Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 20 listopada 2014 r.[1]

Sprawa C-534/13

Fipa Group S.r.l. i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (Włochy)]

Artykuł 191 ust. 2 TFUE — Dyrektywa 2004/35/WE — Odpowiedzialność za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu — Zasada „zanieczyszczający płaci" — Odpowiedzialność właściciela, który nie jest sprawcą szkody wyrządzonej środowisku

I – **Wprowadzenie**

1. Włoskie miasto Carrara słynie ze swojego marmuru. Jednakże w jego okolicy w przeszłości prowadzono także inną działalność przemysłową. Działalność ta pozostawiła, przynajmniej w okolicy sąsiedniego miasta Massa Carrara, znaczne zanieczyszczenia, dlatego też wyznaczono tam „obszar o szczególnym znaczeniu narodowym". Po tym, jak w międzyczasie nastąpiła zmiana właściciela nieruchomości będących przedmiotem sprawy, obecni właściciele, którzy nie są sprawcami zanieczyszczeń, prowadzą spór z władzami włoskimi, w jakim zakresie mogą oni zostać obciążeni działaniami zaradczymi.

2. Zgodnie z informacjami włoskiej Consiglio di Stato (rady państwa) prawo włoskie przewiduje jedynie, że tacy właściciele mogą zostać obciążeni kosztami działań zaradczych do wysokości wartości ich nieruchomości. Natomiast zgodnie z tymi uregulowaniami nie są oni już później zobowiązani do osobistego podejmowania działań zaradczych lub ponoszenia wyższych kosztów takich działań. Dlatego też Consiglio di Stato zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy zasady ustanowione w art. 191 ust. 2 TFUE, a mianowicie zasada „zanieczyszczający płaci", zasady ostrożności i podejmowania działania zapobiegawczego oraz zasada naprawiania w pierwszym rzędzie u źródła szkód wyrządzonych środowisku, jak również dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko[2] wymagają większego obciążenia takich właścicieli.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56, zwana dalej „dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko"); miarodajne jest najprawdopodobniej brzmienie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.U. L 140, s. 114). Późniejsze zmiany wprowadzone przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE (Dz.U. L 178, s. 66) podlegają transpozycji dopiero w 2015 r.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

3. Zasady Unii w zakresie polityki ochrony środowiska zostały wyrażone w art. 191 ust. 2 TFUE:

„Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«.

[…]”.

4. Tak jak to podkreśla art. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, dyrektywa ta realizuje w szczególności zasadę „zanieczyszczający płaci”.

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

5. Motyw 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko wskazuje jednak granice zasady „zanieczyszczający płaci”:

„Nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić [usunąć] za pomocą mechanizmu odpowiedzialności. Aby wspomniany mechanizm był skuteczny, musi być [istnieć] możliwość zidentyfikowania [ustalenia] co najmniej jednego zanieczyszczającego, szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo, a pomiędzy szkodą i zidentyfikowanym(-i) [ustalonym(-i)] zanieczyszczającym(-i) powinien być ustalony związek przyczynowy. W przypadku gdy nie jest możliwe powiązanie negatywnych skutków występujących w środowisku naturalnym z działaniami lub zaniechaniami określonych indywidualnych podmiotów, odpowiedzialność nie jest właściwym instrumentem, który można użyć w stosunku do zanieczyszczeń szerokiego zasięgu o charakterze rozproszonym. [Z tego względu odpowiedzialność nie stanowi odpowiedniego instrumentu względem już rozproszonych zanieczyszczeń o szerokim zasięgu, w odniesieniu do których nie jest możliwe ustanowienie związku między negatywnymi skutkami dla środowiska a działaniem albo zaniechaniem określonych podmiotów indywidualnych]”.

6. Artykuł 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko ogranicza w niektórych wypadkach odpowiedzialność podmiotów gospodarczych za koszty:

„Od podmiotu gospodarczego nie wymaga się ponoszenia [Podmiot gospodarczy nie ponosi] kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy, jeśli może on udowodnić, że szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu lub bezpośrednie zagrożenie wystąpienia takich szkód:

a) zostało spowodowane przez stronę trzecią [podmiot trzeci] i wystąpiło pomimo właściwych środków bezpieczeństwa; lub

b) wynikało ze spełnienia innego obowiązkowego polecenia lub wskazówki pochodzącej od publicznych władz [innych] niż polecenie lub wskazówka wynikająca z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu gospodarczego.

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

7. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko zezwala państwom członkowskim na przyjmowanie określonych dalej idących uregulowań:

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

8. W końcu też wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się do motywu 24, który dotyczy zapewnienia stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko:

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

B – *Prawo włoskie*

9. Artykuł 3 decreto legislativo n. 152 (dekret ustawodawczy nr 152, zwany dalej „decreto legislativo n. 152/2006") z dnia 3 kwietnia 2006 r. odnosi się wprost do wcześniejszego brzmienia art. 192 ust. 2 TFUE, a mianowicie art. 174 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej, chociaż prawdopodobnie chodzi o traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Przepis ten zobowiązuje każdego, organy oraz podmioty prywatne, do ochrony środowiska przez odpowiednie środki, które orientują się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

10. Artykuł 244 ust. 1 i 2 decreto legislativo n. 152/2006 stanowi, że właściwe organy po stwierdzeniu zanieczyszczenia terenu upominają zanieczyszczającego. Na podstawie ust. 3 o decyzji tej informuje się też właściciela terenu. Zgodnie z ust. 4 właściwe organy podejmują niezbędne środki w celu zabezpieczenia i rekultywacji terenu, jeżeli nie można ustalić zanieczyszczającego, a ani właściciel terenu, ani inne zainteresowane strony nie podejmą działań.

11. Artykuł 245 ust. 1 decreto legislativo n. 152/2006 zezwala właścicielowi i innym zainteresowanym stronom na podjęcie środków koniecznych w celu zabezpieczenia i regeneracji terenu. Zgodnie z ust. 2 właściciel lub administrator powierzchni są zobowiązani, niezależnie od obowiązków zanieczyszczającego, do informowania właściwych organów oraz do podejmowania odpowiednich działań zapobiegawczych, jeżeli dowiedzą się o ryzyku przekroczenia wielkości progowych zanieczyszczeń. Właściciel oraz inne zainteresowane strony mogą następnie podejmować dobrowolne działania w celu rekultywacji terenu.

12. Zgodnie z art. 250 decreto legislativo n. 152/2006 właściwe organy podejmują niezbędne środki, jeżeli zanieczyszczający nie działa lub też nie można go ustalić, a właściciel lub inne zainteresowane strony pozostają bezczynni.

13. Zgodnie z art. 253 ust. 1 decreto legislativo n. 152/2006 środki z tego tytułu stanowią obciążenia rzeczowe („oneri reali") nieruchomości. Artykuł 235 ust. 2 tego aktu stanowi, że na poczet kosztów tych środków ustanowione zostaje na nieruchomości szczególne uprzywilejowane prawo rzeczowe („privilegio speciale immobiliare"). Jeżeli dochodzi się tych kosztów od właściciela nieruchomości,

który nie jest zanieczyszczającym, należy na podstawie ust. 3 w szczególności wykazać, iż nie można ustalić zanieczyszczającego lub też nie można od niego dochodzić tych kosztów. Zgodnie z ust. 4 można obciążyć właściciela tymi kosztami najwyżej do wysokości wartości nieruchomości w stanie po dokonaniu rekultywacji.

III – **Spór przed organami krajowymi oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

14. Fipa Group S.r.l., TWS Automation S.r.l. oraz Ivan S.r.l. nabyły kilka nieruchomości, które wcześniej stanowiły własność koncernu Montedison. Nieruchomości te są położone na terenie tzw. obszaru o szczególnym znaczeniu narodowym „Massa Carrara" i są silnie skażone zanieczyszczeniami, które – co jest bezsporne – nie zostały spowodowane przez wskazane powyżej trzy spółki. Przeciwnie, są to prawdopodobnie skutki zanieczyszczeń, za które odpowiada jeszcze koncern Montedison i były już pod koniec ubiegłego stulecia przedmiotem działań rekultywacyjnych.

15. Zgodnie z informacjami stron postępowania właściwe organy administracyjne na podstawie dekretu z dnia 7 listopada 2011 r. zobowiązały wskazane wyżej spółki, jako właścicieli zanieczyszczonych nieruchomości, do wdrożenia nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz do przedłożenia zmiany koncepcji rekultywacji (z 1995 r.). Według tych informacji w decyzji tej wskazano Montedision S.r.l. (obecnie Edison S.p.A.) jako zanieczyszczającego. Spółka ta została zobowiązana do podjęcia takich samych działań.

16. W wyniku skarg trzech pierwszych wymienionych spółek sąd administracyjny Regione Toscana w pierwszej instancji uchylił te środki. Obecnie pełny skład Consiglio di Stato (zwanej dalej „radą państwa") orzeka o środkach odwoławczych Ministerio dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (włoskiego ministerstwa ochrony środowiska) od tych trzech wyroków.

17. W tym postępowaniu rada państwa kieruje do Trybunału następujące pytanie:

„Czy zasady Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska przewidziane w art. 191 ust. 2 TFUE oraz w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko (art. 1 i art. 8 ust. 3, motywy 13 i 24) – w szczególności zasada »zanieczyszczający płaci«, zasada ostrożności, zasada podejmowania działania zapobiegawczego i zasada naprawiania w pierwszym rzędzie u źródła szkód wyrządzonych środowisku – stoją na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 244, 245, 253 decreto legislativo z dnia 3 kwietnia 2006 r. n. 152, które w przypadku stwierdzonego skażenia danego terenu i niemożliwości ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za skażenie lub niemożliwości wyegzekwowania od tego podmiotu działań zaradczych nie pozwalają organowi administracyjnemu na nałożenie obowiązku realizacji nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz działań rekultywacyjnych na właściciela, który nie jest odpowiedzialny za zanieczyszczenie, przewidując obciążenie tego ostatniego jedynie ograniczoną do wartości terenu odpowiedzialnością majątkową po wykonaniu czynności rekultywacyjnych?".

18. W trakcie pisemnego etapu postępowania włoska rada państwa poinformowała Trybunał, iż Versalis S.p.A., zwana dalej, „Versalis", przystąpiła do sporu sądowego. Stanowiska na piśmie przedłożyły jako strony postępowania: Ivan Srl., zwana dalej „Ivan „, Edison S.p.A., zwana dalej „Edison" i Versalis oraz – jako pozostali uczestnicy postępowania – Rzeczpospolita Polski, Republika Włoska oraz Komisja Europejska. W rozprawie w dniu 5 listopada 2014 r. uczestniczyli Ivan, Edison, Versalis, Włochy oraz Komisja.

IV – **Ocena prawna**

19. Włoska rada państwa zmierza do ustalenia, czy zasady z art. 191 ust. 2 TFUE oraz z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, które w przypadku stwierdzonego skażenia terenu i niemożliwości ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za skażenie lub niemożliwości wyegzekwowania od tego podmiotu działań zaradczych nie pozwalają organowi administracyjnemu na nałożenie obowiązku realizacji nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz działań rekultywacyjnych na właściciela, który nie jest odpowiedzialny za zanieczyszczenie, lecz przewidują obciążenie tego ostatniego jedynie odpowiedzialnością majątkową ograniczoną do wartości terenu po wykonaniu czynności rekultywacyjnych.

20. W związku z tym należy zbadać, czy prawo Unii zobowiązuje państwa członkowskie do nałożenia na właściciela zanieczyszczonej nieruchomości określonych środków zabezpieczających i rekultywacyjnych, chociaż nie spowodował on tego zanieczyszczenia.

21. W tym celu należy najpierw omówić dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko, jako uregulowanie szczególne, a następnie zająć się zasadami ustanowionymi w art. 191 ust. 2 TFUE. W końcu poruszę krótko kwestię unijnego prawa odpadów, które jednak nie jest w niniejszej sprawie przedmiotem pytania.

22. Pragnę z góry wskazać na wynik mojej oceny: co prawda nie można wykluczyć, że Unia dokona uszczegółowienia zasad wynikających z art. 191 ust. 2 TFUE poprzez przewidzenie odpowiedniego obowiązku [3], jednakże nie nastąpiło to we wskazanej przez radę państwa dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Trybunał nie powinien w niniejszym postępowaniu badać, czy inne uregulowania, na przykład prawo odpadów, zawierają dalej idące uregulowania, aby uniknąć zaskakującego orzeczenia wydanego bez możliwości wystarczającego ustosunkowania się przez uczestników postępowania.

A – *W przedmiocie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko*

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania dotyczącego dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko

23. Można mieć z dwóch powodów wątpliwości dotyczące dopuszczalności pytania w zakresie, w jakim dotyczy ono dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Obie dotyczą jego znaczenia dla rozstrzygnięcia postępowania głównego.

24. Po pierwsze, na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można mieć wątpliwości, czy przepisy włoskie można interpretować w ten sposób, że uzasadniają one wskazaną w pytaniu dalej idącą odpowiedzialność właścicieli nieruchomości. Dyrektywa może ustanawiać obowiązki dla jednostki jedynie poprzez zgodną z dyrektywą wykładnią prawa krajowego [4]. Dlatego też istnieje możliwość, iż dokonanie wykładni dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko przez Trybunał nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego.

3 — Zobacz już moje opinie: w sprawie ERG i in. C-378/08, EU:C:2009:650; w sprawach połączonych ERG i in., 379/08 i 380/08, EU:C:2009:653, pkt 111 i nast.

4 — Zobacz moja opinia w sprawie Commune de Mesquer, C-187/07, EU:C:2008:174, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo.

25. Jednakże w kompetencji Trybunału nie leży wypowiadanie się, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, na temat wykładni przepisów krajowych [5]. Dlatego też należy kierować się domniemaniem, iż pytania przedłożone przez sądy krajowe w trybie prejudycjalnym mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego [6].

26. Ostatecznie taka sama sytuacja występuje także w kwestii drugiego z możliwych powodów do wątpliwości odnośnie do znaczenia pytania dla rozstrzygnięcia postępowania głównego. Dotyczy on zagadnienia stosowania ratione temporis dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego.

27. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko znajduje zastosowanie zgodnie z art. 17 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 przed nią nie zakończonej [7].

28. Informacje Edison, na podstawie których zanieczyszczająca działalność została zakończona już 1988 r., a teren był w 1995 r. – być może jedynie z częściowym powodzeniem – rekultywowany, przemawiają więc raczej przeciwko stosowaniu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w postępowaniu głównym. Bez znaczenia dla stosowania dyrektywy byłaby też kwestia, czy zainteresowane przedsiębiorstwa są następcami prawnymi przedsiębiorstwa, które przed dniem 30 kwietnia 2007 r. spowodowało szkodę [8].

29. Niemiej jednak sąd odsyłający powinien zbadać w oparciu o okoliczności, które ocenić może tylko on sam, czy w rozpatrywanej przez niego sprawie szkody, wobec których zastosowano zarządzone przez właściwe władze krajowe środki zaradcze w dziedzinie środowiska naturalnego, należą do jednej z grup określonych w art. 17 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Na wypadek, gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że dyrektywa ma zastosowanie ratione temporis w zawisłej przed nim sprawie, należy się do niej odnieść [9].

2. W przedmiocie wymogów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko

30. Pytanie dotyczące kwestii, czy zasady dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko zobowiązują państwa członkowskie do nałożenia na właściciela zanieczyszczonej nieruchomości obowiązku do podjęcia określonych środków w celu jej zabezpieczenia i rekultywacji, chociaż *nie spowodował* tego zanieczyszczenia, jest zaskakujące, gdyż spowodowanie szkód w środowisku jest przesłanką dla określonych w dyrektywie obowiązków osób fizycznych i prawnych.

31. Zgodnie z art. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko jej celem jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci" w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Znajduje ona w związku z tym zastosowanie na podstawie art. 3 ust. 1 do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu przez wykonywanie działalności zawodowej oraz do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności. Odpowiedzialny za te działania podmiot gospodarczy jest zobowiązany na podstawie art. 5–7 do przeprowadzenia niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych lub do ponoszenia zgodnie z art. 8–10 oraz motywem 18 kosztów tych środków.

5 — Zobacz wyrok Angelidaki i in., od C-378/07 do 380/07, EU:C:2009:250, pkt 48.

6 — Zobacz wyrok Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, pkt 30.

7 — Wyroki: ERG i in, C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 41; ERG i in., C-379/08 i 380/08, C:EU:2010:127, pkt 34.

8 — Dotyczy to być może spółki Edison, która widocznie powstała z koncernu Montedison, który korzystał w przeszłości z omawianych nieruchomości i według informacji Ivan jest również odpowiedzialny za zanieczyszczenie.

9 — Wyroki: ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 43, 47; ERG i in., C-379/08 i 380/08, C:EU:2010:127, pkt 36, 40.

32. Motyw 2 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko wyjaśnia w tej kwestii, że poprzez tę odpowiedzialność podmioty gospodarcze powinny zostać skłonione do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu. W celu zapewnienia, że mechanizm odpowiedzialności doprowadzi do osiągnięcia (zamierzonych) wyników, motyw 13 wyjaśnia, że musi istnieć możliwość ustalenia co najmniej jednego zanieczyszczającego, szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo, a pomiędzy szkodą i ustalonym(-i) zanieczyszczającym(-i) powinien być ustalony związek przyczynowy.

33. Motyw 20 oraz art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko również podkreślają szczególne znaczenie zagadnienia spowodowania zanieczyszczenia. Na tej podstawie podmiot gospodarczy nie powinien ponosić kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych podjętych na mocy tej dyrektywy w sytuacjach, gdy wspomniana szkoda lub bezpośrednie zagrożenie jej wystąpieniem jest wynikiem zdarzeń znajdujących się poza kontrolą podmiotu gospodarczego. Czyli egzoneracja jest możliwa, mimo tego, że działalność zawodowa podmiotu gospodarczego spowodowała szkodę. W celu uzyskania egzoneracji musi on wykazać, że szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód zostało spowodowane przez stronę trzecią i wystąpiło pomimo właściwych środków bezpieczeństwa. Tak więc taki wyjątek zachodzi na przykład w wypadku sabotażu lub ingerencji z zewnątrz.

34. Natomiast wbrew hipotezie przedstawionej przez radę państwa nie należy interpretować art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w ten sposób, że bez stwierdzenia dodatkowych okoliczności można byłoby domniemywać aż do momentu udowodnienia innej przyczyny, iż podmiot gospodarczy użytkujący nieruchomość spowodował zanieczyszczenie. Przeciwnie, przepis ten pozwala na zwolnienie podmiotu gospodarczego mimo istnienia dowodu na to, że szkoda została wywołana przez jego działalność zawodową.

35. Jednakże niezależnie od art. 8 ust. 3 Trybunał dokonał już takiej wykładni dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, iż dopuszczalne jest odpowiednie domniemanie na niekorzyść podmiotu gospodarczego. Państwa członkowskie dysponują bowiem szerokim zakresem uznania, w szczególności odnośnie do stwierdzenia przyczyn zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym i rozległym [10]. Dlatego też dopuszczalne jest domniemanie dotyczące spowodowania zanieczyszczenia, jeżeli występują wiarygodne przesłanki, takie 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 [11].

36. Zasada „zanieczyszczający płaci” nie oznacza natomiast, że podmioty gospodarcze są zobowiązane do ponoszenia obciążeń związanych z usunięciem zanieczyszczeń, do powstania których się nie przyczyniły [12]. Dlatego Trybunał wskazał, że zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko podmiotom gospodarczym przysługują środki odwoławcze służące zaskarżaniu środków zaradczych zastosowanych na podstawie tej dyrektywy, a także istnienia wszelkiego związku przyczynowego między ich działalnością a stwierdzonym zanieczyszczeniem [13]. W szczególności mogą obalić domniemanie, że spowodowali szkodę [14].

37. Zwykli właściciele nieruchomości obciążonych szkodą, którzy nie spowodowali szkody, nie odgrywają żadnej roli w przedstawionym właśnie systemie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Dyrektywa ta w ogóle nie znajduje w stosunku do nich zastosowania [15].

10 — Wyrok ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 55.

11 — Ibidem, pkt 57.

12 — Wyroki: Standley i in., C-293/07, EU:C:1999:215, pkt 50; ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 67.

13 — Wyrok ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 67.

14 — Ibidem, pkt 58.

15 — Zobacz podobnie wyrok ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 58.

38. Także zasady ostrożności i podejmowania działania zapobiegawczego oraz zasada naprawiania w pierwszym rzędzie u źródła szkód wyrządzonych środowisku nie podważają w żaden sposób tego wniosku. Należy je co prawda także uwzględniać przy wykładni dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, jednakże nie mogą one ustanawiać samodzielnych obowiązków przekraczających obowiązki wynikające z uregulowań zawartych w dyrektywie.

39. Także wymóg skutecznego wykonania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko wyrażony w motywie 24 nie może uzasadniać jakichkolwiek obowiązków niezawartych w dyrektywie dla właścicieli nieruchomości, którzy nie spowodowali szkody.

3. W przedmiocie odpowiedzialności właścicieli nieruchomości w świetle drugiego wyroku ERG i in.

a) W przedmiocie niektórych tłumaczeń tego wyroku

40. Niektóre tłumaczenia drugiego wyroku ERG i in. wydają się jednak wskazywać na przeciwieństwo wniosków wynikających z dotychczasowych rozważań. Trybunał w trzech wersjach językowych mówi tam o właścicielach [16], użytkownikach [17] lub koncesjonariuszach [18] nieruchomości przylegających do obszaru brzegu morskiego będącego przedmiotem środków zaradczych. Trybunał stwierdza, że w nadzwyczajnych okolicznościach dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko powinna być interpretowana w ten sposób, że właściwe władze mogą żądać od tych osób, aby podjęły środki zaradcze we własnym zakresie [19].

41. Należy jednak przyjąć, że Trybunał nie zamierzał dokonać ustalenia obowiązków właścicieli, użytkowników lub koncesjonariuszy nieruchomości jako takich, lecz odnosił się do podmiotów gospodarczych w rozumieniu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, które na tych nieruchomościach wykonywali działalność zawodową, gdyż wszystkie inne wersje językowe tego wyroku, a w szczególności francuski oryginał, który był przedmiotem narady wszystkich uczestniczących sędziów, oraz wiążący tekst autentyczny w języku włoskim, stosują pojęcie podmiotu gospodarczego [20], tak jak jest on używany przez dyrektywę.

b) W przedmiocie odpowiedzialności podmiotów gospodarczych za zagrożenia, których źródłem jest ich nieruchomość

42. Jednakże nawet uwzględniając możliwe problemy związane z tłumaczeniami, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko zgodnie z drugim wyrokiem ERG i in. powinna być najpewniej interpretowana w ten sposób, że w nadzwyczajnych okolicznościach właściwe władze mogą żądać od właścicieli nieruchomości podjęcia we własnym zakresie środków zaradczych, jeżeli wykonują na nich działalność w rozumieniu tej dyrektywy [21]. Trybunał nie wspomina o przyczynieniu się jako przesłance tego obowiązku.

16 — W wersji litewskiej: „sklypų savininkams”.

17 — W wersji niemieckiej: „Nutzern der Grundstücke”.

18 — W wersji portugalskiej: „concessionários dos terrenos”.

19 — Wyrok ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 78, zob. też pkt 82.

20 — W wersji francuskiej: „exploitants”, a w wersji włoskiej: „operatori”.

21 — Wyrok ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 78, zob. też pkt 82.

43. Taka odpowiedzialność podmiotów gospodarczych byłaby zgodna ze stanowiskiem Włoch. Zgodnie z nim zasada „zanieczyszczający płci" uzasadnia obiektywną odpowiedzialność przedsiębiorstw będących właścicielami nieruchomości wykorzystywanych do celów przemysłowych za zanieczyszczenia tych nieruchomości. Przedsiębiorstwa te uzyskują korzyści gospodarcze z nieruchomości, dlatego też odpowiadają ze wszelkie ryzyko, którego źródłem jest nieruchomość. Nie zachodzi zatem konieczność udowodnienia, iż spowodowali oni zanieczyszczenia.

44. Jednakże również taka wykładnia stanowiska Trybunału nie jest przekonująca, ponieważ Trybunał uzasadnia swoje stwierdzenie w dalszej części poprzez obowiązki nałożone przez dyrektywę na podmioty gospodarcze, które spowodowały szkodę środowisku naturalnemu [22].

45. Ponadto przedstawiona w pkt 42 wykładnia drugiego wyroku ERG i in. pozostawałby w sprzeczności ze stwierdzeniami z tego samego dnia dotyczącymi zależności odpowiedzialności podmiotów gospodarczych od spowodowania szkody zawartymi w pierwszym wyroku ERG i in., w których Trybunał nawiązuje do istniejącego już orzecznictwa [23]. I tak zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" podmioty gospodarcze są zobowiązane do podejmowania działań zaradczych jedynie dlatego, że przyczyniły się do zanieczyszczenia lub powstania ryzyka zanieczyszczenia [24]. Na podstawie zasady „zanieczyszczający płaci" podmioty gospodarcze nie powinny ponosić ciężaru zaradzania zanieczyszczeniu, do którego powstania się nie przyczyniły [25].

46. Dlatego też przywołane wcześniej stwierdzenie Trybunału zawarte w drugim wyroku ERG i in. może odnosić się jedynie do podmiotów gospodarczych, które spowodowały szkodę, nawet jeżeli – tak jak już to przedstawiono [26] – jedynie domniemuje się, iż te podmioty do powstania szkody się przyczyniły.

4. W przedmiocie bardziej rygorystycznych uregulowań państw członkowskich

47. Właściciele, którzy nie spowodowali szkód w środowisku w nieruchomościach, mogą jednak zostać pociągnięci za nie do odpowiedzialności na podstawie środków państw członkowskich. Zgodnie bowiem z art. 16 dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie stanowi przeszkody w zakresie utrzymywania i przyjmowania przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Wyraźnie wskazane jest tam uprawnienie do ustalania dalszych stron odpowiedzialnych za szkody.

48. Uprawnienie to jest ograniczone przez cele dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, które nie mogą być podważane przez państwa członkowskie [27]. Dlatego też byłoby w szczególności zakazane ustalanie przez nie dalszych podmiotów odpowiedzialnych, które wstępują w miejsce zanieczyszczających ponoszących odpowiedzialność na podstawie dyrektywy. Jako że istniejąca we Włoszech na podstawie art. 253 ust. 3 decreto legislativo n. 152/2006 odpowiedzialność zwykłych właścicieli zakłada, że nie można ustalić zanieczyszczającego lub też nie można od niego dochodzić kosztów, uregulowanie to nie narusza rzeczonego celu.

22 — Ibidem, pkt 87–90.

23 — Wyrok ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 52–59; 64–67.

24 — Ibidem, pkt 57, z powołaniem się na wyrok Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, pkt 77.

25 — Ibidem, pkt 67, z powołaniem się na wyrok Standley i in., C-293/97, EU:C:1999:215, pkt 51.

26 — Zobacz pkt 35 powyżej.

27 — Wyrok ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 65, 66. Zobacz też moje opinie: w sprawie ERG i in., C-378/08, EU:C:2009:650; w sprawach połączonych ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2009:653, pkt 96–115.

49. W ramach postępowania w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym interesujące jest jednak jedynie zagadnienie, czy stworzona przez art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko możliwość przyjęcia bardziej rygorystycznych uregulowań prowadzi do powstania obowiązku do silniejszego pociągnięcia do odpowiedzialności właścicieli, którzy nie spowodowali szkody, niż wynika to z dotychczasowych przepisów.

50. Przeciwko temu przemawia okoliczność, że przy wykonywaniu tej kompetencji państwom członkowskim przysługują uprawnienia dyskrecjonalne. Uprawnienia te mogą jednak podlegać ograniczeniom, w niniejszej sprawie na przykład – jak już wskazano powyżej – z uwagi na sprzeczność z celami dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. W wyjątkowych wypadkach uprawnienia dyskrecjonalne mogą zostać tak dalece zredukowane, iż powstanie obowiązek skorzystania z kompetencji.

51. I tak na przykład można byłoby po pobieżnej lekturze art. 4 ust. 2 dyrektywy OOŚ [28] przyjąć, że państwom członkowskim przysługuje uznanie, czy oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć z załącznika II powinno zostać poddanie ocenie oddziaływania. Jednakże z orzecznictwa wynika, iż taka ocena jest obowiązkowa, jeżeli przedsięwzięcie może mieć znaczące skutki dla środowiska [29].

52. W odróżnieniu do tego ani z art. 16, ani też z innych przepisów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie wynikają wyraźne wskazówki przemawiające za ograniczeniem zakresu uznania w odniesieniu do uprawnienia do regulacji, które wskazywałyby na to, iż właściciele nieruchomości powinni zostać obciążeni środkami zaradczymi w celu zaradzenia szkodom w środowisku, jeżeli nie spowodowali tych szkód. Dyrektywa zakłada najwyżej milcząco, że państwa członkowskie mogą zobowiązać te osoby do znoszenia niezbędnych środków na swoich nieruchomościach oraz – w niezbędnym zakresie – do kooperacji w ramach ich przeprowadzania. Dlatego też art. 12 ust. 4 przewiduje ich wysłuchanie.

53. Dalsze ograniczenia wynikających z art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko uprawnień dyskrecjonalnych państw członkowskich mogą wynikać ze wskazanych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zasad ochrony środowiska wymienionych w art. 191 ust. 2 TFUE [30], gdyż także art. 16 został przyjęty zgodnie z art. 192 ust. 1 TFUE w celu osiągnięcia tych celów. Należy więc przyjąć, że art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii, i oparty jest na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

54. Znaczenie zasady „zanieczyszczający płaci" pokrywa się zasadniczo z granicami art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Państwa członkowskie nie mogą podważać zasady „zanieczyszczający płaci" poprzez wskazywanie obok zanieczyszczających dalszych podmiotów odpowiedzialnych. Pozostałe podmioty odpowiedzialne mogą zatem ponosić jedynie odpowiedzialność subsydiarną.

55. Poza tym odpowiada to też zasadzie działania zapobiegawczego. Jeżeli zanieczyszczający mają świadomość, że w pełni odpowiadają za szkodę, będą podejmowali pożądane środki zapobiegawcze, aby w ogóle uniknąć powstania szkody, a zanieczyszczający są z reguły tymi, którzy mogą zastosować najskuteczniejsze środki.

28 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

29 — Wyroki: Kraaijeveld i in., C-32/95, EU:C:1996:404, pkt 55; WWF i in., C-435/97, EU:C:1999:418, pkt 36; Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, pkt 29.

30 — Zobacz wyroki: Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, pkt 38; Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-301/10, EU:C:2012:633, pkt 49; Shell Nederland, C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, pkt 38; Komisja/Francja, C-237/12, EU:C:2014:2152, pkt 30.

56. Ponadto zasada działania zapobiegawczego, tak samo jak zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, wymaga jednak, by niezależnie od ewentualnego współudziału właściciela w powstaniu szkody na terenie zanieczyszczonej nieruchomości można było podjąć środki w celu zapobieżenia rozprzestrzenieniu się szkód. W pewnych okolicznościach może być także pożądane, by właściciel posiadający lepszą znajomość nieruchomości wspierał te środki. W przeciwnym razie zapobieżenie rozprzestrzenieniu się szkody byłoby znaczenie utrudnione lub nawet wykluczone. Natomiast zasady te z reguły nie wymagają, by właściciel został zobowiązany do rekultywacji.

57. Rzeczywiście, zasada działania zapobiegawczego przemawia za zobowiązaniem właścicieli nieruchomości w określonych wypadkach do podejmowania ochronnych środków zapobiegawczych wobec ryzyka, za które zasadniczo odpowiadają podmioty trzecie. Można sobie wyobrazić, że na przykład właściciel nieruchomości, na której wielokrotnie nielegalnie składowano odpady, musi ogrodzić tę nieruchomość, aby zapobiec dalszym naruszeniom. Także powołany przez Włochy obowiązek zgłoszenia przez właściciela na podstawie art. 245 ust. 2 decreto legislativo n. 152/2006 zanieczyszczeń i podjęcia środków ochronnych opiera się na tej samej idei. Jednakże odesłanie prejudycjalne nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, aby w niniejszej sprawie chodziło o takie wyrażenie zasady działania zapobiegawczego. Stąd nie ma może konieczności dalszego zgłębiania tej koncepcji przemawiającej na rzecz odpowiedzialności właściciela.

58. Nie jest też oczywiste, w jaki sposób w niniejszej sprawie zasada działania zapobiegawczego powinna wpłynąć na wykładnię art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w kontekście odpowiedzialności za działania zaradcze właścicieli nieruchomości, którzy nie spowodowali szkód. Zgodnie z tą zasadą można podjąć działania ochronne, jeżeli występuje niepewność co do zaistnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, nie oczekując, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione [31]. Jeżeli jednak stwierdzono, iż określona osoba nie spowodowała szkody, zasada ta nie może znaleźć zastosowania.

59. Jednak jeśli nie jest jasne, czy właściciel nieruchomości spowodował szkodę, może stanowić to podstawę dla wskazanego powyżej domniemania [32]. W takiej sytuacji nie ma już jednak miejsca dla zastosowania art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

60. Tak więc pozostaje jedynie cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony. Z tym celem korespondowałaby bez wątpienia daleko idąca odpowiedzialność subsydiarna właścicieli nieruchomości za szkody w środowisku na ich nieruchomościach. Pozwoliłoby to bowiem na skoncentrowanie ograniczonych zasobów państwa na szkodach, w stosunku do których nie można ustalić podmiotów odpowiedzialnych.

61. Jednakże uważam za wykluczone, aby za pomocą tego celu rozumieć zawarte w art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko *zezwolenie* na zidentyfikowanie dalszych podmiotów odpowiedzialnych – jako obowiązek. Przeciwnie, to zezwolenie przenosi na państwa członkowskie uprawnienie w zakresie wyważenia celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony z innymi celami, na przykład z prawami podstawowymi właścicieli nieruchomości. W przeciwnym razie każde wynikające z prawa wtórnego zezwolenie na przyjęcie bardziej rygorystycznych środków ochrony środowiska zobowiązywałoby państwa członkowskie do zapewniania najwyższego wyobrażalnego poziomu ochrony, przekraczającego poziom wyznaczony przez uregulowania zawarte w prawie wtórnym.

31 — Wyroki: National Farmers' Union i in., C-157/96, EU:C:1998:191, pkt 63; Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, pkt 39; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 61, 62.

32 — Zobacz pkt 35 powyżej.

5. Wniosek wstępny

62. Zatem zasady Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska przewidziane w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko (art. 1, art. 8 ust. 3 i art. 16 oraz motywy 13 i 24) i w art. 191 ust. 2 TFUE – w szczególności zasada „zanieczyszczający płaci", zasada ostrożności, zasada podejmowania działania zapobiegawczego i zasada naprawiania w pierwszym rzędzie u źródła szkód wyrządzonych środowisku – nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które w przypadku stwierdzonego skażenia danego terenu i niemożliwości ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za skażenie lub niemożliwości wyegzekwowania od tego podmiotu działań zaradczych nie pozwalają organowi administracyjnemu na nałożenie obowiązku realizacji nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz działań rekultywacyjnych na właściciela, który nie jest odpowiedzialny za zanieczyszczenie, przewidując obciążenie tego ostatniego jedynie odpowiedzialnością majątkową ograniczoną do wartości terenu po wykonaniu czynności rekultywacyjnych.

B – *W przedmiocie art. 191 ust. 2 TFUE*

63. Jednakże celem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest również oddzielne zastosowanie zasad wynikających z art. 191 ust. 2 TFUE. Biorąc pod uwagę wątpliwości w kwestii znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy uregulowań dyrektywy w zakresie odpowiedzialności za środowisko [33], należy omówić to zagadnienie zarówno z perspektywy prawa Unii, jak również z perspektywy prawa krajowego.

1. W przedmiocie skutków art. 191 ust 2 TFUE na gruncie prawa Unii

64. Artykuł 191 ust. 2 TFUE określa zasady polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Polityka ta jest realizowana przez prawodawcę Unii [34]. Natomiast obowiązki państw członkowskich nie mogą zostać oparte bezpośrednio na tym przepisie [35].

65. Także prawo Unii nie zobowiązuje państw członkowskich do bezpośredniego uwzględniania tych zasad przy wykładni prawa krajowego, ustanowionego niezależnie od prawa Unii i poza zakresem jego stosowania.

66. Tak więc zgodnie z prawem Unii zasady zawarte w art. 191 ust. 2 TFUE znajdują w pierwszym rzędzie zastosowanie do wykładni odpowiednich przepisów prawa wtórnego Unii [36], tak jak w niniejszej sprawie miało to miejsce w związku z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

2. W przedmiocie skutków art. 192 ust. 2 TFUE w prawie włoskim

67. Versalis podkreśla jednak znaczenie art. 3 decreto legislativo n. 152/2006. Przepis ten odnosi się wprost do poprzedniego brzmienia art. 191 ust. 2 TFUE i zobowiązuje każdego, organy oraz podmioty prywatne, do ochrony środowiska przez odpowiednie środki, które orientują się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

33 — Zobacz pkt 23–29 powyżej.

34 — Zobacz wyroki: Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, pkt 57; ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 45.

35 — Zobacz wyroki: Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, pkt 58; ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 46.

36 — Zobacz odesłania przedstawione w przypisie 30.

68. Ten przepis prawa włoskiego mógłby prowadzić do tego, że całe prawo włoskie w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, lub przynajmniej uregulowania zawarte w decreto legislativo n. 152/2006, powinno być w miarę możliwości interpretowane zgodnie ze wskazanymi zasadami zawartymi w art. 191 ust. 2 TFUE. W takim wypadku dla rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego miałoby znaczenie, w jaki sposób – niezależnie od prawa wtórnego Unii – należy te zasady interpretować. Zasady te uzyskałyby w wyniku stosowania prawa krajowego „dalej idącą moc", tak jak w odniesieniu do dyrektyw [37] oraz w stosunku do wolności podstawowych w związku z krajowymi zakazami dyskryminacji własnych mieszkańców [38] zostało to już stwierdzone [39] przez Trybunał.

69. Jednakże Trybunał nie posiada właściwości do orzekania w kwestii, czy art. 3 decreto legislativo n. 152/2006 ma takie skutki w prawie włoskim. Jest to zadanie sądów włoskich [40], dlatego też w idealnym wypadku informacja na ten temat powinna znaleźć się we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [41].

70. W niniejszej sprawie art. 3 decreto legislativo n. 152/2006 leży widocznie w sposób dorozumiały u podstaw wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W przeciwnym razie byłoby niezrozumiałym, dlaczego taki sąd jak włoska rada państwa intensywnie zajmuje się zasadami z art. 191 ust. 2 TFUE i niemal nie wiąże ich z przepisami prawa wtórnego Unii, podczas gdy w dodatku stosowanie tych norm, a mianowicie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, jest ratione temporis wysoce wątpliwe.

71. Ostatecznie jednak może pozostać sprawą otwartą, czy we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w wystarczającym stopniu przedstawiono skutki art. 3 decreto legislativo n. 152/2006, gdyż nawet jeżeli przyjąć, iż zasady z art. 191 ust. 1 TFUE na podstawie tego przepisu, niezależnie od prawa wtórnego Unii, kształtują włoskie prawo ochrony środowiska, nie może to prowadzić do innych wniosków niż wykładnia art. 16 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

C – *W przedmiocie prawa w dziedzinie odpadów*

72. Już w mojej opinii w sprawie ERG i in. zaznaczyłam, że prawo Unii w dziedzinie odpadów być może uzasadnia dalej idącą odpowiedzialność właścicieli nieruchomości za rekultywację zanieczyszczonych terenów niż czyni to dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko, niemniej jednak także ono wymaga w pierwszym rzędzie obciążenia zanieczyszczającego [42]. Nie wydaje wykluczone, iż następnie – subsydiarnie – można także obciążyć obowiązkami właściciela zanieczyszczonej nieruchomości, jako posiadacza odpadów (art. 14 i 15 dyrektywy w sprawie odpadów [43]), który poza tym nie ma z tymi odpadami innego związku.

73. Jako że rada stanu oraz inni uczestnicy postępowania zajmowali się intensywnie wskazaną opinią, niemniej jednak nie odnieśli się do prawa Unii w dziedzinie odpadów, radzę Trybunałowi, aby również nie ustosunkowywał się do tych przepisów.

37 — Wyroki: Dzodi, C-297/88 i C/197/89, EU:C:1990:360, pkt 35–39, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 32; Salahadin Abdulla i in., C-175/08, C-176/08 i C-178/08, EU:C:2010:105, pkt 48.

38 — Wyroki Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, pkt 23; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 29; Aiport Shuttle Express, C-162/12 i C-163/12, EU:C:2014:74, pkt 44.

39 — Zobacz także postanowienie De Bellis i in., C-246/14, EU:C:2014:2291, pkt 15–17.

40 — Wyroki: Dzodi, C-297/88 i C/197/89, EU:C:1990:360, pkt 41, 42; Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 33.

41 — Zobacz postanowienie De Bellis i in., C-246/14, EU:C:2014:2291, pkt 20.

42 — Opinie: w sprawie ERG, C-378/08, EU:C:2009:650; w sprawach połączonych ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2009:653, pkt 130–138.

43 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3). Odpowiednie uregulowania była zawarte też we wcześniejszych dyrektywach w sprawie odpadów znajdujących zastosowanie od 1977 r.

74. Orzekanie o odpowiedzialności za skażone tereny na gruncie prawa w dziedzinie odpadów prowadziłoby bowiem do pojawienia się trudnych, a częściowo kontrowersyjnych zagadnień, podczas gdy ich możliwe znaczenie dla postępowania głównego nie jest jasne.

75. Trybunał orzekł już, że jako odpady należy zakwalifikować węglowodory przypadkowo wprowadzone do gleby, wód podziemnych lub morza, które nie mogą być już wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem [44]. Podobnie jako odpad należy zakwalifikować glebę zanieczyszczoną przez przypadkowe wprowadzenie do niej takich substancji [45]. Jednakże dokonując zmiany dyrektywy w sprawie odpadów, prawodawca zmienił co najmniej ustalenia odnośnie do kwalifikacji jako odpad zanieczyszczonych gruntów [46], gdy na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpadów wyłączył z zakresu jej stosowania grunty (in situ), w tym niewydobytą zanieczyszczona glebę.

76. Pozostają jednak wątpliwości, czy to uregulowanie rzeczywiście wyłącza zanieczyszczone grunty spod prawa odpadów. Jeżeli bowiem substancja zanieczyszczająca w wyniku zanieczyszczenia staje się odpadem, nie może zasadniczo utracić tej cechy przez to, że zanieczyści grunt [47]. W praktyce jednak nie powinno stanowić żadnej różnicy, czy zanieczyszczony grunt w całości jest traktowany jako odpad, czy też traktuje się jako odpad jedynie zanieczyszczające go substancje. Ponadto powstają – być może subtelne – kwestie dotyczące wzajemnego stosunku pomiędzy prawem w dziedzinie odpadów a dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

77. Przede wszystkim nie jest jednak jasne, czy zajęcie stanowiska w tej delikatnej kwestii może w ogóle mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. Po pierwsze, Trybunał praktycznie nie uzyskał żadnych informacji o znajdujących zastosowanie w tym zakresie przepisach włoskiego prawa w dziedzinie odpadów. Prawo Unii w dziedzinie odpadów zaś może ustanawiać jedynie obowiązki dla jednostek lub przedsiębiorstw w takim zakresie, w jakim zostało przetransponowane przez państwa członkowskie, lub też w zakresie, w jakim prawo krajowe może być interpretowane zgodnie z tym prawem [48]. Po drugie, nie jest jasne, czy sporne decyzje mogą zostać następczo uzasadnione prawem w dziedzinie odpadów.

78. Jeżeli rada państwa w świetle odpowiedzi Trybunał na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dojdzie do wniosku, że odpowiedzialność na gruncie prawa odpadów może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego, powinna skierować do Trybunału nowy wniosek prejudycjalny.

V – **Wnioski**

79. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił na pytanie prejudycjalne następującej odpowiedzi:

Zasady Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska przewidziane w dyrektywie 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (art. 1, art. 8 ust. 3 i art. 16 oraz motywy 13 i 24) i w art. 191 ust. 2 TFUE – w szczególności zasada „zanieczyszczający płaci", zasada ostrożności, zasada podejmowania działania zapobiegawczego i zasada naprawiania w pierwszym rzędzie u źródła szkód wyrządzonych środowisku – nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które w przypadku stwierdzonego skażenia danego terenu i niemożliwości zidentyfikowania podmiotu odpowiedzialnego za skażenie lub niemożliwości wyegzekwowania od tego podmiotu działań zaradczych nie pozwalają

44 — Wyroki: Van de Walle i in., C-1/03, EU:C:2004:490, pkt 47–50; Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C;2008:359, pkt 57–59.

45 — Wyrok Van de Walle i in., C-1/03, EU:C:2004:490, pkt 52.

46 — Tak Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, w: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, s. 1063 (1064).

47 — Zobacz także moje opinie: w sprawie Konisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2162; w sprawie Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2172, pkt 99.

48 — Zobacz moja opinia w sprawie Commune Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:174, pkt 174 i przytoczone tam orzecznictwo.

organowi administracyjnemu na nałożenie obowiązku realizacji nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz działań rekultywacyjnych na właściciela, który nie jest odpowiedzialny za zanieczyszczenie, przewidując obciążenie tego ostatniego jedynie odpowiedzialnością majątkową ograniczoną do wartości terenu po wykonaniu czynności rekultywacyjnych.