowych norm wspólnotowych, których interpretacji dokonał Trybunał (zob. wyrok z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-279/06 CEPSA, Zb.Orz. s. I-6681, pkt 28).

43 Sąd krajowy powinien zatem zbadać, w oparciu o okoliczności, które ocenić może tylko on sam, czy w rozpatrywanej przezeń sprawie szkody, wobec których zastosowano zarządzone przez właściwe władze krajowe środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, spełniają którąś z przesłanek opisanych w pkt 41 niniejszego wyroku.

44 W sytuacji gdy sąd ten dojdzie do wniosku, że dyrektywa 2004/35 nie ma zastosowania w zawisłej przed nim sprawie, winien on zatem zastosować prawo krajowe, z poszanowaniem postanowień traktatu i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego.

45 W tym względzie art. 174 WE wskazuje, że polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci". Postanowienie to ogranicza się zatem do wskazania ogólnych celów Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, gdyż w art. 175 WE troskę o podejmowanie decyzji co do działań, jakie należy podjąć, powierzono Radzie Unii Europejskiej, w stosownym przypadku w procedurze współdecydowania z Parlamentem Europejskim (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 Peralta, Rec. s. I-3453, pkt 57, 58).

46 Jak zatem słusznie zauważył rząd niderlandzki, skoro art. 174 WE, który odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci", dotyczy działań Wspólnoty, jednostki nie mogą powoływać się na samo to postanowienie, po to by wyłączyć zastosowanie uregulowań krajowych takich jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym w sferze objętej polityką w dziedzinie środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje wspólnotowe przyjęte na podstawie art. 175 WE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji.

47 Skoro sąd krajowy doszedł do wniosku, że dyrektywa 2004/35 ma zastosowanie ratione temporis w zawisłej przed nim sprawie, należy odnieść się do pytań prejudycjalnych w przedstawiony poniżej sposób.

W przedmiocie mechanizmu odpowiedzialności za środowisko naturalne przewidzianego w dyrektywie 2004/35

— Uwagi przedłożone Trybunałowi

48 Rządy włoski i grecki stoją na stanowisku, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/35, gdy chodzi o działalność wymienioną w załączniku III do tej dyrektywy, przyjmuje się domniemanie, że przedsiębiorstwa ponoszą odpowiedzialność za stwierdzone zanieczyszczenie, przy czym nie jest konieczne wykazywanie istnienia winy po ich stronie ani związku przyczynowego między ich działalnością a szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu.

49 Według rządu greckiego tylko wówczas, gdy działalność przedsiębiorstw nie jest wymieniona w załączniku III do dyrektywy 2004/35, właściwe władze – w celu zastosowania wobec nich środków w zakresie odpowiedzialności za środowisko naturalne w rozumieniu tej dyrektywy – winny wykazać zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b), że przedsiębiorstwa ponoszą winę lub dopuściły się niedbalstwa. Właściwe władze nie mają też obowiązku udowodnienia stopnia przyczynienia się tych przedsiębiorstw do powstania szkody, gdyż art. 8 ust. 3 dyrektywy wskazuje, że ciężar dowodu istnienia związku przyczynowego między powstaniem szkody a postępowaniem konkretnego zanieczyszczającego spoczywa w rzeczywistości na przedsiębiorstwie, które chce uniknąć obowiązku ponoszenia kosztów zaradzania szkodom, w odniesieniu do których jest ono w stanie wykazać, że ich powstanie jest wynikiem działania osoby trzeciej. Przyznanie możliwości występowania przez takie przedsiębiorstwa z powództwami o charakterze regresowym na podstawie przepisów krajowych regulujących kwestie odpowiedzialności winno zatem dostarczać rozwiązań pragmatycznych.

50 Rząd włoski podkreśla, że w postępowaniu przed sądem krajowym istnienie związku przyczynowego jest w każdym wypadku oczywiste i że nie jest konieczne przeprowadzanie dochodzenia w tym zakresie, gdyż poszczególne przedsiębiorstwa same

przyznały się do emisji zanieczyszczeń, a nadto istniała oczywista współzależność między wytwarzanymi przez nie substancjami a stwierdzonymi zanieczyszczeniami. Ponadto art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/35 zezwala państwom członkowskim na ustanowienie przepisów bardziej rygorystycznych niż uregulowania przewidziane w tym akcie.

51 Komisja twierdzi, że dyrektywa 2004/35 nie ma zastosowania, gdyż nie można precyzyjnie wskazać przedsiębiorstwa, którego działalność wyrządziła szkody środowisku naturalnemu. Powołując się na art. 16 ust. 1 dyrektywy instytucja ta podnosi jednak, że akt ten nie sprzeciwia się zastosowaniu bardziej surowych uregulowań, takich jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, na mocy których państwa członkowskie mogą wskazać zarówno inne rodzaje działalności, które poddane zostaną wymogom dyrektywy, jak również inne podmioty odpowiedzialne, ponieważ uregulowania takie prowadziłby w każdej sytuacji do wzmocnienia skuteczności zobowiązań określonych w dyrektywie.

— Odpowiedź Trybunału

52 Jak wskazano w motywie 13 dyrektywy 2004/35, nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności, wobec czego aby wspomniany mechanizm był skuteczny, należy w szczególności ustalić związek przyczynowy między co najmniej jednym możliwym do zidentyfikowania zanieczyszczającym a konkretnymi i wymiernymi szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu.

53 Jak wynika z art. 4 ust. 5 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35, jeśli w celu nałożenia na przedsiębiorstwa obowiązku zastosowania środków zaradczych – bez względu na rodzaj powstałego zanieczyszczenia – konieczne jest wykazanie istnienia takiego związku przyczynowego przez właściwe władze, to wymóg ten jest także warunkiem zastosowania tej dyrektywy do zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym i rozległym.

54 Istnienie takiego związku przyczynowego można łatwo wykazać, gdy właściwe władze mają do czynienia z zanieczyszczeniem ograniczonym w przestrzeni i w czasie, będącym wynikiem działalności ograniczonej liczby podmiotów. Nie jest tak jednak w przypadku zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym, wobec czego prawodawca unijny uznał, że w przypadku wystąpienia takiego zanieczyszczenia mechanizm odpowiedzialności nie jest właściwym instrumentem, w sytuacji gdy istnienia takiego związku przyczynowego nie można wykazać. W związku z tym dyrektywa 2004/35, zgodnie z jej art. 4 ust. 5, ma zastosowanie do tego rodzaju zanieczyszczeń jedynie wówczas, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych.

55 W tym względzie należy zaznaczyć, że dyrektywa 2004/35 nie określa, w jaki sposób należy ustalić istnienie takiego związku przyczynowego. Tymczasem w ramach podziału między Unię a jej państwa członkowskie kompetencji w dziedzinie środowiska naturalnego, w sytuacji gdy element konieczny do wykonania dyrektywy uchwalonej na podstawie art. 175 WE nie został określony w tym akcie, określenie tego elementu należy do tych państw, przy czym dysponują one szerokim zakresem uznania – o ile zapewnią poszanowanie postanowień traktatu – przy stanowieniu przepisów krajowych urzeczywistniających bądź konkretyzujących zasadę „zanieczyszczający płaci" (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare, Zb.Orz. s. I-6995, pkt 48, 52, 55).

56 Z tego punktu widzenia uregulowania państwa członkowskiego mogą stanowić, że właściwe władze uprawnione są do nałożenia obowiązku zastosowania środków zaradczych zmierzających do usunięcia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, przyjmując domniemanie istnienia związku przyczynowego między stwierdzonym zanieczyszczeniem a działalnością podmiotu lub podmiotów gospodarczych, na tej podstawie, że należące do nich instalacje położone są w pobliżu miejsca zanieczyszczenia.

57 Ponieważ jednak zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" obowiązek naprawienia szkody ciąży na podmiotach gospodarczych jedynie ze względu na ich przyczynienie

się do powstania zanieczyszczenia bądź zagrożenia zanieczyszczeniem (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 77), w celu przyjęcia domniemania istnienia takiego związku przyczynowego właściwe władze winny dysponować wiarygodnymi przesłankami mogącymi uzasadniać to domniemanie, takimi jak położenie urządzeń należących do danego przedsiębiorstwa w pobliżu miejsca stwierdzonego zanieczyszczenia i istnienie powiązania między wykrytymi substancjami zanieczyszczającymi a składnikami wykorzystywanymi przez to przedsiębiorstwo w ramach jego działalności.

58 Jeżeli zatem właściwe władze dysponują takimi przesłankami, są one w stanie wykazać istnienie związku przyczynowego między działalnością podmiotów gospodarczych a stwierdzonym zanieczyszczeniem rozproszonym. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 5 dyrektywy 2004/35 sytuacja taka objęta jest zakresem zastosowania tego aktu, chyba że podmioty te są w stanie obalić to domniemanie.

59 Wynika stąd, że jeśli sąd krajowy stoi na stanowisku, że zanieczyszczenie rozpatrywane w zawisłej przed nim sprawie ma charakter rozproszony i że związku przyczynowego nie da się ustalić, to sytuacja taka nie jest objęta zakresem zastosowania ratione materiae dyrektywy 2004/35, lecz stosuje się do niej prawo krajowe, na warunkach określonych w pkt 44 niniejszego wyroku.

60 Jeżeli natomiast sąd krajowy miałby dojść do wniosku, że omawiana dyrektywa ma zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie, stosowne będzie uwzględnienie następujących rozważań.

61 Z art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/35 wynika, że w sytuacji gdy gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym wyrządzone zostały szkody przez wykonywanie działalności zawodowej innej niż wymieniona w załączniku III do dyrektywy, akt

ten ma zastosowanie, o ile wykazane zostanie, że podmiot gospodarczy ponosi winę lub dopuścił się niedbalstwa. Spełnienia tej przesłanki nie wymaga się natomiast, gdy w wyniku wykonywania jednego z rodzajów działalności zawodowej wymienionej w tym załączniku powstały szkody w środowisku naturalnym, a mianowicie – w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a)–c) tej dyrektywy – szkody wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, a także szkody wpływające na stan wody i gleby.

62 Z zastrzeżeniem ustaleń faktycznych, których dokonać winien sąd krajowy, jeżeli szkody w środowisku naturalnym zostały wyrządzone przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w sektorze przemysłu energetycznego i chemicznego w rozumieniu pkt 2.1 i 2.4 dyrektywy 96/61, objętą z tego tytułu załącznikiem III do dyrektywy 2004/35, podmioty te mogą zostać zobowiązane do zastosowania środków zapobiegawczych lub zaradczych, przy czym właściwe władze nie muszą w tym celu wykazywać ich winy ani niedbalstwa.

63 W przypadku działalności zawodowej wymienionej w załączniku III do dyrektywy 2004/35 odpowiedzialność za środowisko naturalne przypisywana jest bowiem prowadzącym tę działalność podmiotom gospodarczym w sposób obiektywny.

64 Jednakże – jak słusznie podkreślili skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym – z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 w związku z motywem 13 tego aktu wynika, że w celu nałożenia obowiązku podjęcia środków zaradczych właściwe władze winny wykazać, zgodnie z krajowymi regułami dotyczącymi postępowania dowodowego, który podmiot gospodarczy wyrządził szkody środowisku naturalnemu. Wynika stąd, że władze winny w tym celu odnaleźć uprzednio przyczynę stwierdzonego zanieczyszczenia oraz że – jak stwierdzono w pkt 53 niniejszego wyroku – nie mogą nałożyć na skarżących obowiązku zastosowania środków zaradczych bez uprzedniego wykazania istnienia związku przyczynowego między stwierdzonymi szkodami a działalnością podmiotu, który obarczany jest odpowiedzialnością za ich powstanie.

65 Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 5 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 należy zatem interpretować w ten sposób, że gdy właściwe władze podejmą decyzję zobowiązującą do podjęcia środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmioty gospodarcze, których działalność objęta jest zakresem załącznika III do tej dyrektywy, władze te nie muszą wykazywać winy, niedbalstwa ani tym bardziej zamiaru po stronie podmiotów gospodarczych, których działalność wyrządziła w ich ocenie szkodę środowisku naturalnemu. Jednakże, po pierwsze, władze te powinny zbadać uprzednio przyczyny stwierdzonego zanieczyszczenia, przy czym dysponują one w tym względzie zakresem uznania co do wyboru procedur koniecznych do zastosowania środków oraz czasu trwania takiego badania; po drugie, władze te powinny wykazać, zgodnie z krajowymi regułami dotyczącymi postępowania dowodowego, istnienie związku przyczynowego między działalnością podmiotów gospodarczych zobowiązanych do podjęcia środków zaradczych a powstaniem zanieczyszczenia.

66 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że zanieczyszczenie redy w Auguście jest wynikiem działalności spółki Montedison SpA, a także marynarki handlowej i wojennej. W związku z tym właściwe władze nie mogą – zdaniem skarżących – nałożyć na nie obowiązku zastosowania środków zaradczych, takich jak środki przewidziane w dekrecie z dnia 21 lutego 2008 r.

67 W tym względzie należy przypomnieć z jednej strony, że zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2004/35 podmiotom gospodarczym przysługują środki odwoławcze służące kwestionowaniu środków zaradczych zastosowanych na podstawie tej dyrektywy, a także istnienia wszelkiego związku przyczynowego między ich działalnością a stwierdzonym zanieczyszczeniem. Z drugiej strony, zgodnie z art. 8 ust. 3 tej dyrektywy, od podmiotów tych nie wymaga się ponoszenia kosztów działań zaradczych, jeśli mogą one udowodnić, że szkody te zostały spowodowane przez stronę trzecią, pomimo właściwych środków bezpieczeństwa. Zasada „zanieczyszczający płaci" nie oznacza bowiem, że podmioty gospodarcze winny ponosić ciężar zaradzania zanieczyszczeniu, do którego powstania się nie przyczyniły (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-293/97 Standley i in., Rec. s. I-2603, pkt 51).

68 Należy także nadmienić, że art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/35, podobnie jak art. 176 WE, stanowi wyraźnie, że dyrektywa nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w zakresie utrzymywania i przyjmowania bardziej rygorystycznych środków związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Artykuł ten wskazuje także, że środki te mogą polegać w szczególności, po pierwsze, na identyfikowaniu dodatkowych rodzajów działalności, które podlegałyby wymaganiom dyrektywy, a po drugie, na identyfikowaniu dalszych stron odpowiedzialnych.

69 Wynika stąd, że państwo członkowskie może w szczególności postanowić, że podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność inną niż wymieniona w załączniku III do dyrektywy 2004/35 można obiektywnie przypisać odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, a mianowicie – w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a)–c) tej dyrektywy – nie tylko szkody wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, ale także szkody wpływające na stan wody i gleby.

70 Wobec powyższego na trzy pierwsze pytania należy udzielić następujących odpowiedzi:

— Jeżeli w razie powstania zanieczyszczenia środowiska naturalnego nie są spełnione przesłanki zastosowania ratione tmporis lub ratione materiae dyrektywy 2004/35, do sytuacji takiej stosuje się prawo krajowe, z poszanowaniem postanowień traktatu i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego.

— Dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom działającym na jej podstawie przyjęcie domniemania, że istnieje związek przyczynowy – także w przypadku zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym – między działalnością podmiotów

gospodarczych a stwierdzonym zanieczyszczeniem ze względu na położenie należących do nich urządzeń w pobliżu strefy zanieczyszczenia. Jednakże zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" dla przyjęcia domniemania istnienia takiego związku przyczynowego władze te winny dysponować wiarygodnymi przesłankami mogącymi uzasadniać to domniemanie, takimi jak położenie urządzeń należących do danego podmiotu gospodarczego w pobliżu miejsca stwierdzonego zanieczyszczenia i istnienie powiązania między wykrytymi substancjami zanieczyszczającymi a składnikami wykorzystywanymi przez ten podmiot w ramach jego działalności.

— Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 5 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że gdy właściwe władze podejmą decyzję zobowiązującą do podjęcia środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmioty gospodarcze, których działalność objęta jest zakresem załącznika III do tej dyrektywy, władze te nie muszą wykazywać winy, niedbalstwa ani tym bardziej zamiaru działania po stronie podmiotów gospodarczych, których działalność wyrządziła w ich ocenie szkodę środowisku naturalnemu. Jednakże, po pierwsze, władze te powinny zbadać uprzednio przyczyny stwierdzonego zanieczyszczenia, przy czym dysponują one w tym względzie zakresem uznania co do wyboru procedur koniecznych do zastosowania środków oraz czasu trwania takiego badania; po drugie, władze te powinny wykazać, zgodnie z krajowymi regułami dotyczącymi postępowania dowodowego, istnienie związku przyczynowego między działalnością podmiotów gospodarczych zobowiązanych do podjęcia środków zaradczych a powstaniem zanieczyszczenia.

W przedmiocie pytania czwartego

71 W pytaniu czwartym sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy dyrektywy w dziedzinie zamówień publicznych – a w szczególności dyrektywa 2004/18 – sprzeciwiają się istnieniu przepisów krajowych umożliwiających właściwym władzom bezpośrednie powierzenie przedsiębiorstwom prywatnym realizacji projektu i wykonawstwa robót publicznych, a także prac w zakresie „rekultywacji" i przywracania zanieczyszczonego terenu do stanu pierwotnego.

72 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura ustanowiona przez art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał zapewnia wytyczne wykładni prawa unijnego, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nimi sporu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-83/91 Meilicke, Rec. s. I-4871, pkt 22; a także z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-313/07 Kirtruna i Vigano, Zb.Orz. s. I-7907, pkt 25).

73 W ramach tej współpracy do sądu krajowego, przed którym sprawa zawisła, który jako jedyny bezpośrednio dysponuje wiedzą na temat okoliczności faktycznych leżących u jej podstaw i którego zadaniem wydanie w tej sprawie orzeczenia, należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności tej sprawy, czy wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w postępowaniu przed sądem krajowym, jak i ocena zasadności pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. Zatem jeżeli pytania zadane przez sądy krajowe dotyczą wykładni przepisu prawa unijnego, Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia (wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Asemfo, Zb.Orz. s. I-2999, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 Jednakże w sytuacji, gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, odmawia on wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy.

75 Otóż w odniesieniu do rozpatrywanego pytania sąd krajowy nie wskazał ani podmiotu publicznego, który zlecił wykonanie robót, o których mowa w tym pytaniu, ani wartości tych robót, ani też dokumentu, na podstawie którego wykonanie robót powierzono dwóm spółkom wymienionym w treści pytania.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia wspomina bowiem jedynie o robotach „o istotnym znaczeniu dla środowiska i istotnej wartości gospodarczej", które spółkom tym powierzyły właściwe władze, eliminując ich konkurencję z innym spółkami prawa prywatnego.

77 Co więcej, mimo że Trybunał zwrócił się do rządu włoskiego z pisemnym pytaniem, a także mimo przeprowadzenia rozprawy, wyjaśnienie warunków, na jakich omawiane roboty zostały powierzone tym spółkom, nie było możliwe. Spółka Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA podniosła nawet, że zlecono jej jedynie wykonanie prostych prac projektowych i że właściwe władze zrezygnowały z robót infrastrukturalnych, o których mowa w pytaniu prejudycjalnym.

78 Wobec powyższego Trybunał nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat kontekstu faktycznego czwartego z pytań przedstawionych przez sąd krajowy, a zatem pytanie to należy uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

79 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Jeżeli w razie powstania zanieczyszczenia środowiska naturalnego nie są spełnione przesłanki zastosowania ratione tmporis lub ratione materiae 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 naturalnemu, do sytuacji takiej stosuje się prawo krajowe, z poszanowaniem postanowień traktatu i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego.

Dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom działającym na jej podstawie przyjęcie domniemania, że istnieje związek przyczynowy – także w przypadku zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym – między działalnością podmiotów gospodarczych a stwierdzonym zanieczyszczeniem, ze względu na położenie należących do nich urządzeń w pobliżu strefy zanieczyszczenia. Jednakże zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" dla przyjęcia domniemania istnienia takiego związku przyczynowego władze te winny dysponować wiarygodnymi przesłankami mogącymi uzasadniać to domniemanie, takimi jak położenie urządzeń należących do danego podmiotu gospodarczego w pobliżu miejsca stwierdzonego zanieczyszczenia i istnienie powiązania między wykrytymi substancjami zanieczyszczającymi a składnikami wykorzystywanymi przez ten podmiot w ramach jego działalności.

Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 5 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że gdy właściwe władze podejmą decyzję zobowiązującą do zastosowania środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmioty gospodarcze, których działalność objęta jest zakresem załącznika III do tej dyrektywy, władze te nie muszą wykazywać winy, niedbalstwa ani tym bardziej zamiaru działania po stronie podmiotów gospodarczych, których działalność wyrządziła w ich ocenie szkodę środowisku naturalnemu. Jednakże, po pierwsze, władze te powinny zbadać uprzednio przyczyny stwierdzonego zanieczyszczenia, przy czym dysponują one w tym względzie zakresem uznania co do wyboru procedur koniecznych do zastosowania środków oraz czasu trwania takiego badania; po drugie władze te powinny wykazać, zgodnie z krajowymi regułami dotyczącymi postępowania dowodowego, istnienie związku przyczynowego między działalnością podmiotów gospodarczych zobowiązanych do podjęcia środków zaradczych a powstaniem zanieczyszczenia.

Podpisy