Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 lipca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko – Artykuły 191 i 193 TFUE – Dyrektywa 2004/35/WE – Zastosowanie ratione materiae – Zanieczyszczenie powietrza z powodu nielegalnego palenia odpadów – Zasada „zanieczyszczający płaci” – Uregulowanie krajowe ustanawiające odpowiedzialność solidarną właściciela nieruchomości, na której doszło do zanieczyszczenia środowiska, oraz sprawcy zanieczyszczenia

W sprawie C-129/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i sąd pracy w Szolnok, Węgry) postanowieniem z dnia 18 lutego 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 marca 2016 r., w postępowaniu:

Túrkevei Tejtermelő Kft.

przeciwko

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (sprawozdawca) i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség przez Z. Szurovecza i L. Búsiego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz A.M. Pálfy, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. White’a oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: węgierski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 lutego 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 191 i 193 TFUE 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. 2004, L 143, s. 56).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Túrkevei Tejtermelő Kft. (zwaną dalej „spółką TTK") a Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (generalną inspekcją krajową ds. ochrony środowiska i przyrody, Węgry, zwaną dalej „inspekcją") w przedmiocie grzywny nałożonej na spółkę TTK w następstwie nielegalnego spalania odpadów na nieruchomości należącej do tej spółki, które spowodowało zanieczyszczenie powietrza.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa 2004/35 została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE, obecnie art. 192 ust. 1 TFUE, przewidującego procedury przyjęcia przez Unię Europejską uregulowań służących osiągnięciu celów w dziedzinie środowiska, o których mowa w art. 191 ust. 1 TFUE.

4 Motywy 1, 2, 4, 13, 18, 20 i 24 dyrektywy 2004/35 mają następujące brzmienie:

„(1) Obecnie we Wspólnocie znajduje się wiele zanieczyszczonych miejsc, stwarzających znaczące ryzyko dla zdrowia, a w ostatnich latach występował także gwałtowny zanik różnorodności biologicznej. Zaniechanie działania może doprowadzić do zwiększenia zanieczyszczeń i jeszcze większego zaniku różnorodności biologicznej w przyszłości. Zapobieganie, zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, przyczynia się realizacji celów i zasad wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego określonej w traktacie. Decyzje dotyczące zaradzenia szkodom powinny uwzględniać lokalne warunki.

(2) Zapobieganie i zaradzanie 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.

[…]

(4) Szkody wyrządzone środowisku naturalnemu obejmują również szkody w wodzie, na lądzie oraz w odniesieniu do chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych wyrządzone przez składniki przenoszone drogą powietrzną.

[…]

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

[…]

(18) Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« podmiot gospodarczy powodujący szkody w środowisku naturalnym lub stwarzający bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód powinien, co do zasady, ponieść koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych. W przypadku gdy właściwe władze działają, samodzielnie lub za pośrednictwem strony trzeciej, w miejscu podmiotu gospodarczego, powinny one zagwarantować, że koszty przez nie poniesione zostaną zwrócone przez podmiot gospodarczy. Jest również właściwe, aby podmioty gospodarcze ostatecznie ponosiły koszty oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz, w odpowiednim przypadku, oceny stwarzania bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód.

[…]

(20) Od podmiotu gospodarczego nie należy wymagać ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych lub zaradczych podjętych na mocy niniejszej dyrektywy w sytuacjach, gdy wspomniana szkoda lub bezpośrednie zagrożenie jej wystąpieniem jest wynikiem pewnych zdarzeń znajdujących się poza kontrolą podmiotu gospodarczego. W sytuacjach, gdy wspomniana szkoda jest wynikiem emisji lub zdarzeń, na które wydano zezwolenie, lub gdy nie było wiadomo o potencjalnej możliwości wystąpienia szkody w momencie odbywania się emisji lub tego zdarzenia, państwa członkowskie mogą zezwolić, aby podmioty gospodarcze, które nie ponoszą winy za to zdarzenie lub nie są winne zaniedbania, nie ponosiły kosztu podjęcia środków zaradczych.

[…]

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

[…]”.

5 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2004/35 akt ten ustanawia ramy odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

6 Artykuł 2 tej dyrektywy zawiera następujące definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »szkody wyrządzone środowisku naturalnemu« oznaczają:
   a) szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I.

[…]

   b) szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał, określony w dyrektywie 2000/60/WE, danych wód, z wyjątkiem negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 wspomnianej dyrektywy;
   c) szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów;

[…]

6) »podmiot gospodarczy«: oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności lub osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność;

7) »działalność zawodowa«: oznacza działalność prowadzoną jako działalność gospodarczą, firmę lub przedsiębiorstwo, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter;

[…]

10) »środki zapobiegawcze«: oznaczają wszelkie środki podjęte jako reakcja na zdarzenie, działanie lub zaniechanie działania, które spowodowało bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkód w środowisku naturalnym, w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód;

11) »środki zaradcze«: oznaczają działanie lub szereg działań, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanych w celu przywrócenia, odbudowania właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku, lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów lub użyteczności, przewidzianych w załączniku II;

[…]”.

7 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, stanowi w ust. 1:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

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

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

8 Artykuł 4 ust. 5 tej dyrektywy stanowi, że „ma [ona] zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód wywołanych zanieczyszczeniem o charakterze rozproszonym tylko wtedy, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych”.

9 Artykuł 5 dyrektywy 2004/35, zatytułowany „Działania zapobiegawcze”, stanowi, co następuje:

„1. W przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, podmiot gospodarczy podejmuje bezzwłocznie niezbędne środki zapobiegawcze.

[…]

3. Właściwe władze mogą w dowolnym momencie:

[…]

b) zażądać, aby podmiot gospodarczy podjął niezbędne środki zapobiegawcze;

[…]

d) samodzielnie podjąć niezbędne środki zapobiegawcze.

4. Właściwe władze żądają podjęcia środków zapobiegawczych przez podmiot gospodarczy. Jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia obowiązków ustanowionych w ust. 1 lub ust. 3 lit. b) lub c), nie może zostać zidentyfikowany lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów na mocy niniejszej dyrektywy, właściwe władze mogą podjąć takie środki samodzielnie”.

10 Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Działanie zaradcze”, stanowi:

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

a) wszelkie możliwe kroki w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń 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 […].

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 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;

[…]

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”.

11 Artykuł 8 ust. 1 i 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

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

[…]

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

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

b) wynikało ze spełnienia innego obowiązkowego polecenia lub wskazówki pochodzącej od publicznych władz 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”.

12 Artykuł 11 ust. 2 i 3 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„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 […]

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

13 Artykuł 16 dyrektywy 2004/35, zatytułowany „Powiązania z prawem krajowym”, przewiduje 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”.

14 W załączniku III do tej dyrektywy wymieniono 12 rodzajów działalności uznanych przez prawodawcę Unii za niebezpieczne w rozumieniu art. 3 ust. 1 tej dyrektywy. Owe rodzaje działalności dotyczą w szczególności związanych z zarządzaniem odpadami działań podlegających zezwoleniu lub rejestracji na podstawie aktów Unii w tej dziedzinie.

Prawo węgierskie

Ustawa o ochronie środowiska

15 Przepisy tej ustawy zostały dostosowane do węgierskiego porządku prawnego w celu transpozycji dyrektywy 2004/35.

16 Paragraf 4 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (ustawy nr LIII z 1995 r. w sprawie przepisów ogólnych o ochronie środowiska, zwanej dalej „ustawą o ochronie środowiska”) zawiera następujące definicje:

„1) »element przyrodniczy środowiska«: powierzchnia ziemi, powietrze, woda, fauna, flora, środowisko ukształtowane w wyniku działalności człowieka (nienaturalne), a także części tych elementów;

[…]

10) »zagrożenie dla środowiska«: bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku;

[…]

12) »pogorszenie stanu środowiska«: działanie lub bezczynność powodujące szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu;

13) »szkody wyrządzone środowisku naturalnemu«: negatywna, mierzalna i istotna zmiana stanu środowiska lub elementu przyrodniczego środowiska albo istotne i mierzalne osłabienie użyteczności elementu przyrodniczego środowiska, które może nastąpić bezpośrednio lub pośrednio;

[…]”.

17 Paragraf 101 ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„Podmiot korzystający ze środowiska ponosi odpowiedzialność prawną na gruncie prawa karnego, cywilnego i administracyjnego, zgodnie z przepisami niniejszej ustawy oraz innych uregulowań, za skutki dla środowiska wynikające z jego działalności. […]”.

18 Zgodnie z § 102 ust. 1 owej ustawy odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub za zagrożenie dla środowiska, w braku przeciwnego dowodu, ponoszą solidarnie właściciel i posiadacz (użytkownik) nieruchomości, na której wyrządzona została szkoda środowisku naturalnemu lub na której prowadzono działalność stanowiącą zagrożenie dla środowiska naturalnego

– w dowolnym czasie po wyrządzeniu tej szkody lub spowodowaniu owego zagrożenia. Zgodnie z § 102 ust. 2 właściciel jest zwolniony z odpowiedzialności solidarnej, jeżeli wskaże faktycznego użytkownika nieruchomości i w sposób niebudzący wątpliwości udowodni, iż nie jest odpowiedzialny.

19 Paragraf 106 tej samej ustawy stanowi:

„1) Kto narusza bezpośrednio lub pośrednio służący ochronie środowiska naturalnego przepis zawarty w ustawie, w decyzji administracyjnej lub w powszechnie obowiązującym wspólnotowym akcie prawnym mającym bezpośrednie zastosowanie albo nie przestrzega ograniczeń określonych w tej dziedzinie, podlega karze grzywny w dziedzinie środowiska dostosowanej do wagi zachowania noszącego znamiona naruszenia, a zatem w szczególności do zakresu, czasu trwania lub powtarzającego się charakteru zanieczyszczenia środowiska czy też szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu.

2) Grzywnę w dziedzinie środowiska należy zapłacić obok składki dotyczącej użytkowania zasobów środowiskowych oraz opłaty za korzystanie ze środowiska […]”.

Rozporządzenie rządu dotyczące ochrony jakości powietrza

20 Artykuł 2 pkt 29 Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23) Korm. rendelet (rozporządzenia rządu 306/2010 z dnia 23 grudnia 2010 r. dotyczącego ochrony jakości powietrza) uznaje za „wymóg w dziedzinie ochrony jakości powietrza” każdy nakaz lub zakaz określony w aktach prawnych lub w decyzji organu, który ma na celu zapobiec czynnikom mającym szkodliwy wpływ na jakość powietrza lub ograniczyć te czynniki.

21 Zgodnie z art. 27 ust. 2 tego rozporządzenia zakazane jest palenie odpadów dokonywane na otwartych przestrzeniach lub w instalacjach niespełniających ustanowionych w przepisach prawnych warunków palenia odpadów – poza paleniem papierowych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych lub odpadów z nieprzetworzonego drewna, których nie można uznać za niebezpieczne i które są spalane w domach. Uważa się, że dochodzi do palenia odpadów na otwartych przestrzeniach, gdy odpady te palą się z jakiegokolwiek powodu, wyłączywszy powody naturalne.

22 Zgodnie z art. 34 ust. 1 owego rozporządzenia organ ds. ochrony środowiska – w braku odmiennych przepisów – nakłada grzywnę na osobę fizyczną lub prawną lub na podmiot nieposiadający osobowości prawnej, które naruszyły wymogi w zakresie ochrony jakości powietrza, i jednocześnie nakłada na te osoby obowiązek zaprzestania bezprawnej działalności lub zaradzenia skutkom zaniechania podjęcia działań.

23 Z art. 34 ust. 3 wynika, że organ ds. ochrony środowiska uwzględnia przy nakładaniu grzywny, po pierwsze, okoliczności naruszenia, po drugie, wagę naruszenia zobowiązań, oraz po trzecie, czas trwania naruszenia zobowiązań lub powtarzanie się tego naruszenia.

24 Punkt 20 załącznika 9 do tego rozporządzenia przewiduje stawki grzywien za „brak zapobieżenia spaleniu się składowisk odpadów lub materiałów albo odpadu lub ich zajęciu ogniem albo za nieuczynienie wszystkiego, co konieczne w celu położenia kresu spalaniu (w odniesieniu do ilości odpadów przekraczającej 10 m^3)”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

25 W dniu 2 lipca 2014 r. właściwy organ ds. ochrony środowiska pierwszej instancji został poinformowany o spalaniu odpadów na nieruchomości należącej do spółki TTK, z siedzibą w Túrkeve (Węgry).

26 Zgodnie z protokołem sporządzonym w czasie kontroli przeprowadzonej przez ten organ 30–40 m^3 odpadów, w szczególności metalowych, zostało spalonych w każdym z trzech silosów magazynowych, a trzy ciężarówki znajdujące się na tym terenie przygotowywały się do wywozu metalowych odpadów pozostałych po spaleniu.

27 Spółka TTK oświadczyła owemu organowi, że w dniu 15 marca 2014 r. wydzierżawiła tę nieruchomość osobie fizycznej. Okazało się jednak, że osoba ta zmarła w dniu 1 kwietnia 2014 r.

28 Organ ds. ochrony środowiska pierwszej instancji postanowił nałożyć na spółkę TKK, jako właściciela nieruchomości, grzywnę w wysokości 500 000 HUF (około 1630 EUR) za nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia rządu 306/2010.

29 Spółka TTK wniosła odwołanie w przedmiocie tej grzywny do wspomnianego organu, a ten oddalił odwołanie. Oddalenie to zostało utrzymane w mocy przez inspekcję.

30 W decyzji administracyjnej oddalającej odwołanie inspekcja uznała, że palenie odpadów na otwartej przestrzeni spowodowało zagrożenie dla środowiska naturalnego. Tymczasem zgodnie z ustawą o ochronie środowiska solidarnie odpowiedzialnymi są zarówno właściciel, jak i posiadacz nieruchomości, o której mowa, w czasie gdy zaistniały okoliczności faktyczne, poza przypadkiem, gdy właściciel udowodni ponad wszelką wątpliwość, że nie ponosi odpowiedzialności. Z uwagi na to, że dzierżawca nieruchomości zmarł, organ ds. ochrony środowiska pierwszej instancji słusznie stwierdził, że należy uznać, iż spółka TTK ponosi odpowiedzialność.

31 Spółka TTK zaskarżyła decyzję inspekcji do sądu odsyłającego, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i sądu pracy w Szolnok, Węgry).

32 Wedle sądu odsyłającego grzywna w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza, ze względu na jej karzący charakter, nie zalicza się do „środków zaradczych" określonych w art. 2 ust. 11 dyrektywy 2004/35. Sąd odsyłający zaznacza jednak, że art. 16 owej dyrektywy przewiduje, zgodnie z art. 193 TFUE, że państwa członkowskie mają możliwość przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzaniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

33 Nawiązując do pkt 54 wyroku z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in. (C-534/13, EU:C:2015:140), sąd odsyłający przypomina, że aby ustanowiony dyrektywą 2004/35 mechanizm odpowiedzialności za środowisko był skuteczny, właściwe władze powinny wykazać istnienie związku przyczynowego między działalnością co najmniej jednego możliwego do zidentyfikowania podmiotu gospodarczego a konkretnymi i wymiernymi szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu w celu nałożenia na ten podmiot lub na te podmioty gospodarcze obowiązku podjęcia środków zaradczych, bez względu na rodzaj powstałego zanieczyszczenia. Tymczasem w niniejszej sprawie brakuje wykazania przez organ istnienia związku przyczynowego między działalnością spółki TTK a szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu. W związku z tym zdaniem tego sądu nie istnieje podstawa prawna do nałożenia na właściciela nieruchomości grzywny administracyjnej.

34 W tych okolicznościach Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i sąd pracy w Szolnok) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 191 TFUE i przepisy dyrektywy [2004/35] sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, które wychodząc poza zasadę zanieczyszczający płaci, zezwala organowi administracyjnemu ds. ochrony środowiska na przypisanie odpowiedzialności z tytułu naprawy szkody wyrządzonej środowisku w szczególny sposób właścicielowi, bez konieczności uprzedniego wykazania co do istoty istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem tej osoby (podmiotu gospodarczego) a zdarzeniem powodującym zanieczyszczenie?

2) Czy w sytuacji gdy na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi przeczącej, a w odniesieniu do zanieczyszczenia powietrza nie powstanie konieczność naprawy szkody wyrządzonej środowisku, można uzasadnić nałożenie grzywny w dziedzinie ochrony jakości powietrza poprzez powołanie się na bardziej rygorystyczne uregulowanie państw członkowskich w rozumieniu art. 16 dyrektywy [2004/35] i w art. 193 TFUE, czy też to bardziej rygorystyczne uregulowanie nie może powodować nałożenia na właściciela, który nie jest odpowiedzialny za zanieczyszczenie, grzywny wyłącznie o charakterze kary?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

35 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 2004/35 rozpatrywane w świetle art. 191 i 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które wskazuje, poza podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na nieruchomościach, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, inną kategorię odpowiedzialnych solidarnie osób, a mianowicie właścicieli nieruchomości – bez wymogu wykazania istnienia związku przyczynowego między zachowaniem owych właścicieli a stwierdzonym zanieczyszczeniem.

W przedmiocie możliwości stosowania art. 191 ust. 2 TFUE

36 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 191 ust. 2 TFUE stanowi, iż polityka Unii 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 Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, gdyż w art. 192 TFUE powierzono Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, stanowiącym zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, troskę o podejmowanie decyzji co do działań służących osiągnięciu tych celów, jakie należy podjąć (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W konsekwencji skoro art. 191 ust. 2 TFUE, który odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci", dotyczy działań Unii, jednostki nie mogą powoływać się na to postanowienie jako takie po to, by wyłączyć zastosowanie uregulowania krajowego, takiego jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, w sferze objętej polityką w dziedzinie środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje Unii przyjęte na podstawie art. 192 TFUE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 39; a także z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Co za tym idzie, spółka TTK może powołać się na zasadę zanieczyszczający płaci wyrażoną w art. 191 ust. 2 TFUE tylko wówczas, gdy uregulowanie prawa Unii przyjęte na podstawie art. 192 TFUE odnosi się konkretnie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2004/35

39 Bez uszczerbku dla niepodniesionej w niniejszym odesłaniu prejudycjalnym kwestii tego, czy uregulowanie prawa Unii inne niż dyrektywa 2004/35, takie jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3), odnosi się do sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym,

należy postawić pytanie dotyczące możliwości stosowania dyrektywy 2004/35, z uwagi na to, że z akt przedstawionych Trybunałowi wynika, iż sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym dotyczy zanieczyszczenia powietrza.

40 Artykuł 2 akapit pierwszy owej dyrektywy definiuje „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu" jako szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych albo szkodę dotyczącą wód i powierzchni ziemi.

41 Z powyższego wynika, że zanieczyszczenie powietrza nie stanowi samo w sobie szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, o której mowa w dyrektywie 2004/35.

42 Jednakże w motywie 4 tej dyrektywy uściślono, że szkody wyrządzone środowisku naturalnemu obejmują również szkody w wodzie, na lądzie oraz, w odniesieniu do chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych wyrządzone, przez składniki przenoszone drogą powietrzną.

43 Na mocy art. 267 TFUE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ten ostatni jest upoważniony wyłącznie 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 prawa Unii, których interpretacji dokonał Trybunał (wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Sąd odsyłający powinien zatem ustalić na podstawie okoliczności faktycznych, które ocenić może tylko on sam, czy w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym zanieczyszczenie powietrza mogło spowodować takie szkody lub stworzyć bezpośrednie zagrożenie ich wystąpienia, wobec czego należy przyjąć środki zapobiegawcze albo zaradcze w rozumieniu dyrektywy 2004/35.

45 Jeśli sąd ten dojdzie do wniosku, że nie ma to miejsca w tej sprawie, powinien uznać, iż rozpatrywane zanieczyszczenie nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2004/35, a sytuacja ta podlega zatem prawu krajowemu, z poszanowaniem postanowień traktatów UE i FUE i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Natomiast jeśli sąd odsyłający orzeknie, że rozpatrywane w postępowaniu głównym zanieczyszczenie powietrza jest również przyczyną szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody w wodzie, na lądzie oraz w odniesieniu do chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych, takie zanieczyszczenie powietrza wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2004/35.

W przedmiocie przesłanek odpowiedzialności za środowisko

47 Należy przypomnieć, że na mocy art. 1 dyrektywy 2004/35 celem tego aktu jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę zanieczyszczający płaci, aby zapobiegać i zaradzać szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. W ramach przewidzianego tą dyrektywą mechanizmu odpowiedzialności za środowisko, opartego na wysokim poziomie ochrony środowiska naturalnego oraz na zasadzie zanieczyszczający płaci, podmioty gospodarcze podlegają zobowiązaniom zarówno w zakresie zapobiegania, jak i zaradzania szkodom (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 75, 76).

48 Jak wynika z art. 4 ust. 5 i z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/35 w związku z jej motywem 13, mechanizm odpowiedzialności za środowisko przewidziany tą dyrektywą wymaga, by właściwe władze wykazały istnienie związku przyczynowego między działalnością co najmniej jednego możliwego do

zidentyfikowania podmiotu gospodarczego a szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub bezpośrednim zagrożeniem wystąpienia takich szkód (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Dokonując wykładni art. 3 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy, Trybunał orzekł, że obowiązek ustalenia przez właściwy organ związku przyczynowego ma zastosowanie w ramach mechanizmu obiektywnej odpowiedzialności podmiotów gospodarczych za środowisko (zob. wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Jak wynika z art. 4 ust. 5 dyrektywy 2004/35, wspomniany obowiązek ma także zastosowanie w ramach mechanizmu subiektywnej odpowiedzialności wynikającej z winy lub zaniedbania podmiotu gospodarczego przewidzianego w art. 3 ust. 1 lit. b) wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do innych rodzajów działalności zawodowej niż wymienione w załączniku III do tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Szczególne znaczenie istnienia związku przyczynowego między działalnością podmiotu gospodarczego a szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu dla stosowania zasady „zanieczyszczający płaci" i z tego względu dla mechanizmu odpowiedzialności ustanowionego dyrektywą 2004/35 wynika także z przepisów tej dyrektywy dotyczących konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z braku przyczynienia się podmiotu gospodarczego do zanieczyszczenia bądź zagrożenia zanieczyszczeniem (wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 57).

52 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/35 w związku z jej motywem 20 od podmiotu gospodarczego nie wymaga się ponoszenia kosztów, jeśli może on udowodnić, że szkody wyrządzone środowisku naturalnemu są wynikiem działania osoby trzeciej i wystąpiły pomimo właściwych środków bezpieczeństwa lub wynikały z obowiązkowego polecenia lub ze wskazówki pochodzącej od władz publicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Jak wynika z ogółu tych informacji, mechanizm odpowiedzialności ustanowiony dyrektywą 2004/35 opiera się na zasadzie ostrożności i zasadzie zanieczyszczający płaci. W tym celu na mocy owej dyrektywy podmioty gospodarcze podlegają zobowiązaniom zarówno w zakresie zapobiegania, jak i zaradzania szkodom (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 75).

54 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że spółkę TTK uznano za odpowiedzialną nie jako podmiot gospodarczy, lecz jako właściciela nieruchomości, na której doszło do zanieczyszczenia. Wydaje się także, co powinien ustalić sąd odsyłający, że właściwy organ nałożył na spółkę TTK grzywnę i nie zobowiązał jej ponadto do podjęcia środków zapobiegawczych lub zaradczych.

55 Z akt przedstawionych Trybunałowi wynika zatem, że zastosowane do spółki TTK przepisy prawa węgierskiego nie są częścią przepisów wdrażających mechanizm odpowiedzialności ustanowiony dyrektywą 2004/35.

56 Z uwagi na to należy przypomnieć, że art. 16 dyrektywy 2004/35 przyznaje państwom członkowskim możliwość utrzymania lub przyjęcia bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, w szczególności identyfikowania dodatkowych rodzajów działalności, które podlegałyby wymaganiom tej dyrektywy dotyczącym zapobiegania i zaradzenia szkodom, a także wskazania dalszych stron za nie odpowiedzialnych.

57 W tym względzie §102 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska przewiduje, że odpowiedzialność – w braku przeciwnego dowodu – ponoszą solidarnie zarówno właściciel, jak i podmiot gospodarczy prowadzący działalność na nieruchomości, „na której doszło do szkody dla środowiska lub na której

prowadzono działalność stanowiącą zagrożenie dla środowiska naturalnego", przy czym właściciel jest zwolniony z tej odpowiedzialności, jeżeli wskaże faktycznego użytkownika nieruchomości i udowodni, ponad wszelką wątpliwość, iż sam nie jest sprawcą szkody – co służy wzmocnieniu mechanizmu odpowiedzialności przewidzianemu dyrektywą 2004/35.

58 Jako że, bez naruszenia zasady odpowiedzialności podmiotu gospodarczego, uregulowanie takie zmierza do zapobiegania niedochowaniu staranności przez właściciela, a także do nakłonienia go do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód w środowisku naturalnym, przyczynia się ono do zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a w konsekwencji do realizacji celów dyrektywy 2004/35.

59 Owo uregulowanie krajowe oznacza bowiem, że właściciele nieruchomości w danym państwie członkowskim mają, pod groźbą poniesienia odpowiedzialności solidarnej, nadzorować zachowanie podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na nieruchomościach należących do tych właścicieli oraz wskazać owe podmioty gospodarcze właściwemu organowi w przypadku szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu lub zagrożenia wystąpieniem takiej szkody.

60 W związku z tym, że takie uregulowanie wzmacnia mechanizm przewidziany dyrektywą 2004/35 poprzez wskazanie kategorii osób mogących ponieść solidarną odpowiedzialność wraz z podmiotami gospodarczymi, mechanizm taki jest objęty zakresem art. 16 dyrektywy 2004/35, który w związku z art. 193 TFUE zezwala na przyjęcie bardziej rygorystycznych środków ochronnych, pod warunkiem że są one zgodne z traktatami UE i FUE i zostały notyfikowane Komisji Europejskiej.

61 Co się tyczy wymogu zgodności z traktatami, z orzecznictwa Trybunału wynika, że każde państwo członkowskie powinno określić takie bardziej rygorystyczne środki ochronne, które mają, po pierwsze, zmierzać do realizacji celu dyrektywy 2004/35 określonego w jej art. 1 w postaci zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a po drugie, być zgodne z prawem Unii, w szczególności z ogólnymi zasadami tego prawa, w tym z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 79).

62 Należy wreszcie przypomnieć, że w przypadku uchybienia obowiązkowi notyfikowania przewidzianemu w art. 193 TFUE uchybienie to nie powoduje samo w sobie bezprawności bardziej rygorystycznych środków ochronnych (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W tych okolicznościach na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że przepisy dyrektywy 2004/35 rozpatrywane w świetle art. 191 i 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż jeżeli sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym mieści się w zakresie stosowania dyrektywy 2004/35, co powinien ustalić sąd odsyłający, nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wskazuje, poza podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na nieruchomościach, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, inną kategorię osób odpowiedzialnych solidarnie za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, a mianowicie właścicieli owych nieruchomości – bez wymogu wykazania istnienia związku przyczynowego między zachowaniem właścicieli i stwierdzoną szkodą – pod warunkiem że uregulowanie to jest zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, a także z każdym właściwym postanowieniem traktatów UE i FUE oraz z aktami prawa wtórnego Unii.

W przedmiocie pytania drugiego

64 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 16 dyrektywy 2004/35 i art. 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, na mocy którego nie tylko właściciele nieruchomości, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, są solidarnie odpowiedzialni

wraz z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na tych nieruchomościach za taką szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu, lecz ponadto właściwy krajowy organ administracyjny może nałożyć na nich grzywnę.

65 W tym względzie należy zaznaczyć, że kiedy państwo członkowskie wskazuje – zgodnie z art. 16 owej dyrektywy i art. 193 TFUE, a także z poszanowaniem każdego innego właściwego przepisu oraz ogólnych zasad prawa Unii – owych właścicieli nieruchomości jako ponoszących solidarną odpowiedzialność, ma ono możliwość przewidzieć kary, które przyczyniają się do skuteczności tego bardziej rygorystycznego mechanizmu ochronnego.

66 Grzywna administracyjna nałożona na właściciela nieruchomości za bezprawne zanieczyszczenie, któremu właściciel nie zapobiegł i którego sprawcy również nie wskazał, może być zatem częścią mechanizmu odpowiedzialności objętego zakresem art. 16 dyrektywy 2004/35 i art. 193 TFUE, jeśli uregulowanie przewidujące taką grzywnę może, zgodnie z zasadą odpowiedzialności, przyczynić się do realizacji celu bardziej rygorystycznej ochrony wyznaczonego przez uregulowanie ustanawiające odpowiedzialność solidarną i jeśli sposób określenia kwoty grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W niniejszej sprawie sąd odsyłający powinien ustalić, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe, w szczególności art. 34 ust. 1 rozporządzenia rządu 306/2010, spełnia te przesłanki.

68 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że art. 16 dyrektywy 2004/35 i art. 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż – jeżeli sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym mieści się w zakresie stosowania dyrektywy 2004/35 – nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, na mocy którego nie tylko właściciele nieruchomości, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, są solidarnie odpowiedzialni, wraz z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi na tych nieruchomościach działalność, za taką szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu, lecz ponadto właściwy organ krajowy może nałożyć na nich grzywnę, pod warunkiem że uregulowanie takie może przyczynić się do realizacji celu bardziej rygorystycznej ochrony i że sposób określenia kwoty grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, co powinien ustalić sąd krajowy.

W przedmiocie kosztów

69 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Przepisy 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 rozpatrywane w świetle art. 191 i 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, że jeżeli sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym mieści się w zakresie stosowania dyrektywy 2004/35, co powinien ustalić sąd odsyłający, nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wskazuje, poza podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na nieruchomościach, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, inną kategorię osób odpowiedzialnych solidarnie za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, a mianowicie właścicieli owych nieruchomości – bez wymogu wykazania istnienia związku przyczynowego**

między zachowaniem właścicieli i stwierdzoną szkodą – pod warunkiem że uregulowanie to jest zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, a także z każdym właściwym postanowieniem traktatów UE i FUE oraz z aktami prawa wtórnego Unii.

2) **Artykuł 16 dyrektywy 2004/35 i art. 193 TFUE należy interpretować w ten sposób, że – jeżeli sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym mieści się w zakresie stosowania dyrektywy 2004/35 – nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, na mocy którego nie tylko właściciele nieruchomości, gdzie powstało bezprawne zanieczyszczenie, są solidarnie odpowiedzialni, wraz z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi na tych nieruchomościach działalność, za taką szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu, lecz ponadto właściwy organ krajowy może nałożyć na nich grzywnę, pod warunkiem że uregulowanie takie może przyczynić się do realizacji celu bardziej rygorystycznej ochrony i że sposób określenia kwoty grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, co powinien ustalić sąd krajowy.**

Podpisy