

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 9 marca 2010 r.*

W sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Włochy) postanowieniami odpowiednio z dnia 5 czerwca i z dnia 19 czerwca 2008 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 21 sierpnia 2008 r., w postępowaniach:

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),

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,

ERG I IN.

oraz

ENI SpA (C-380/08)

przeciwko

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,

przy udziale:

Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, dawniej Sviluppo Italia 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. Acquaronego oraz G. Acquaronego, avvocati,

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

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

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

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

— 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 Przedstawione w niniejszych sprawach wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni zasady „zanieczyszczający płaci” oraz 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).
- ² Wnioski te złożone zostały w ramach sporów spółek Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA i ENI SpA z różnymi włoskimi władzami krajowymi, regionalnymi i gminnymi, dotyczących środków zaradczych zmierzających do naprawienia 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 unijne

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

„(1) [...] Decyzje dotyczące zaradzenia szkodom powinny uwzględniać lokalne warunki.

(2) Zapobieganie i zaradzenie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinno być realizowane poprzez popieranie reguły »zanieczyszczający płaci« wskazanej w traktacie, oraz zgodnie z zasadą stałego rozwoju. 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, w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie.

(3) [...] Cel niniejszej dyrektywy, a mianowicie ustanowienie wspólnych ram umożliwiających zapobieganie i zaradzenie szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu przy uzasadnionych kosztach społecznych, nie może zostać osiągnięty w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, zaś może być to dokonane w lepszy sposób na poziomie wspólnotowym [...].

[...]

- (7) Do celów oceny szkód dotyczących powierzchni ziemi, zdefiniowanych w niniejszej dyrektywie, pożądane jest wykorzystanie procedur oceny ryzyka w celu określenia prawdopodobnego zakresu negatywnego wpływu na zdrowie ludzi.

[...]

- (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 dyskrecyjne], a mianowicie zadania związane z oceną powagi szkód i wyborem środków zaradczych, które należy podjąć.

[...]

- (30) Szkoda wyrządzona przed upływem nieprzekraczalnego terminu wykonania niniejszej dyrektywy nie powinna być objęta jej przepisami.

[...]”

4 Artykuł 2 pkt 11 dyrektywy 2004/35 definiuje „środki zaradcze” jako „działanie lub szereg działań, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanych w celu przywrócenia, odbudowania właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku, i/lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów lub użyteczności, przewidzianych w załączniku II”.

5 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 [istotnych] aspektach sytuacji i podejmuje:

a) wszelkie możliwe kroki w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub wszelkich innych szkodliwych czynników, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi bądź dalszemu osłabieniu użyteczności; oraz

b) niezbędne środki zaradcze zgodnie z art. 7.

2. Właściwe władze mogą w dowolnej chwili:

a) zażądać, aby podmiot gospodarczy udzielił dodatkowych informacji o wszelkich powstałych szkodach;

- b) podjąć wszystkie możliwe kroki w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub pozostałych szkodliwych czynników, bądź żądać od podmiotu ich podjęcia czy udzielić mu wskazówek dotyczących takich kroków, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu bądź zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi lub dalszemu osłabieniu użyteczności;
- 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. b), 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”.

6 Artykuł 7 dyrektywy 2004/35 zatytułowany „Ustalenie środków zaradczych” stanowi:

„1. Podmioty gospodarcze określają, zgodnie z załącznikiem II, potencjalne środki zaradcze i przedkładają je właściwym władzom w celu ich zatwierdzenia, chyba że właściwe władze podjęły działania na mocy art. 6 ust. 2 lit. e) i ust. 3.

2. Właściwe władze decydują, w razie konieczności we współpracy z odpowiednim podmiotem gospodarczym, które środki zaradcze zostaną zrealizowane zgodnie z załącznikiem II.

3. W przypadku kilku szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w taki sposób, że właściwe władze nie mogą zapewnić jednoczesnego podjęcia niezbędnych środków zaradczych, właściwe władze są uprawnione do podjęcia decyzji, którym szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu należy zaradzić w pierwszej kolejności.

Podjmując decyzję, właściwe władze uwzględniają między innymi charakter, zasięg i ciężar gatunkowy różnych przypadków szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz możliwości naturalnej regeneracji. Należy również uwzględnić ryzyko, na jakie narażone jest zdrowie ludzi.

4. Właściwe władze zachęcają osoby określone w art. 12 ust. 1 i w każdym razie osobę, na której terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione”.

7 Artykuł 8 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy brzmi:

„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].”

8 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.

3. Państwa członkowskie zapewniają, że właściwe władze mogą upoważnić strony trzecie lub od nich zażądać realizacji niezbędnych środków zapobiegawczych bądź zaradczych.

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”

- 9 Artykuł 12 dyrektywy 2004/35 zatytułowany „Żądanie podjęcia działań” stanowi:

„Osoby fizyczne lub prawne, które:

- a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub
- b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,
- c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe państwa członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny,

są uprawnione do przedkładania właściwym władzom wszelkich uwag związanych z przypadkami szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód, które są im znane, a także do żądania podjęcia działań przez właściwe władze na mocy niniejszej dyrektywy”.

- 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 Załącznik II dyrektywy 2004/35 zatytułowany „Zarządzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu” zawiera pkt 1.3 dotyczący wyboru opcji środków zaradczych, który brzmi następująco:

„1.3.1. Należy wybrać racjonalne opcje środków zaradczych, wykorzystując najlepsze dostępne technologie w oparciu o następujące kryteria:

- wpływ każdej opcji na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne,
- koszt wprowadzenia opcji w życie,
- prawdopodobieństwo skutecznego wprowadzenia każdej opcji w życie,
- zakres, w jakim każda opcja zapobiegnie szkodom w przyszłości, oraz umożliwi uniknięcie dodatkowych szkód wynikających z wprowadzenia opcji w życie,
- zakres, w jakim każda opcja przynosi korzyści każdemu składnikowi zasobu naturalnego i/lub jego użyteczności,

- zakres, w jakim każda z opcji uwzględnia odpowiednie społeczne, gospodarcze i kulturalne zagadnienia oraz inne czynniki specyficzne dla danej społeczności,
- okres czasu potrzebny, aby uzyskać efekty podczas przywracania środowiska do właściwego stanu, po zaistniałej szkodzie,
- zakres, w jakim każda opcja prowadzi do przywracania środowiska do właściwego stanu,
- geograficzne powiązanie ze stanowiskiem [miejscem], które doznało uszczerbku.

[...].”

Prawo krajowe

¹⁴ Sąd krajowy powołuje się na dekret ustawodawczy nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie transpozycji dyrektywy [Rady] 91/156/EWG [z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów] (Dz.U. L 178, s. 32), dyrektywy [Rady] 91/689/EWG [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 „dekretom ustawodawczym nr 22/1997 r.”). 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.

- 15 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 instalacji urządzeń grożących zanieczyszczeniem”.
- 16 Artykuł 9 dekretu ministerialnego nr 471/1999 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 [...]”.

- 17 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 odsyłającym i pytania prejudycjalne

- 18 Sprawy zawisłe przed sądem odsyłającym należą do szeregu spraw zapoczątkowanych wniesionymi przez spółki prowadzące działalność w strefie nadbrzeżnej redy w Auguście skargami na decyzje różnych włoskich władz administracyjnych, na mocy których na spółki te nałożono obowiązek zaradzenia zanieczyszczeniu stwierdzonemu na obszarze o szczególnym znaczeniu narodowym w Priolo.
- 19 Skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym zarzucają zasadniczo władzom administracyjnym, że przy określaniu środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu na tym obszarze działały one jednostronnie. W szczególności skarżące podnoszą zarzut, w ramach którego twierdzą, iż władze te w sposób radykalny i bez przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi podmiotami zmieniły zaakceptowane wcześniej plany interwencyjne. Realizacja tych planów – przewidujących w szczególności hydrauliczne

odgraniczenie wód gruntowych – została już rozpoczęta. Tymczasem uaktualniony plan, a w szczególności projekt budowy fizycznej zapory na całym brzegu morskim przylegającym do zakładów przemysłowych skarżących w postępowaniu przed sądem odsyłającym różnił się istotnie od wcześniejszego planu i nie był przedmiotem żadnej oceny wpływu na środowisko. Skarżące zarzucają wreszcie tym władzom, że w sposób niezgodny z prawem uzależniły możliwość korzystania przez skarżące z ich terenów przemysłowych od wykonania robót, które w rzeczywistości nie dotyczyły terenów, których właścicielami są skarżące, ale innych terenów prywatnych lub państwowych.

²⁰ W postępowaniu wszczętym przez skarżące sąd odwoławczy już wcześniej stwierdził nieważność środków zastosowanych przez te władze administracyjne, w szczególności zaś wyrokiem nr 1254/2007 z dnia 21 lipca 2007 r. Sąd ten stwierdził bowiem, że z uwagi na fakt, iż pierwotne plany zostały już zatwierdzone na mocy dekretu międzyresortowego – co nadawało im ostateczny charakter – i że były już w zaawansowanej fazie realizacji, ewentualne ich zmiany mogły zostać wprowadzone wyłącznie na mocy nowego dekretu międzyresortowego. Sąd ten stwierdził również, iż pozbawione logiki było dążenie do szybszego ukończenia robót przy wykorzystaniu technologii całkowicie odmiennych od tych, które zostały już zatwierdzone. Uznał on wreszcie, iż decyzja władz nie była uzasadniona ani poparta jakimikolwiek badaniami technicznymi, oraz iż nie poprzedzała jej jakakolwiek analiza wpływu na środowisko nowych środków zaradczych, których podjęcie nakazano skarżącym w postępowaniu przed sądem odsyłającym.

²¹ Pomimo wydania tego wyroku włoskie władze administracyjne powtórnie wprowadziły swe wymogi dotyczące w szczególności budowy zapory fizycznej. Wydano bowiem dekret nr 4486 z dnia 16 kwietnia 2008 r., którego przedmiotem była „ostateczna decyzja [...] dotycząca przyjęcia ustaleń ze spotkania służb z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie obszaru o szczególnym narodowym znaczeniu w Priolo”. Skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym ponownie zwróciły się zatem do sądu odwoławczego, który postawił sobie pytanie, czy taka praktyka administracyjna jest zgodna z prawem unijnym. W ocenie tego sądu, w świetle szczególnych okoliczności zanieczyszczenia środowiska naturalnego na obszarze o szczególnym narodowym

znaczeniu w Priolo, analiza odpowiedzialności i zagrożeń dotyczących tego obszaru może być nieprzydatna lub niewiążąca, jednakże może ona uzasadniać z jednej strony działanie władz z urzędu i bez poszanowania zasady kontrydiktoryjności ani reguły uzasadniania aktów administracyjnych, a z drugiej strony wprowadzenie rozwiązań, jakie władze te uważają za najbardziej właściwe do powstrzymania skutków dla środowiska naturalnego powodowanych przez przemysłową działalność produkcyjną.

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

- „1) Czy [...] dyrektywa [2004/35] ([...], a w szczególności art. 7 i przywołany w nim załącznik II) sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie jako »racjonalnych środków zaradczych« działań w zakresie matryc środowiskowych (które obejmują, w niniejszym przypadku, »fizyczne odgraniczenie« wód gruntowych na całej długości brzegu morskiego), które różnią się od środków przyjętych wcześniej w wyniku przeprowadzonego na zasadach kontrydiktoryjnych dochodzenia, zatwierdzonych, wykonanych i będących w toku?
- 2) Czy dyrektywa [2004/35] ([...], a w szczególności art. 7 i przywołany 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 skutków w odniesieniu do zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz czasu niezbędnego dla ich realizacji?

- 3) Czy, uwzględniając wyjątkową sytuację występującą na obszarze o szczególnym narodowym znaczeniu w Priolo, dyrektywa [2004/35] ([...], a w szczególności art. 7 i przywołany w nim załącznik II) sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie z urzędu wymogów takich jak warunki zezwolenia na zgodne z prawem wykorzystanie terenów, które nie są bezpośrednio związane z rekultywacją, w zakresie, w jakim tereny te zostały już poddane rekultywacji lub nie są zanieczyszczone, znajdujących się na obszarze o szczególnym znaczeniu narodowym w Priolo?”
- 23 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 21 października 2008 r. sprawy C-379/08 i C-380/08 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej, jak również do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 24 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 odsyłającego nie jest rozstrzygnięcie toczącego się przed nim sporu, ale raczej zakwestionowanie orzecznictwa krajowego sądu odwoławczego.
- 25 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).

- ²⁶ 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).
- ²⁷ W świetle powyższych uwag należy udzielić odpowiedzi na pytania przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale della Sicilia zmierzające do uzyskania wykładni przepisów dyrektywy 2004/35.

W przedmiocie dwóch pierwszych pytań

- ²⁸ W dwóch pierwszych pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy art. 7 i art. 11 ust. 4 dyrektywy 2004/35 w związku z załącznikiem II do tej dyrektywy uprawniają właściwe władze do zarządzenia z urzędu istotnej zmiany środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które zastosowano po przeprowadzeniu postępowania kontradiktoryjnego przy współpracy z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi i które zostały już wdrożone lub których wdrażanie zostało rozpoczęte, i to w sytuacji gdy zarządzenie tych nowych środków nie zostało poprzedzone dokonaniem przez te władze oceny kosztów i korzyści, z jakimi przewidywane zmiany wiązą się z punktu widzenia gospodarczego, środowiskowego i sanitarnego.

- 29 W świetle przedstawionych przez sąd odsyłający okoliczności zawisłej przed nim sprawy, na które wskazał też rząd włoski, 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

- 30 Rząd włoski oraz Komisja wyrażają wątpliwość co do tego, czy dyrektywa 2004/35 może mieć zastosowanie *ratione temporis* w okolicznościach sporu toczącego się przed sądem odsyłającym w zakresie, w jakim 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 odpowiednie przedsiębiorstwa działalności. Akt ten nie może jednak mieć zastosowania w odniesieniu do zanieczyszczenia powstałego przed tą datą, spowodowanego przez przedsiębiorstwa nieprowadzące obecnie działalności na obszarze redy w Augście, które próbuje się przypisać przedsiębiorstwom prowadzącym obecnie działalność na tym obszarze.
- 31 Jak wynika zatem w tym względzie 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 nieprzekraczalnego terminu wykonania” tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2007 r.
- 32 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* tej dyrektywy zostały określone w sposób negatywny, należy na

tej podstawie wnioskować, że wszystkie inne sytuacje podlegają zasadniczo – pod względem temporalnym – reżimowi odpowiedzialności za środowisko naturalne ustanowionemu w tej dyrektywie.

- 33 Z art. 17 tiret pierwsze i drugie 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.
- 34 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.
- 35 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).
- 36 Sąd odsyłający 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 34 niniejszego wyroku.

- 37 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.
- 38 W tym względzie art. 174 WE wskazuje, że polityka Wspólnoty Europejskiej 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).
- 39 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 odsyłającym, 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.
- 40 Skoro sąd odsyłający doszedł do wniosku, po pierwsze, że dyrektywa 2004/35 ma zastosowanie *ratione temporis* w zawisłej przed nim sprawie, a po drugie, że spełnione są przesłanki zastosowania tej dyrektywy *ratione materiae*, w szczególności zaś przesłanki wskazane w pkt 53–59 wyroku z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-378/08 ERG i in., Zb.Orz. s. I-1919, należy odnieść się do pytań prejudycjalnych w następujący sposób:

W przedmiocie metod stosowania środków zaradczych w rozumieniu dyrektywy 2004/35

— Uwagi przedłożone Trybunałowi

- 41 Skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym podnoszą zasadniczo, że w świetle systematyki dyrektywy 2004/35 środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego winny być określane na podstawie propozycji zainteresowanych podmiotów gospodarczych, a przynajmniej po przeprowadzeniu konsultacji z tymi podmiotami. Oznacza to, że właściwe władze nie mogą zmieniać – w sposób jednostronny i bez konsultacji z tymi podmiotami – zaakceptowanych już przez te władze środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, tym bardziej że wdrażanie zatwierdzonych wcześniej środków zostało już rozpoczęte i że środki te umożliwiają osiągnięcie celu, jakim jest naprawa środowiska naturalnego i eliminacja poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi.
- 42 Ponadto przy określaniu środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego właściwe władze zobowiązane są do przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści przewidywanych środków, a także ich wykonalności technicznej, gdyż zgodnie z prawem przyjęte mogą zostać wyłącznie „racjonalne opcje środków zaradczych”, czyli środki, które nie są nieproporcjonalne i które wykorzystują „najlepsze dostępne technologie”. Wreszcie władze te winny także wziąć pod uwagę potencjalne szkody, jakie środki te mogą wyrządzić środowisku naturalnemu i zdrowiu ludzi.
- 43 Rząd włoski stoi na stanowisku, że jego uregulowania prawne są zgodne z art. 7 dyrektywy 2004/35, gdyż właściwe władze mogą ustanawiać nie tylko środki naprawcze odpowiadające tym, o których mowa w załączniku II do tej dyrektywy, ale także środki bardziej dotkliwe, względnie odmienne od środków zaproponowanych przez zainteresowane podmioty gospodarcze i przyjętych po przeprowadzeniu kontryktoryjnej

debaty. W sprawach zawisłych przed sądem odsyłającym okoliczność, że przed przyjęciem przez władze omawianych środków nie przeprowadzono takiej debaty, nie pozostaje wcale w sprzeczności z wymogami dyrektywy.

⁴⁴ Komisja stoi na stanowisku, że nawet przy założeniu, że dyrektywa 2004/35 ma zastosowanie w sprawach zawisłych przed sądem odsyłającym, akt ten nie sprzeciwia się jednostronnej interwencji właściwych władz. Artykuł 6 ust. 2 i art. 7 ust. 2 dyrektywy przyznają bowiem władzom szeroki zakres uznania przy określaniu stosownych środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego, jako że przewidują one, iż środki te określane są „w razie konieczności we współpracy z odpowiednim podmiotem gospodarczym”. Załącznik II do tej dyrektywy nie przewiduje konkretnych i imperatywnych form środków zaradczych ani też szczególnych wymogów proceduralnych w tym względzie. Załącznik ten ogranicza się jedynie do określenia kryteriów, jakie należy spełnić, i celów, jakie należy osiągnąć przy dokonywaniu wyboru najbardziej odpowiednich środków.

⁴⁵ Poza tym art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/35 zezwala państwom członkowskim na utrzymywanie i przyjmowanie bardziej rygorystycznych uregulowań w dziedzinie odpowiedzialności za środowisko naturalne, na warunkach przewidzianych w art. 176 WE. Chociaż zgodnie z art. 7 ust. 4 omawianej dyrektywy właściwe władze winny „zachęcać osoby [...], na któr[ych] terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione”, Komisja uważa, iż władze te nie są jednak związane takimi uwagami, o ile jednak przyjęte metody działania, w rozumieniu załącznika II do dyrektywy, umożliwiają osiągnięcie wyznaczonych w dyrektywie celów w dziedzinie środowiska naturalnego.

— Odpowiedź Trybunału

⁴⁶ Z art. 6 i 7 dyrektywy 2004/35 wynika, że podmiot gospodarczy, który spowodował powstanie szkody w środowisku naturalnym, winien co do zasady przedstawić

propozycje środków zaradczych, które uważa on za stosowne w danej sytuacji. Jako że podmiot taki dysponuje najprawdopodobniej wiedzą na temat charakteru szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu przez swą działalność, system taki może zapewnić szybkie określenie i wdrożenie odpowiednich środków zaradczych.

- ⁴⁷ Z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/35 wynika zatem, że w razie wystąpienia szkody w środowisku naturalnym podmiot gospodarczy informuje o tym bezzwłocznie właściwe władze i podejmuje w szczególności niezbędne środki zaradcze zgodnie z art. 7 tej dyrektywy.
- ⁴⁸ Jednakże zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/35 władze te mogą w dowolnej chwili w szczególności zobowiązać podmiot gospodarczy do zastosowania niezbędnych środków zaradczych, udzielić mu wskazówek, którymi ma się kierować przy wdrażaniu tych środków, a w ostateczności samodzielnie podjąć takie środki.
- ⁴⁹ Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/35 właściwe władze decydują, w razie konieczności we współpracy z odpowiednim podmiotem gospodarczym, które środki zaradcze zostaną zrealizowane zgodnie z załącznikiem II do tej dyrektywy.
- ⁵⁰ Zgodnie z art. 11 tej dyrektywy obowiązek określenia, jakie środki zaradcze należy podjąć odnośnie do załącznika II tej dyrektywy, spoczywa w każdym razie i ostatecznie na właściwych władzach.
- ⁵¹ W tych okolicznościach należy stwierdzić – jak wskazała rzecznik generalna w pkt 141 i 142 przedstawionej opinii – że właściwe władze mogą również modyfikować, także z urzędu i nawet jeśli podmiot gospodarczy nie przedstawi początkowej

propozycji, zatwierdzone wcześniej środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego. W praktyce władze te mogą bowiem w szczególności stwierdzić konieczność podjęcia działań uzupełniających wobec tych, które zostały już zatwierdzone, czyli dojść do wniosku, że środki zastosowane na początku okazały się nieskuteczne i że do usunięcia określonego zanieczyszczenia konieczne jest przedsięwzięcie innych środków.

- 52 W tym względzie z motywu 24 dyrektywy 2004/35 wynika jednak, że przy wprowadzaniu w życie i wykonywaniu skutecznych środków służących stosowaniu ustanowionego w dyrektywie mechanizmu odpowiedzialności za środowisko należy zagwarantować odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów odpowiednich podmiotów i innych zainteresowanych stron.
- 53 O ile art. 7 ust. 4 tej dyrektywy zobowiązuje właściwe władze, w każdych okolicznościach, do zachęcania w szczególności osób, na których terenie mają być realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione, to jednak art. 7, a w szczególności jego ust. 2, nie zawiera analogicznego sformułowania w odniesieniu do podmiotu gospodarczego, którego dotyczy środek zaradczy, jaki władze te zamierzają wdrożyć.
- 54 Jednakże zasada kontrydiktoryjności, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał, wymaga od władz publicznych, by wysłuchały zainteresowanych przed przyjęciem dotyczącej ich decyzji (zob. wyrok z dnia 13 września 2007 r. w sprawach połączonych C-439/05 P i C-454/05 P Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7141, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Wobec tego, mimo iż prawo zainteresowanego podmiotu gospodarczego do bycia wysłuchanym w każdych okolicznościach nie wynika wprost z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/35, trzeba stwierdzić, że przepis ten nie może oznaczać, że przy określaniu

środków zaradczych, w tym także tych, o których mowa w art. 6 ust. 2 lit. c) i d) dyrektywy, właściwe władze nie są zobowiązane do wysłuchania podmiotu gospodarczego.

- 56 Wynika stąd, że w celu wprowadzenia istotnej zmiany zaakceptowanych już przez właściwe władze środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego, do czego władze te uprawnione są na podstawie dyrektywy 2004/35, art. 7 ust. 2 tej dyrektywy wymaga, aby władze te wysłuchały podmiotów gospodarczych, wobec których środki te zostały zastosowane, chyba że ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego konieczne jest natychmiastowe podjęcie działań przez właściwe władze. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 4 tego aktu władze te winny zachęcać w szczególności osoby, na których terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione.
- 57 Co się tyczy danych, jakie należy wziąć pod uwagę w procedurze wdrażania niezbędnych środków zaradczych, z art. 7 ust. 2 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 wynika, że na właściwych władzach spoczywa obowiązek oceny wagi szkody i określenia środków zaradczych zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy.
- 58 Załącznik II do dyrektywy 2004/35 określa wspólne ramy, które właściwe władze winny wykorzystywać, wybierając najbardziej odpowiednie środki w celu zagwarantowania zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. W pkt 1.3.1 tego załącznika wskazano, że opcje środków zaradczych „należy wybrać, wykorzystując najlepsze dostępne technologie” i w oparciu o szereg kryteriów sformułowanych w tym punkcie.
- 59 Prawodawca unijny nie określił w precyzyjny i szczegółowy sposób metodologii, którą właściwe władze powinny zastosować przy określaniu środków zaradczych, w szczególności dlatego, że – jak wynika z motywu 24 dyrektywy 2004/35 – w ramach

realizacji tego powierzonego im na mocy przepisów dyrektywy zadania, przy ocenie powagi szkód i wyborze środków zaradczych, jakie należy podjąć, władze te powinny dysponować pewnym zakresem swobodnego uznania. Jednakże załącznik II do dyrektywy wymienia w tym względzie pewne okoliczności, które prawodawca ten uznał za mające znaczenie i które w związku z tym winny zostać wzięte pod uwagę przez właściwe władze, jednakże załącznik ten nie wskazuje konsekwencji, jakie władze te winny stąd wyciągnąć w konkretnej sytuacji, w której wystąpiło zanieczyszczenie środowiska.

- ⁶⁰ W tym względzie należy zwrócić uwagę, że gdy właściwe władze mają, w ramach zadań powierzonych im na mocy dyrektywy, przeprowadzić złożoną ocenę, swoboda uznania, z jakiej korzystają, ma zastosowanie także w pewnym stopniu do ustalania okoliczności faktycznych będących podstawą podejmowanych przez te władze działań (zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 *Roquette Frères przeciwko Radzie*, Rec. s. 3333, pkt 25; z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-120/97 *Upjohn*, Rec. s. I-223, pkt 34; z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-425/08 *Enviro Tech (Europe)*, Zb.Orz. s. I-10035, pkt 62).
- ⁶¹ Ponadto, korzystając z takiej swobody uznania, władze te mają obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku (zob. analogicznie wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 *Technische Universität München*, Rec. s. I-5469, pkt 14; z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P *Niderlandy przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 56).
- ⁶² W tych okolicznościach, w razie konieczności dokonania wyboru między różnymi opcjami środków zaradczych, co ma miejsce w sytuacji, gdy właściwe władze zamierzają zmienić zastosowane wcześniej środki zaradcze, zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/35 w związku z pkt 1.3.1 załącznika II do tego aktu, na właściwych władzach spoczywa obowiązek oceny każdej z tych opcji w szczególności w oparciu o kryteria wymienione we wspomnianym punkcie.

- 63 W sytuacji gdy właściwe władze zamierzają w istotny sposób zmienić środki zaradcze zmierzające do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które zastosowano po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego przy współpracy z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi i które zostały już wdrożone, lub których wdrażanie zostało rozpoczęte, a mianowicie w razie zmiany opcji środków zaradczych, władze te zobowiązane są zatem, co do zasady, do uwzględnienia kryteriów wskazanych w pkt 1.3.1 załącznika II do dyrektywy 2004/35, a ponadto – zgodnie z art. 11 ust. 4 tej dyrektywy – winny one wskazać w wydanej w tym względzie decyzji konkretne powody uzasadniające dokonany wybór, a także, w stosownym wypadku, okoliczności, które pozwalają uzasadnić, że przeprowadzenie szczegółowej analizy w oparciu o te kryteria było niecelowe lub niemożliwe, na przykład ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego.
- 64 W szczególności właściwe władze winny dopilnować, aby wybrana ostatecznie opcja rzeczywiście umożliwiała osiągnięcie najlepszych rezultatów z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, nie narażając jednak stosownych podmiotów gospodarczych na oczywiście nieproporcjonalne koszty w porównaniu z kosztami, jakie podmioty te winny ponieść lub ponieśłyby w ramach realizacji pierwszej z opcji przyjętych przez władze. Rozważania te pozbawione są jednak znaczenia w sytuacji, gdy władze są w stanie wykazać, że wybrana pierwotnie opcja okazała się pod każdym względem niewłaściwa do przywrócenia, odbudowania lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku lub których użyteczność uległa osłabieniu w rozumieniu art. 2 pkt 11 dyrektywy 2004/35.
- 65 Państwo członkowskie nie może wreszcie skutecznie powoływać się na art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/35, czyli zmierzać do realizacji tego samego celu w dziedzinie środowiska naturalnego, do którego realizacji zmierza ta dyrektywa (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-6/03 Deponiezwackverband Eiterköpfe, Zb.Orz. s. I-2753, pkt 41) w sytuacji, w której państwo to utrzymało lub uchwaliło normy, bądź tolerowało praktyki, umożliwiające właściwym władzom zwolnienie się po pierwsze z obowiązku respektowania przysługującego podmiotom gospodarczym prawa do bycia wysłuchanym oraz obowiązku zachęcania osób, na których terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, a także, po drugie, z obowiązku przeprowadzenia szczegółowej analizy dostępnych opcji środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego.

⁶⁶ Z jednej strony przysługujące podmiotom gospodarczym prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo do przedstawienia uwag przysługujące osobom, których terenów dotyczą środki zaradcze, służą bowiem zapewnieniu minimalnej ochrony, którą gwarantuje dyrektywa 2004/35 i której nie można w rozsądny sposób kwestionować. Z drugiej strony decyzja dotycząca wyboru opcji środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego podjęta przez właściwe władze bez przeprowadzenia szczegółowej analizy sytuacji w świetle kryteriów określonych w pkt 1.3.1 załącznika II do dyrektywy 2004/35 może prowadzić – w razie błędnego zrozumienia celów, jakim służy ten akt – do niewłaściwej oceny znaczenia szkód lub środków naprawczych, które należy zastosować.

⁶⁷ Wobec powyższego na pierwsze dwa pytania należy udzielić odpowiedzi, że art. 7 i art. 11 ust. 4 dyrektywy 2004/35 w związku z załącznikiem II do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że właściwe władze są uprawnione do zarządzenia istotnej zmiany środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które zastosowano po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego przy współpracy z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi i które zostały już wdrożone, lub których wdrażanie zostało rozpoczęte. Jednakże w celu wydania takiej decyzji:

- władze te zobowiązane są do wysłuchania podmiotów gospodarczych, wobec których środki te zostały zastosowane, chyba że ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego konieczne jest natychmiastowe podjęcie działań przez właściwe władze;
- władze te winny także zachęcać w szczególności osoby, na których terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione, oraz
- władze te winny uwzględnić kryteria wskazane w pkt 1.3.1 załącznika II do dyrektywy 2004/35 oraz wskazać w swej decyzji powody uzasadniające dokonany wybór, a także, w stosownym wypadku, okoliczności, które pozwalają uzasadnić,

że przeprowadzenie szczegółowej analizy w oparciu o te kryteria było niecelowe lub niemożliwe, na przykład ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego.

W przedmiocie pytania trzeciego

- ⁶⁸ W pytaniu trzecim sąd odsyłający zmierza do wyjaśnienia, czy dyrektywę 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom uzależnienie wykonywania przez podmioty gospodarcze, których dotyczą środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, ich prawa do wykorzystywania terenów, od wykonania robót nakazanych przez te władze, i to nawet jeśli wspomniane środki nie dotyczą bezpośrednio tych terenów ze względu na fakt, że zostały już one wcześniej poddane rekultywacji lub nie były nigdy zanieczyszczone.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

- ⁶⁹ Skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym utrzymują, że jeśli dany teren został już wcześniej poddany rekultywacji lub nie był nigdy zanieczyszczony, właściwe władze nie mogą w żaden sposób uzależnić wykorzystywania tego terenu od wdrożenia środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego dotyczących innego obszaru – w tym przypadku brzegu i dna morskiego. Taka praktyka oznaczałaby nadmierne ograniczenie prawa własności i byłaby niezgodna z zasadą proporcjonalności. Wdrożenie środka zaradczego w dziedzinie środowiska naturalnego leży w interesie samego podmiotu gospodarczego, bowiem pozwoli mu ono na wznowienie działalności produkcyjnej na jego terenie. Poza tym tereny skarżących w postępowaniu przed sądem odsyłającym zostały już zrehabilitowane, względnie nie były nigdy zanieczyszczone. Wreszcie ograniczenia te nałożono na skarżące, mimo że bezzwłocznie przystąpiły one do wykonania robót zmierzających do przywrócenia swych terenów do stanu pierwotnego i mimo że nie ponosiły one odpowiedzialności za omawiane zanieczyszczenie.

- 70 Rząd włoski twierdzi, że praktyka właściwych władz polegająca na uzależnieniu wykorzystywania terenów skarżących w postępowaniu przed sądem odsyłającym od wdrożenia przez nie środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego jest w pełni uzasadniona i zgodna z prawem unijnym. Praktyka taka jest też zgodna z zasadą ostrożności, gdyż jeśli odpowiednie podmioty gospodarcze miałyby możliwość wykorzystywania rekultywowanych terenów bez ograniczeń, mogłyby one także umieścić na nich inną infrastrukturę przemysłową, co stanowiłoby nieprzezwyciężalną przeszkodę we wdrażaniu przyjętych przez władze środków zaradczych.
- 71 Według Komisji dyrektywa 2004/35 nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe władze zobowiązały podmiot gospodarczy do zastosowania środków w zakresie rekultywacji środowiska naturalnego i uzależniły wyrażenie zgody na wykorzystywanie przez te podmioty terenów, których działania rekultywacyjne nie dotyczą bezpośrednio od wdrożenia tych środków. Instytucja ta utrzymuje, że środki takie mogą nawet być wyłączone z zakresu zastosowania prawa unijnego.

Odpowiedź Trybunału

- 72 Na wstępie należy zaznaczyć, po pierwsze, że w świetle wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający zanieczyszczenie rozpatrywane w zawisłych przed nim sprawach ma w istocie charakter wyjątkowy, zarówno ze względu na jego rozmiar, jak i wagę szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu.
- 73 Po drugie, należy przypomnieć, że nawet jeśli – jak utrzymują skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym – rozpatrywane środki zaradcze nie dotyczą ich terenów, ze względu na to, że były one już wcześniej przedmiotem rekultywacji bądź nie były nigdy zanieczyszczone, to jednak tereny te w całości przylegają do brzegu

morza, wobec którego stosowane są środki zaradcze i rozwój nowej działalności na tych terenach mógłby utrudnić oczyszczanie całej strefy.

- 74 Jak wskazano już w pkt 37 i 40 niniejszego wyroku, gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że dyrektywa 2004/35 nie ma zastosowania *ratione temporis* lub *ratione materiae* w zawisłych przed nim sprawach, wówczas winien on zastosować prawo krajowe, z poszanowaniem postanowień traktatu i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego.
- 75 Natomiast na wypadek, gdyby okazało się, że zastosowanie ma omawiana dyrektywa, należy podkreślić, że w świetle systematyki przepisów tego aktu podmioty gospodarcze podlegają zobowiązaniom zarówno w zakresie zapobiegania, jak i zaradzania szkodom. W związku z tym, w szczególności zgodnie z zasadą ostrożności, a także zgodnie z motywem 2 dyrektywy podmioty te winny z jednej strony podejmować niezbędne działania zapobiegawcze, aby uniknąć wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu.
- 76 Z drugiej strony, w przypadku pojawienia się szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu – co miało miejsce w sprawach zawisłych przed sądem odsyłającym – art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/35 przewiduje, że podmioty gospodarcze winny podjąć w szczególności niezbędne środki zaradcze zgodnie z art. 7 tej dyrektywy. W stosownym wypadku właściwe władze mogą przymusić te podmioty do podjęcia takich środków lub podjąć je samodzielnie.
- 77 W postępowaniach toczących się przed sądem krajowym skarżące kwestionują środki zarządzone przez władze włoskie, powołując się na okoliczność, że nie dotyczą one zajmowanych przez skarżące terenów, które, co więcej, były już przedmiotem działań rekultywacyjnych. Jednakże władze te twierdzą, iż zanieczyszczenie, do którego doszło w redzie w Augustie pochodzi z tych terenów, gdyż rozprzestrzeniło się ono w morzu.

- 78 W nadzwyczajnych okolicznościach, które opisano w pkt 72 i 73 niniejszego wyroku, dyrektywę 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że nie umożliwia ona właściwym władzom żądania od podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenach przylegających do całości brzegu morskiego będącego przedmiotem środków zaradczych, aby podjęły one te środki we własnym zakresie.
- 79 Dyrektywa 2004/35 nie precyzuje metod, przy których użyciu właściwe władze mogą przymuszać podmioty gospodarcze, o których mowa, do podjęcia określonych przez te władze środków zaradczych. Wobec tego określenie tych metod, które z jednej strony winny służyć realizacji celu dyrektywy, określonego w jej art. 1, a mianowicie zapobieganiu i zaradzaniu szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a z drugiej strony być zgodne z prawem unijnym, a zwłaszcza z ogólnymi zasadami tego prawa, jest zadaniem każdego z państw członkowskich.
- 80 Co się tyczy zarzucanego przez skarżące w postępowaniu przed sądem odsyłającym naruszenia ich prawa własności, należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo własności należy do podstawowych zasad prawa unijnego, które nie stanowią jednak żadnych praw absolutnych, lecz muszą być widziane w perspektywie ich funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Unii służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa (wyroki: z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 Hauer, Rec. s. 3727, pkt 23; z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder HS Kraftfutter, Rec. s. 2237, pkt 15; z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-293/97 Standley i in., Rec. s. I-2603, pkt 54; a także z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 355).
- 81 Co się tyczy wspomnianych wcześniej celów służących dobru ogólnemu, z utrwalonego orzecznictwa wynika także, iż jednym z takich celów jest ochrona środowiska

naturalnego (zob. wyroki: z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. s. 531, pkt 13; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. 4607, pkt 8; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 Outokumpu, Rec. s. I-1777, pkt 32).

- 82 W tych okolicznościach uzależnienie wykonywania przez odpowiednie podmioty gospodarcze prawa do wykorzystywania ich terenów od wdrożenia niezbędnych środków zaradczych w dziedzinie środowiska naturalnego może wydawać się uzasadnione koniecznością zobowiązania ich do rzeczywistego podjęcia tych środków.
- 83 W tym względzie – jak słusznie twierdzi rząd włoski – w oczekiwaniu na wdrożenie określonych przez siebie środków zaradczych w dziedzinie ochrony środowiska właściwe władze mogą zgodnie z prawem podejmować wszelkie stosowne działania, w celu zapobieżenia pogorszeniu stanu środowiska naturalnego na terenie, gdzie środki te mają być wdrażane, względnie – zgodnie z zasadą ostrożności – w celu zapobieżenia wystąpieniu lub ponownemu pojawieniu się innych szkód w środowisku naturalnym na obszarach sąsiadujących z terenami, wobec których środki te mają zostać zastosowane.
- 84 Uzależnienie możliwości wykorzystywania przez określone podmioty gospodarcze zajmowanych przez nie terenów od wdrożenia środków zaradczych dotyczących obszarów sąsiadujących z tymi terenami może bowiem okazać się niezbędne do tego, by uniknąć sytuacji, w której w najbliższym otoczeniu terenów wymagających rekultywacji nastąpi rozwój innej działalności przemysłowej, mogącej powiększyć skalę wyrządzonych szkód lub utrudniać zarządzenie im.
- 85 Wynika stąd, iż zadaniem sądu odsyłającego jest w tym względzie zbadanie, czy w rozpatrywanych przezeń sprawach zawieszenie możliwości korzystania przez podmioty gospodarcze, na należących do nich terenach, z pewnych uprawnień związanych

z prawem własności jest uzasadnione celem, jakim jest zapobieżenie pogorszeniu stanu środowiska naturalnego tam, gdzie wdrażane są środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, a mianowicie na obszarze redy bądź czy zgodnie z zasadą ostrożności działanie takie uzasadnione jest celem zapobieżenia wystąpieniu lub ponownemu pojawieniu się innych szkód w środowisku naturalnym na terenach przylegających do całości brzegu morskiego, którego dotyczą środki zaradcze.

- ⁸⁶ Należy jednak zbadać, czy takie dopuszczone przez uregulowania krajowe działania nie wykraczają poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-534/06 *Industria Lavorazione Carni Ovine*, Zb.Orz. s. I-4129, pkt 25; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-170/08 *Nijemeisland*, Zb.Orz. s. I-5127, pkt 41).
- ⁸⁷ W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z dyrektywą 2004/35 stosowne podmioty gospodarcze zobowiązane są do wdrożenia środków zaradczych określonych przez właściwe władze i że władze te mogą je do tego przymusić.
- ⁸⁸ Oczywiście zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 8 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy właściwe władze mają możliwość samodzielnego podjęcia niezbędnych środków zaradczych i zapewnienia sobie zwrotu kosztów wdrożenia takich środków za pośrednictwem zabezpieczenia na mieniu lub innych odpowiednich gwarancji.
- ⁸⁹ Należy jednak podkreślić, że samodzielne wdrożenie koniecznych środków zaradczych przez właściwe władze jest tylko jednym z możliwych rozwiązań, z którego władze mogą zrezygnować na rzecz zobowiązania stosownych podmiotów gospodarczych do wdrożenia takich środków.

- 90 Ponadto naruszenie prawa własności tych podmiotów polega jedynie na ograniczeniu uprawnienia do wykorzystywania ich terenów i ma ono charakter tymczasowy w tym sensie, że po wdrożeniu nakazanych przez właściwe władze środków zaradczych podmioty te będą mogły ponownie w pełni korzystać z uprawnień wynikających z ich prawa własności.
- 91 W tych okolicznościach rozpatrywane działania właściwych władz nie wykraczają najwyraźniej poza to, co niezbędne do osiągnięcia podstawowego celu dyrektywy 2004/35, jakim jest zapobieganie i zarządzanie szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu, co oznacza, że w analizowanej sytuacji stosowne podmioty gospodarcze winny wdrożyć środki zaradcze określone przez te władze.
- 92 Udzielając odpowiedzi na pytanie trzecie, należy zatem stwierdzić, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniach przed sądem odsyłającym dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom uzależnienie wykonywania przed podmioty gospodarcze, których dotyczą środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, ich prawa do wykorzystywania terenów od wykonania robót nakazanych przez te władze, i to nawet jeśli wspomniane środki nie dotyczą bezpośrednio tych terenów ze względu na fakt, że zostały one już wcześniej poddane rekultywacji lub nie były nigdy zanieczyszczone. Jednakże przepisy takie winny być uzasadnione celem, jakim jest zapobieżenie pogorszeniu stanu środowiska naturalnego tam, gdzie wspomniane środki są wdrażane bądź – zgodnie z zasadą ostrożności – celem zapobieżenia wystąpieniu lub ponownemu pojawieniu się innych szkód w środowisku naturalnym na należących do tych podmiotów gospodarczych terenach, przylegających do całości brzegu morskiego, którego dotyczą środki zaradcze.

W przedmiocie kosztów

- 93 Dla stron postępowania przed sądem odsyłającym 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 odsyłającym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) Artykuł 7 i art. 11 ust. 4 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 w związku z załącznikiem II do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że właściwe władze są uprawnione do zarządzenia istotnej zmiany środków zaradczych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które zastosowano po przeprowadzeniu postępowania kontrydiktoryjnego przy współpracy z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi i które zostały już wdrożone lub których wdrażanie zostało rozpoczęte. Jednakże w celu wydania takiej decyzji:

- władze te zobowiązane są do wysłuchania podmiotów gospodarczych, wobec których środki te zostały zastosowane, chyba że ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego konieczne jest natychmiastowe podjęcie działań przez właściwe władze;
- władze te winny także zachęcać w szczególności osoby, na których terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione, oraz
- władze te winny uwzględnić kryteria wskazane w pkt 1.3.1 załącznika II do dyrektywy 2004/35 oraz wskazać w swej decyzji powody uzasadniające dokonany wybór, a także, w stosownym wypadku, okoliczności, które pozwalają uzasadnić, że przeprowadzenie szczegółowej analizy w oparciu o te kryteria było niecelowe lub niemożliwe, na przykład ze względu na skalę zagrożenia dla środowiska naturalnego.

- 2) W okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem odsyłającym dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom uzależnienie wykonywania przez podmioty gospodarcze, których dotyczą środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, ich prawa do wykorzystywania terenów od wykonania robót nakazanych przez te władze, i to nawet jeśli wspomniane środki nie dotyczą bezpośrednio tych terenów ze względu na fakt, że zostały one już wcześniej poddane rekultywacji lub nie były nigdy zanieczyszczone. Jednakże przepisy takie winny być uzasadnione celem, jakim jest zapobieżenie pogorszeniu stanu środowiska naturalnego tam, gdzie wspomniane środki są wdrażane, bądź – zgodnie z zasadą ostrożności – celem zapobieżenia wystąpieniu lub ponownemu pojawieniu się innych szkód w środowisku naturalnym na należących do tych podmiotów gospodarczych terenach, przylegających do całości brzegu morskiego, którego dotyczą środki zaradcze.

Podpisy