

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 23 września 2004 r.<sup>1</sup>

1. Niniejsza sprawa dotyczy po raz kolejny problemu wykładni rozporządzenia (EWG) nr 259/93<sup>2</sup>. Rozporządzenie to określa warunki i przepisy proceduralne, którym podlegają wysyłki odpadów pomiędzy Państwami Członkowskimi. Chodzi tutaj o kwestię czy i w jakiej mierze właściwe władze administracyjne kraju, z którego odpady mają zostać wysłane, nazywane „właściwym organem wysyłki”, są uprawnione do sprzeciwienia się tej wysyłce, gdy warunki, w jakich dochodzi do odzysku tych odpadów w kraju przeznaczenia wysyłki, nie są zgodne z kryteriami stosowanymi w państwie tych władz lub z ich uregulowaniami krajowymi, bardziej rygorystycznymi aniżeli kryteria obowiązujące w Państwie Członkowskim miejsca przeznaczenia.

widziany przez rozporządzenie — swobodny przepływ odpadów przeznaczonych do odzysku stoi w sprzeczności z zastosowaniem przez ten organ przepisów w zakresie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego obowiązujących w państwie tego organu, gdy przepisy te są bardziej rygorystyczne aniżeli obowiązujące w państwie miejsca przeznaczenia.

3. Zanim przedstawię okoliczności faktyczne postępowania przed sądem krajowym, przypomnę pokrótce ewolucję i zasady polityki wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego, jak również przepisy prawa wtórnego mające największe znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na pytania sądu krajowego.

2. Sprawa ta powinna doprowadzić zatem do tego że Trybunał doprecyzuje kwestię uprawnień właściwego organu wysyłki w ramach procedury wysyłki odpadów oraz że ewentualnie uściśli kwestię, czy — prze-

### I — Prawo wspólnotowe

*A — Polityka wspólnotowa w dziedzinie środowiska naturalnego*

<sup>1</sup> — Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> — Rozporządzenie Rady z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 30, str. 1), zmienione decyzją Komisji 98/368/WE z dnia 18 maja 1998 r. (Dz.U. L 165, str. 20) (zwane dalej „rozporządzeniem”).

4. Ochrona środowiska naturalnego umacnia coraz bardziej swoją pozycję w prawie

wspólnotowym. Otóż pojęcie to było nieobecne lub prawie nieobecne w traktatach założycielskich<sup>3</sup>. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził z własnej inicjatywy w wyroku z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie ADBHU<sup>4</sup>, że ochrona środowiska stanowi „jeden z najważniejszych celów Wspólnoty”, przyznając jej w ten sposób status nadrzędnego wymogu mogącego stanowić uzasadnienie dla środków krajowych wymierzonych w swobodny przepływ towarów. W 1987 r., wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, przyznano działalności Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska naturalnego podstawę prawną w prawie pierwotnym poprzez włączenie art. 130 R, 130 S i 130 T do Traktatu WE<sup>5</sup>. Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w dniu 7 lutego 1992 r. w Maastricht, nadał tej działalności rangę samodzielnej polityki. Traktat z Amsterdamu, który wszedł w życie w dniu 1 maja 1999 r., wzmocnił jeszcze priorytetową pozycję tej polityki, ustanawiając zasadę włączania wymogów środowiska naturalnego do innych polityk wspólnotowych w art. 6 WE, który został w tym celu stworzony i włączony do części Traktatu poświęconej zasadom, na których opiera się Wspólnota.

5. Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego powinna przyczynić się do osiągnięcia czterech celów wymienionych

3 – Spośród traktatów rzymskich Traktat WE nie zawierał żadnego specyficznego przepisu dotyczącego środowiska naturalnego, zaś Traktat Euratom zawierał rozdział poświęcony ochronie zdrowia ludności i pracowników przed niebezpieczeństwem promieniowania jonizującego. TWWiS zawierał art. 55 dotyczący bezpieczeństwa pracowników.

4 – Sprawa 240/83, Rec. str. 531, pkt 13.

5 – Artykuły 130 R i 130 S Traktatu WE to obecnie, po zmianie, odpowiednio art. 174 WE i 175 WE, a art. 130 T Traktatu WE to obecnie art. 176 WE.

w art. 174 WE. Pierwszy cel dotyczy jakości środowiska naturalnego w jego trzech aspektach — zachowania, ochrony i poprawy. Drugim celem jest ochrona zdrowia ludzkiego. Trzeci dotyczy ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Czwartym celem jest promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

6. Polityka ta opiera się na czterech zasadach. Zasada ostrożności pozwala na podjęcie natychmiastowych działań w przypadku zagrożenia środowiska naturalnego poważną i nieodwracalną szkodą. Zasada działania zapobiegawczego zaleca utrudnianie tworzenia zanieczyszczeń i uciążliwości u ich źródeł poprzez przyjęcie działań mogących usunąć rozpoznane zagrożenie. Zasada naprawiania szkody dla środowiska naturalnego w pierwszym rzędzie u źródła oznacza, że działanie powinno dotyczyć samego zjawiska, które ma wpływ bezpośrednio lub pośrednio na środowisko naturalne. Zasada ta jest odzwierciedlona w prawie wspólnotowym w dziedzinie wysyłek odpadów w zasadach tzw. samowystarczalności i bliskości geograficznej. Zasada „zanieczyszczający płaci” obarcza zapłatą kosztów działania zapobiegawczego lub naprawy podmiot, który naraża na ryzyko zanieczyszczenia lub który powoduje zanieczyszczenie.

7. Należy również podkreślić, że działalność Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego powinna mieć na celu wysoki poziom ochrony. Wymóg ten, utrwalony od czasu Traktatu z Amsterdamu w art. 2 WE, powtarza się w wielu artykułach Traktatu<sup>6</sup>.

przepisów derogacyjnych, pod warunkiem że są one oparte na nowych dowodach naukowych<sup>7</sup>.

8. Kompetencja Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego nie jest wyłączna. Po pierwsze, podlega ona zasadzie pomocniczości. Po drugie, Państwa Członkowskie posiadają kompetencję zbieżną z kompetencją Wspólnoty. Zatem zgodnie z art. 176 WE, jeśli Wspólnota podejmie środki w celu ochrony środowiska naturalnego, to wówczas Państwa Członkowskie mogą utrzymać lub nawet ustanowić bardziej rygorystyczne środki ochronne. Ta zbieżna kompetencja uwidoczniła jest również w klauzulach zabezpieczających. Pozwalają one Państwu Członkowskiemu, jeśli Wspólnota przyjęła środki harmonizujące mające na celu utworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, na utrzymanie krajowych przepisów derogacyjnych uzasadnionych względami określonymi w art. 30 WE lub dotyczących ochrony środowiska naturalnego, a nawet na wprowadzenie krajowych

9. W przyszłości zasady rządzące prawem w zakresie środowiska naturalnego mogą zyskać na znaczeniu, ponieważ projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjęty przez szefów państw i rządów Państw Członkowskich w dniu 18 czerwca 2004 r. ustanawia wśród celów Unii Europejskiej stały rozwój Europy, a nawet Planety, jak również wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego<sup>8</sup>. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei i włączona do drugiej części projektu powyższego Traktatu przewiduje, że „[w]ysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju.”<sup>9</sup>. Należy jeszcze zaznaczyć, że ochrona środowiska naturalnego figuruje w konstytucjach wielu Państw Członkowskich<sup>10</sup>.

7 — Artykuły 95 ust. 4 i 5 WE. Zobacz także klauzulę zabezpieczającą w art. 174 ust. 2 akapit drugi WE.

8 — Artykuł 3 ust. 3 i 4.

9 — Artykuł 37.

10 — Zobacz zwłaszcza Królestwo Belgii, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Finlandii i Republika Węgier. Należy nadmienić, że Francuskie Zgromadzenie Narodowe zatwierdziło niedawno, że będzie wspierało się Kartą środowiska naturalnego w swojej konstytucji.

6 — Artykuły 2 WE, 95 ust. 3 WE i 174 ust. 2 WE.

## B — Przepisy wspólnotowe w zakresie wysyłki odpadów

### 1) Dyrektywa

10. Celem dyrektywy 75/442/EWG<sup>11</sup>, której obowiązujące przepisy zostały przyjęte na podstawie art. 130 S Traktatu WE, uprawniającego Radę Unii Europejskiej do podjęcia środków służących do wdrażania wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego<sup>12</sup>. Dyrektywa wskazuje, że dla osiągnięcia tego celu Państwa Członkowskie muszą nie tylko podejmować działania celem zapewnienia odpowiedzialnego usuwania oraz odzyskiwania odpadów, ale również celem ograniczenia produkcji odpadów, w szczególności przez wspieranie czystych technologii oraz produktów nadających się do recyklingu i ponownego użycia<sup>13</sup>. Dyrektywa zmierza do ograniczenia przemieszczania się odpadów poprzez stworzenie odpowiedniej i zintegrowanej sieci urzędzeń do usuwania odpadów, pozwalającej Wspólnocie na samowystarczalność w zakresie usuwania wytwarzanych przez nią odpadów, a Państwom Członkowskim na stopniowe osiągnięcie tego celu.

11. Dyrektywa przewiduje w art. 4 akapit pierwszy, że „Państwa Członkowskie podej-

mują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane [usuwane] bez zagrożenia zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu [...]”.

12. Dyrektywa stanowi w art. 7, że dla osiągnięcia celów określonych zwłaszcza w art. 4 Państwa Członkowskie zobowiązane są do możliwie jak najszybszego sporządzenia jednego lub kilku planów gospodarki odpadami.

13. Dyrektywa stanowi również, że przedsiębiorstwa zapewniające usuwanie i odzyskiwanie odpadów winny podlegać zatwierdzeniu i kontrolom<sup>14</sup>.

### 2) Rozporządzenie

14. Rozporządzenie zostało przyjęte również na podstawie art. 130 S WE. Zastępuje ono dyrektywę 84/631/EWG<sup>15</sup>, aby wdrożyć we Wspólnocie zwłaszcza Konwencję bazylijską

11 — Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39), zmieniona dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32) i decyzją Komisji 96/350/WF z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. L 135, str. 32) (zwana dalej „dyrektywą”).

12 — Pierwszy i czwarty motyw dyrektywy 91/156.

13 — Czwarty motyw dyrektywy 91/156.

14 — Dziesiąty motyw i art. 9–14 dyrektywy.

15 — Dyrektywa Rady z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli transgranicznego przesyłania odpadów niebezpiecznych w ramach Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. L 326, str. 31).

z dnia 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych<sup>16</sup>. Celem rozporządzenia jest ustanowienie zharmonizowanego systemu procedur, dzięki którym może zostać ograniczony przepływ odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska naturalnego<sup>17</sup>.

do odzysku nie stosuje się z zasady do odpadów z listy zielonej, znajdującej się w załączniku II do rozporządzenia, postrzeganych jako niestwarzające zagrożenia dla środowiska naturalnego. Pojęcia usuwania i odzysku są zdefiniowane przez dyrektywę, do której wyraźnie odsyła rozporządzenie<sup>19</sup>.

15. Rozporządzenie przewiduje w tytule II procedurę mającą zastosowanie do wysyłek odpadów między Państwami Członkowskimi. Rozdział A tytułu II, który zawiera art. 3–5, obejmuje odpady przeznaczone do usuwania, a rozdział B tego samego tytułu, który obejmuje art. 6–11, zawiera postanowienia dotyczące odpadów do odzysku. Zasady mające zastosowanie do wysyłek odpadów w celu ich odzysku mają mniej przymusowy charakter niż zasady dotyczące wysyłek odpadów w celu ich usuwania. Tę różnicę systemową pomiędzy odpadami przeznaczonymi do usuwania a odpadami przeznaczonymi do odzysku można wytłumaczyć chęcią przyznania przez ustawodawcę wspólnotowego pierwszeństwa odzyskowi<sup>18</sup>. Ponadto procedur kontroli odpadów przeznaczonych

16. Rozporządzenie narzuca na osobę fizyczną lub prawną — nazwaną zgłaszającym — która zamierza wysłać odpady z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego w celu ich usuwania lub odzysku, obowiązek powiadomienia o zamiarze wysyłki właściwy organ miejsca przeznaczenia, jak również właściwe organy wysyłki i tranzytu oraz odbiorcę odpadów<sup>20</sup>. Niemniej jednak każde Państwo Członkowskie może postanowić, że właściwy organ wysyłki dokona takiego zgłoszenia zamiast zgłaszającego<sup>21</sup>.

16 — Zwana dalej „Konwencją bazylejską”. Konwencja, której stronami są również Państwa Członkowskie, została opracowana w ramach Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych. Została ona przyjęta w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. (Dz.U. L 39, str. 1). Tekst tej konwencji jest dołączony do decyzji Rady. Konwencja bazylejska opiera się na następujących zasadach: po pierwsze — ograniczenia wytwarzania odpadów niebezpiecznych do minimum [art. 4 ust. 2 lit. a)]; po drugie — ograniczenia do minimum transgranicznego przemieszczania odpadów [art. 4 ust. 2 lit. d)]; po trzecie — samowystarczalności: każda ze stron zobowiązuje się do tego, aby odpady były usuwane w kraju, gdzie zostały wytworzone [art. 4 ust. 2 lit. b)]; po czwarte — bezpiecznej dla środowiska gospodarki odpadami tzn. gwarantującej ochronę zdrowia człowieka i środowiska (art. 2 pkt 8).

17 — Wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 26.

18 — Wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96 Dusseldorp i in., Rec. str. I-4075, pkt 33.

17. Zgodnie z brzmieniem dziewiątego motywu rozporządzenia zgłoszenie to ma na celu umożliwienie właściwym władzom „uzyskani[e] należytych informacji w szczególności o rodzaju, przemieszczeniu i usuwaniu lub odzysku odpadów, tak by władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne środki d[la] ochrony zdrowia ludzkiego

19 — Artykuł 2 lit. i) i k).

20 — Artykuł 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1.

21 — Artykuł 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8.

i środowiska naturalnego, w tym [dającemu możliwość] wniesienia uzasadnionego sprzeciwu wobec wysyłki". W tym celu art. 7 ust. 4, który — przypomnijmy — należy do przepisów dotyczących odpadów do odzysku, stanowi:

„a) Właściw[e] organ[y] miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki:

— zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG, w szczególności z art. 7, lub

— jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia, lub

— zgłaszający lub odbiorca był uprzednio winien nielegalnego obrotu [...], lub

— jeśli wysyłka jest niezgodna z obowiązkami wynikającymi z międzynarodowych konwencji zawartych przez zainteresowane Państwo Członkowskie lub Państwa Członkowskie, lub

— jeśli stosunek odzyskiwalnych i nieodzyskiwalnych odpadów, wartość szacunkowa materiałów odzyskanych lub koszt odzysku i usuwania części nieodzyskiwalnej nie uzasadnia odzysku ze względów ekonomicznych i środowiskowych [ekologicznych].

b) Właściwe organy tranzytu mogą wnieść uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki na podstawie lit. a) tiret drugie, trzecie i czwarte".

## II — Stan faktyczny i postępowanie sporne przed sądem krajowym

18. W dniu 23 listopada 1999 r. EU-Wood-Trading GmbH<sup>22</sup>, z siedzibą we Frankfurcie nad Menem (Niemcy), zgłosiła Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH — jako właściwemu organowi wysyłki — zamiar wysłania do Włoch 3500 ton odpadów drewna. Chodziło w szczególności o drewno obrobione i malowane pochodzące z rozbiórek, mebli i resztek wyrobów stolarskich. Wysyłka tych odpadów przewidziana była w celu odzysku, jako że odpady te miały zostać przetworzone na płyty wiórowe. Analiza wykonana w połowie listopada 1999 r. wykazała, że te odpady mają zawartość ołowiu 47 mg na kilogram substancji suchej<sup>23</sup>.

19. Właściwy organ wysyłki, którego ustawodawstwo krajowe zobowiązało do przekazania planów wysyłki, powiadomił w dniu 1 lutego 2000 r. właściwy organ miejsca przeznaczenia o spornym planie. Tenże organ nie wniósł żadnego sprzeciwu wobec wspomnianego planu. Natomiast właściwy organ wysyłki wniósł w dniu 17 stycznia

2000 r. sprzeciw wobec tego planu. Sprzeciw ten został oparty na przepisach art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze, jak i art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia.

20. Po pierwsze, na podstawie wyżej przywołanego tiret pierwszego właściwy organ wysyłki stwierdził, że planowana wysyłka narusza art. 4 dyrektywy, zgodnie z którym odzysk lub usunięcie odpadów powinno nastąpić bez zagrożenia zdrowia, ponieważ zawartość ołowiu w tych odpadach przekracza wartość referencyjną ustaloną dla czynności odzyskiwania w wytycznych ministerstwa środowiska landu Rheinland-Pfalz. Użycie takich odpadów drewna do produkcji płyt wiórowych prowadziłoby do zwiększenia zawartości ołowiu w procesie odzyskania materiałów i zagrażałoby zdrowiu pracowników wykonujących czynności odzyskiwania, jak również zdrowiu użytkowników tych płyt.

21. Następnie, na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia, właściwy organ wysyłki stwierdził, że planowana wysyłka jest sprzeczna z przepisem prawa krajowego odnoszącym się do ochrony zdrowia i środowiska<sup>24</sup>, który zabrania wszelkiego odzysku odpadów prowadzącego do

22 — Zwana dalej „Wood Trading”.

23 — Ten rodzaj odpadów należał w okresie kiedy zaistniały okoliczności faktyczne niniejszej sprawy do bursztynowego wykazu odpadów znajdującego się w załączniku III do rozporządzenia w rubryce AC 170, tak że ich wysyłka w celu odzysku była poddana procedurze obowiązkowej kontroli ustanowionej przez rozporządzenie.

24 — Według postanowienia odsyłającego chodzi tu o § 5 ust. 3 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen z dnia 27 września 1994 r. (BGBl. I, str. 2705).

zwiększenia zawartości substancji szkodliwych w procesie odzyskania materiałów.

22. Wood Trading wniosła odwołanie od tego sprzeciwu, na poparcie którego sporządziła ona ponownie analizę tych odpadów, która wskazała, że zawartość ołowiu wynosi 23 mg, a zawartość arsenu 3,4 mg na kilogram substancji suchej. Właściwy organ wysyłki podtrzymał swój sprzeciw uważając, że z powodu zawartości arsenu w odpadach drewna obie te podstawy sprzeciwu wobec ich wysyłki mają w dalszym ciągu uzasadnienie.

23. W następstwie oddalenia jej skargi przez Verwaltungsgericht Mainz Wood Trading złożyła apelację do sądu krajowego, w której zażądała stwierdzenia niezgodności z prawem sprzeciwu wniesionego przez właściwy organ wysyłki. Podniosła w niej, że art. 7 ust. 4 lit. a) zezwala temu organowi jedynie na wniesienie sprzeciwu uzasadnionego warunkami przewozu odpadów, nie zaś warunkami ich odzysku w państwie miejsca przeznaczenia. Przyjęcie odmiennej tezy doprowadziłoby w opinii Wood Trading do przyzwolenia na sytuację, w której jedno Państwo Członkowskie ustanowiłoby się strażnikiem środowiska naturalnego w innym Państwie Członkowskim, i zaprzeczałoby zasadzie wzajemnego zaufania między państwami. Jedynie właściwy organ miejsca przeznaczenia byłby więc upoważniony do wniesienia sprzeciwu opartego na części wysyłki, która dotyczy jego państwa. Ponadto taki sprzeciw właściwego organu wysyłki — wykraczający poza sformułowane w sposób wyczerpujący przepisy

rozporządzenia — stanowiłyby niedozwolone ograniczenie w swobodnym przepływie towarów. Wood Trading utrzymuje także, że taki sprzeciw nie może być również oparty na przepisach art. 176 WE, zgodnie z którym akty podejmowane przez Radę na podstawie art. 175 WE nie stanowią przeszkody w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych przez każde Państwo Członkowskie, ponieważ środki takie mogą zostać przyjęte jedynie w celu ochrony interesów krajowych.

24. Właściwy organ wysyłki podnosi w swojej obronie, że pojęcie wysyłki, o którym mowa w art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia, nie obejmuje jedynie transportu odpadów, ale również wszystkie etapy wysyłki, aż do ich ostatecznego miejsca przeznaczenia, tak że wszystkie zainteresowane organy są właściwe do sprawdzania, czy odzysk nie stanowi żadnego zagrożenia dla zdrowia i środowiska naturalnego. Utrzymuje on również, że przetworzenie tych odpadów na płyty wiórowe stwarzałoby zagrożenie dla zdrowia i środowiska naturalnego w Niemczech, ponieważ płyty te mogłyby zostać importowane do Niemiec. Ponadto — zdaniem tego organu — z orzecznictwa, a zwłaszcza z wyroku z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie ASA<sup>25</sup> wynika, że proces odzysku podlega również kontroli właściwych organów wysyłki.

25 — Sprawa C-6/00, Rec. str. I-1961.



### III — Pytania prejudycjalne

25. Ze względu na te uwagi sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pięcioma pytaniami:

„1) Czy na mocy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia [...] sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku może być wniesiony na tej podstawie, że planowany odzysk narusza wymogi art. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [...], który nakazuje, aby odpady były odzyskiwane bez zagrożenia zdrowiu ludzkiemu oraz bez szkody dla środowiska naturalnego?

2) Jeśli tak, to czy taki sprzeciw może być wniesiony nie tylko przez [właściwy] organ miejsca przeznaczenia, ale także przez [właściwy] organ wysyłki?

3) Jeśli tak, to czy oceniając wpływ planowanego odzysku na zdrowie i środowisko naturalne w miejscu przeznaczenia wysyłki, [właściwy] organ

wysyłki może opierać się na kryteriach obowiązujących w państwie wysyłki, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne aniżeli kryteria obowiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki?

4) Czy sprzeciw dotyczący wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku może zostać wniesiony na mocy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia [...] na tej podstawie, że planowany odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia?

5) Jeśli tak, to czy [właściwy] organ wysyłki może wnieść taki sprzeciw na tej podstawie, że odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w miejscu wysyłki?”.

### IV — Ocena

26. Pięć pytań prejudycjalnych zadanych przez sąd odsyłający, z których wszystkie odnoszą się do wykładni przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia, zawiera w sobie trzy zagadnienia.

Chodzi, po pierwsze o to, czy przepisy te zezwalają na wniesienie sprzeciwu wobec wysyłki odpadów uzasadnionego kwestiami związanymi z odzyskiem przewidzianym w państwie przeznaczenia wysyłki (pierwsze i czwarte pytanie prejudycjalne); po drugie, czy właściwy organ wysyłki jest uprawniony do wniesienia takiego sprzeciwu (drugie pytanie i pierwsza część piątego pytania prejudycjalnego); po trzecie, czy ten organ jest uprawniony do uzasadnienia takiego sprzeciwu normami obowiązującymi w jego państwie, nawet gdy są one bardziej rygorystyczne aniżeli te stosowane w państwie przeznaczenia wysyłki (trzecie pytanie i koniec piątego pytania prejudycjalnego).

przepisu oparte jest na tym, że planowany odzysk narusza wymóg wypływający z art. 4 zdanie pierwsze dyrektywy, wedle którego odpady należy odzyskiwać bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska naturalnego. Co się tyczy uzasadnienia sprzeciwu tირet drugim tego przepisu, to jest ono oparte na fakcie, że planowany odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia.

27. Rozpocznę od rozpatrywania pierwszego i czwartego pytania prejudycjalnego, które dotyczą możliwości wniesienia sprzeciwu uzasadnionego kwestiami związanymi z odzyskiem.

29. Odnośnie do art. 7 ust. 4 lit. a) tირet pierwsze rozporządzenia sąd krajowy zadaje pytanie, ponieważ przepis ten wymienia jedynie szczegółowo art. 7 dyrektywy, który nakazuje Państwowemu Członkowskim sporządzenie planów gospodarki odpadami i który sam w sobie odnosi się do przemieszczania się odpadów.

*A — W przedmiocie możliwości wniesienia sprzeciwu uzasadnionego kwestiami związanymi z odzyskiem*

28. Zadając pierwsze i czwarte pytanie prejudycjalne, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, odnoszący się do warunków, w jakich należy wykonać ten odzysk, może być oparty, z jednej strony, na tირet pierwszym tego przepisu, a z drugiej strony, na tირet drugim tego przepisu. Uzasadnienie sprzeciwu tირet pierwszym tego

30. Odnośnie do art. 7 ust. 4 lit. a) tირet drugie rozporządzenia sąd krajowy tłumaczy, że jego wątpliwości oparte są na brzmieniu tego przepisu, który pozwala sądzić, że sprzeciw może dotyczyć jedynie przewozu odpadów. Sąd podkreśla również, że art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia zezwala właściwym organom tranzytu na wniesienie uzasadnionego sprzeciwu wobec planowanej wysyłki jedynie na podstawie przepisu art. 7 ust. 4 lit. a) tირet drugie, trzecie i czwarte.

Mogłoby to oznaczać, że tiret drugie nie zezwala na wniesienie sprzeciwu uzasadnionego warunkami odzysku odpadów, ponieważ — a priori — organy te nie miałyby interesu we wniesieniu takiego sprzeciwu.

31. Sad krajowy przypomina również, że w wyżej wymienionym wyroku w sprawie *Dusseldorp i in.*<sup>26</sup>, Trybunał orzekł odnośnie do wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, że „aby zachęcić do dokonywania tego odzysku w całej Wspólnocie, zwłaszcza poprzez rozwój najbardziej efektywnych technologii, ustawodawca wspólnotowy przewidział, że tego typu odpady winny podlegać swobodnemu przepływowi między państwami Członkowskim w celu poddania ich tam przetwarzaniu, o ile przewóz nie stwarza zagrożenia dla środowiska naturalnego”<sup>27</sup>.

32. Na wstępie wydaje mi się konieczne zajęcie stanowiska odnośnie do wykładni tego punktu wyżej wymienionego wyroku w sprawie *Dusseldorp i in.* Nie sądzę, aby w tym punkcie Trybunał chciał powiedzieć, że sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku może być uzasadniony jedynie warunkami, w jakich te odpady powinny być przewożone. Sprawa przed sądem krajowym będąca podstawą wydania tego wyroku dotyczyła przepisu holenderskiego planu gospodarki odpadami, który przewidywał, że wywóz filtrów olejowych do innego Państwa Członkowskiego w celu ich

odzysku jest zabroniony, jeśli przetwarzanie tych filtrów za granicą nie przebiega zgodnie z wyższymi niż praktykowane w Niderlandach standardami jakości. W celu oceny zgodności takiego przepisu z prawem wspólnotowym Raad van State (Niderlandy) zadał Trybunałowi pytanie, czy wdrożone w tym planie gospodarki odpadami zasady samowystarczalności i bliskości geograficznej mogą mieć zastosowanie do wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku. Na zakończenie analizy odpowiednich przepisów dyrektywy i rozporządzenia Trybunał orzekł, że te zasady mają zastosowanie jedynie do wysyłki odpadów przeznaczonych do usuwania. Trybunał uzasadnia tę różnicę systemową między odpadami przeznaczonymi do usuwania a odpadami przeznaczonymi do odzysku, wskazując zwłaszcza, że jedynie te ostatnie odpady pozwalają na zastosowanie zasady pierwszeństwa odzysku. To właśnie w tym kontekście Trybunał wypowiedział się w kwestii, do której odniósł się sąd krajowy, a mianowicie powodu, dla którego ustawodawca wspólnotowy zechciał faworyzować przepływ odpadów przeznaczonych do odzysku.

33. Ze względu na człon zdania, zgodnie z którym przepływ ten może być faworyzowany jedynie „o ile przewóz nie stwarza zagrożenia dla środowiska naturalnego”, wydaje mi się, iż Trybunał chciał po prostu przypomnieć, że ten wolny przepływ nie jest bezwarunkowy i że podlega on wymogom bezpieczeństwa. Mimo iż Raad van State zadał odmienne pytanie, to według mnie nieuzasadnione byłoby wyciąganie z faktu, iż

26 — Punkt 33.

27 — Podkreślenie sądu krajowego.

ten człon zdania wymienia jedynie bezpieczeństwo „przewozu”, wniosku, że właściwe władze nie mogą wnieść sprzeciwu wobec planowanej wysyłki odpadów ze względu na warunki, w jakich ten odzysk ma nastąpić.

34. Dokonam obecnie analizy dwóch omawianych przepisów

1) Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze

35. Podobnie jak wszyscy interwenienci, z wyjątkiem Wood Trading, uważam, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia powinien być interpretowany w ten sposób, że przepis ten pozwala na wniesienie sprzeciwu odnośnie do warunków, w jakich należy dokonać odzysku w państwie miejsca przeznaczenia. Według mnie ta wykładnia wynika z brzmienia tego przepisu i znajduje potwierdzenie zarówno w systematyce, jak i celach rozporządzenia, którego część stanowi ten przepis.

36. Odnośnie do brzmienia przepisu należy przypomnieć, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia stanowi, że właściwe

organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą wnieść uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki „zgodnie z dyrektywą [...]”, a zwłaszcza jej art. 7<sup>28</sup>. Oczywiście wyrażenie „zgodnie z dyrektywą” nie jest w tym przypadku bardzo precyzyjne i prawdą jest, że wyszczególniony jest jedynie art. 7 dyrektywy. Wydaje mi się jednak, że najbardziej logiczną wykładnią tego przepisu jest wykładnia, że sprzeciw może zostać wniesiony „na podstawie dyrektywy”. Ponadto użycie przysłówka „zwłaszcza” przed wzmianką o art. 7 oznacza, że odniesienie do tego artykułu ma charakter czysto inkazywny i że sprzeciw ten może się również opierać na innych przepisach dyrektywy. Innymi słowy interpretowany przepis winien być moim zdaniem rozumiany w ten sposób, że sprzeciw wobec planowanej wysyłki może zostać wniesiony, jeśli ta wysyłka nie jest zgodna z postanowieniami dyrektywy. Analiza ta sprawdza się również w przypadku większości innych wersji językowych tego przepisu<sup>28</sup>.

37. Ponadto ukazano, że dyrektywa stanowi w art. 4, iż „Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub usuwane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu [...]”. Czytanie tego artykułu dyrektywy łącznie

28 — „[I]n accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof” po angielsku, „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7” po niemiecku, „con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7” po hiszpańsku, „conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure” po włosku itd.

z art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia prowadzi do wniosku, że ten ostatni przepis pozwala na wniesienie sprzeciwu wobec planu wysyłki, jeśli warunki, w jakich wywożone odpady mają zostać poddane odzyskowi, są tego rodzaju, iż mogą powodować szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

informacje dotyczące warunków, w jakich dochodzi do odzysku odpadów<sup>32</sup>. Informacje te obejmują zatem cały planowany przez zgłaszającego proces przetwarzania odpadów, aż do chwili, kiedy odpady te nie będą już stanowić zagrożenia dla zdrowia i środowiska naturalnego. W konsekwencji ustawodawca wspólnotowy chciał, aby wszystkie właściwe władze zostały poinformowane przed planowaną przesyłką o całym przewidzianym procesie odzyskiwania, aż do jego zakończenia<sup>33</sup>. Nie widzę innej użyteczności tych informacji poza umożliwieniem właściwym władzom oceny warunków, w jakich ma nastąpić odzysk odpadów, oraz umożliwieniem im, jeśli zaistnieje taka potrzeba, wniesienia sprzeciwu wobec tej wysyłki, jeśli warunki tego odzysku mogą ich zdaniem szkodliwie oddziaływać na zdrowie ludzkie lub środowisku naturalnemu.

38. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w systematyce rozporządzenia. Jak zostało zatem ukazane, każdy plan wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, z wyjątkiem, co do zasady, odpadów umieszczonych na liście zielonej znajdującej się w załączniku II do rozporządzenia, powinien zostać zgłoszony do właściwych organów wysyłki miejsca przeznaczenia i tranzytu. Wiadomo również, że to na podstawie tego zgłoszenia organy te mogą wnieść sprzeciw wobec takiej wysyłki uzasadniając to motywami wymienionymi w sposób wyczerpujący w art. 7 ust. 4 rozporządzenia<sup>29</sup>. Analiza art. 6 rozporządzenia, który w ust. 5 precyzuje informacje, jakie powinny znajdować się w stanowiącym oparcie dla tego zgłoszenia liście przewozowym, ukazuje, iż poza informacjami o składzie i ilości odpadów przeznaczonych do odzysku<sup>30</sup> oraz sposobie ich przewozu<sup>31</sup> zgłaszający powinien dostarczyć pewne

39. Dla poparcia tej analizy należy również podkreślić, że rozporządzenie zawiera wiele

32 — Informacje te są wymienione w art. 6 ust. 5 tiret od czwartego do ósmego rozporządzenia. Zgłaszający powinien podać tożsamość odbiorcy odpadów, umiejscowienie placówki odzysku oraz rodzaj i okres ważności zezwolenia, na podstawie którego działa placówka, działania dotyczące odzysku odpadów zgodnie z załącznikiem II B do dyrektywy, planowaną metodę likwidacji pozostałości odpadów po procesie recyklingu, ilość odzyskanego materiału w stosunku do pozostałości odpadów oraz wartość szacunkową odzyskanego materiału. Ponadto tiret czwarte zawiera doprecyzowanie, że „placówka musi posiadać odpowiednią zdolność techniczną odzyskiwania odpadów, o których mowa, w warunkach niestanowiących niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego lub środowiska”.

33 — Aby zapewnić, że proces przetwarzania odpadów zostanie ukończony bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia i środowiska, art. 27 rozporządzenia stanowi, że wszystkie wysyłki odpadów objęte zakresem niniejszego rozporządzenia podlegają ustanowieniu gwarancji finansowej lub ubezpieczenia pokrywającego koszty usuwania lub odzysku, przy czym gwarancja ta jest zwracana po przedstawieniu dowodów, że odpady dotarły na miejsce przeznaczenia i zostały usunięte lub odzyskane w sposób ekologiczny.

29 — Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, pkt 50.

30 — Artykuł 6 ust. 5 tiret pierwsze.

31 — Ibidem, tiret drugie i trzecie.

przepisów, które potwierdzają niedwuznacznie, że właściwe władze są uprawnione do sprawdzenia warunków, w jakich dochodzi do odzysku odpadów i do wniesienia sprzeciwu wobec planu wysyłki z powodów związanych z planowanym odzyskiem<sup>34</sup>. Sam art. 7 ust. 4 lit. a) zawiera w tiret piątym powód sprzeciwu, który odnosi się wyraźnie do odzysku odpadów<sup>35</sup>. Podobnie art. 26 ust. 1 lit. e) stanowi, że jakakolwiek wysyłka odpadów, w wyniku której nastąpi usunięcie lub odzysk niezgodne z przepisami Wspólnoty lub przepisami międzynarodowymi, uważana jest za obrót nielegalny<sup>36</sup>.

#### 40. Wreszcie należy odnieść się do celów rozporządzenia przedstawionych w jego

34 – Na przykład art. 9 rozporządzenia stanowi, że właściwe władze w ramach ich jurysdykcji w stosunku do określonych obiektów odzysku mogą zadecydować, bez względu na przepisy art. 7, że nie wniosą sprzeciwu dotyczącego wysyłek niektórych rodzajów odpadów do określonego zakładu odzysku. Zobacz także art. 34 rozporządzenia.

35 – Zgodnie z tym przepisem sprzeciw może zostać wniesiony, „jeśli stosunek odzyskiwalnych i nieodzyskiwalnych odpadów, wartość szacunkowa materiałów odzyskiwanych lub koszt odzysku i usuwania części nieodzyskiwalnej nie uzasadnia odzysku ze względów ekonomicznych i środowiskowych”.

36 – Podczas rozprawy wzywano uczestników do wypowiedzenia się w kwestii, czy przepisy art. 26 ust. 1 lit. e) rozporządzenia znajdują również zastosowanie w okolicznościach, jakie mają miejsce w sporze przed sądem krajowym. Podobnie jak większość z nich, z wyjątkiem Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, uważam że tak nie jest. W ww. wyroku w sprawie ASA Trybunał orzekł, że art. 26 rozporządzenia może stanowić jedną z podstaw obowiązku właściwych organów do wniesienia sprzeciwu wobec planu wysyłki z powodu błędnej jego kwalifikacji (pkt 41). W świetle postanowienia z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawach połączonych od C-307/00 do C-311/00 *Ohlehandel Koewit i in.*, Rec. str. I-1821, tenże art. 26 powinien być również stosowany, jeśli przetwarzanie danych odpadów jest przedmiotem aktu prawa wtórnego. Natomiast gdy sprzeciw właściwego organu wysyłki opiera się na podstawach odmowy wymienionych wyraźnie w rozporządzeniu w art. 7 ust. 4, jak w niniejszej sprawie, lub w art. 4 ust. 3, to nie wydaje mi się, aby wówczas przepisy art. 26 miały zastosowanie.

dziwiącym motywie. Zgodnie z brzmieniem tego motywu, celem zgłoszenia planowanej wysyłki jest poinformowanie właściwych władz nie tylko o przemieszczaniu się odpadów, ale również o ich usuwaniu i odzysku, tak aby władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne działania dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Motyw ten potwierdza zatem, że ustawodawca wspólnotowy, harmonizując warunki i zasady procedur, jakim podlega transgraniczne przemieszczanie się odpadów we Wspólnocie, chciał nie tylko zagwarantować ochronę zdrowia i środowiska naturalnego w kontekście przewozu odpadów, ale chciał również osiągnąć ten cel w kontekście przetwarzania odpadów poprzez ich usuwanie lub odzysk. Realizacja tego celu byłaby więc narażona na niepowodzenie, gdyby właściwe władze nie mogły wnieść sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, kiedy stwierdzą w następstwie zgłoszenia planu wysyłki, iż planowany odzysk może przynieść szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

#### 2) Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie

41. Wykładnia tego przepisu stwarza więcej trudności. Komisja Wspólnot Europejskich, podobnie jak *Wood Trading*, podziela wątpliwości sądu krajowego i uważa, że z uwagi na sformułowanie i treść art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia — art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie nie może służyć jako podstawa prawna sprzeciwu odnoszącego się do odzysku planowanego w państwie miejsca przeznaczenia. Nie podzielam tego zdania. Uwa-

żam, podobnie jak rządy duński i austriacki oraz Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia zezwala również właściwym władzom na wniesienie sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, czyli wówczas, gdy planowany odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia.

art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia powołuje się w sposób bardzo ogólny na krajowe przepisy odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia, bez doprecyzowania, czy te krajowe przepisy mogłyby odnosić się wyłącznie do przewozu odpadów, a nie ich odzysku.

42. Po pierwsze nie znajduję w sformułowaniu tego przepisu niczego, co by pozwalało na odrzucenie tej wykładni. Należy przypomnieć, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia stanowi, że „[w]łaściw[em] organ[ie] miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki [...], gdy narusza ona krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia”. Co się tyczy przede wszystkim pojęcia „wysyłka”, to wskazałem w ramach analizy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia, dlaczego to pojęcie nie powinno być, moim zdaniem, interpretowane w taki sposób, że sprzeciw wymieniony w tym artykule powinien dotyczyć wyłącznie przewozu odpadów. Następnie pragnę zaznaczyć, że

43. Po drugie nie wydaje mi się rozstrzygający argument oparty na art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia, zgodnie z którym — przypomnę — właściwe organy tranzytu mogą wnieść uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki na podstawie przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie, trzecie i czwarte, w konsekwencji z wyjątkiem tiret pierwszego i piątego. Oczywiście ukazano, że tiret piąte zawiera podstawę sprzeciwu odnoszącą się bezpośrednio do odzysku odpadów i wskazałem, w jaki sposób tiret pierwsze zezwala również na wniesienie sprzeciwu opartego na planowanym odzysku. Niemniej jednak z poniższych względów nie jestem przekonany, że art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia miałyby dowodzić, że przepisy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia także nie pozwalają na wniesienie sprzeciwu wobec planowanego odzysku.

44. Na wstępie nie podzielam opinii, wedle której właściwe organy tranzytu nie posiadają takiego samego interesu jak inne właściwe władze we wniesieniu sprzeciwu uzasadnionego warunkami odzysku. Zanieczyszczenie nie zna granic. Zanieczyszczenie powietrza lub wody, które mogłoby wynikać z dokonania odzysku odpadów w państwie miejsca przeznaczenia w warunkach szkodliwych dla środowiska naturalnego, mogłoby oddziaływać na państwo lub państwa, przez które odpady mają zostać przewiezione, w takim samym, jeśli nie większym stopniu niż na państwo wysyłki, biorąc pod uwagę ich znaczną bliskość geograficzną w stosunku do państwa miejsca przeznaczenia. Z tego względu sądzę, że ograniczenie w art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia podstaw, na jakich może zostać wniesiony sprzeciw przez właściwe organy przewozu, mogłoby wynikać nie z faktu, iż organy te mają mniejszy interes w tym, żeby odzysk nastąpił w sposób nieszkodliwy dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska naturalnego, ale raczej z woli ustawodawcy wspólnotowego do tego, aby powierzyć tym organom mniejszą odpowiedzialność, jeśli chodzi o kontrolę wykonania tego odzysku.

45. Innymi słowy państwa tranzytu miałyby, na podstawie art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia, mniejszą odpowiedzialność odnośnie do kontroli wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku niż właściwe organy wysyłki

i miejsca przeznaczenia<sup>37</sup>. Okoliczność, że do podstaw, na jakich przez organy tranzytu może zostać wniesiony sprzeciw, nie zalicza się tych wymienionych w art. 7 ust. 4 tiret pierwsze i piąte, mogłaby zatem oznaczać, że organy tranzytu, w przeciwieństwie do właściwych organów wysyłki i miejsca przeznaczenia, nie mają obowiązku sprawdzania, czy odpady zostaną przetworzone zgodnie z dyrektywą w państwie miejsca przeznaczenia (tiret pierwsze), ani też czy odzysk jest uzasadniony ze względów ekonomicznych i ekologicznych (tiret piąte). Niemniej jednak nie oznacza to koniecznie, że państwa tranzytu nie mogą wnosić sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, jeśli planowany odzysk nie jest zgodny z krajowymi przepisami odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia. W tym zakresie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia zezwalałby właściwym organom wysyłki, miejsca przeznaczenia i tranzytu na wniesienie sprzeciwu wobec wysyłki odpadów uzasadnionego planowanym odzyskiem.

46. Następnie bezspornym jest, że system stworzony przez rozporządzenie przewiduje, że wszelki plan wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, wchodzący w zakres jego stosowania, powinien być przed jego realizacją zgłoszony wszystkim właściwym organom zainteresowanych państw, w tym właściwym organom tranzytu, a także prze-

37 — Odpowiedzialność właściwego organu miejsca przeznaczenia wypływałaby logicznie rzecz biorąc z faktu, że odzysk ma miejsce na obszarze jego jurysdykcji. Odpowiedzialność właściwego organu wysyłki wypływałaby z faktu, że odpady zostały wytworzone na obszarze jego jurysdykcji. Powrócę do tego zagadnienia w części B niniejszej opinii.



widuje, że organy te są adresatami tych samych informacji<sup>38</sup>. Tworząc taki system, ustawodawca wspólnotowy chciał, aby każdy z tych organów mógł ocenić całościowo działania związanych z wysyłką, a nie tylko ich część, która jest realizowana na terytorium jego państwa. Innymi słowy każdy organ jest powołany do kontroli, czy planowana wysyłka odpadów, traktowana całościowo, tzn. od miejsca wysłania odpadów w państwie wysyłki, aż do momentu ich przetworzenia w państwie miejsca przeznaczenia, nie szkodzi zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu. Byłoby zatem logiczne, aby właściwe organy tranzytu posiadały również możliwość wniesienia, na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie, sprzeciwu wobec wysyłki odpadów uzasadnionego planowanym odzyskiem.

oparty, z jednej strony, na tiret pierwszym tego przepisu, na takiej podstawie, że planowany odzysk narusza wymaganie wypływające z art. 4 dyrektywy, zgodnie z którym odpady powinny być odzyskiwane bez zagrożenia zdrowiu ludzkiemu i bez szkody dla środowiska naturalnego, a z drugiej strony na tiret drugim tego przepisu na takiej podstawie, że planowany odzysk narusza krajowe przepisy odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia.

*B — W przedmiocie możliwości wniesienia przez właściwy organ wysyłki sprzeciwu dotyczącego planowanego odzysku*

47. Dlatego też uważam, że sprzeciw wobec planu wysyłki odpadów związanej z ich odzyskiem może być również wniesiony na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia.

48. W świetle powyższych uwag proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze i czwarte pytanie prejudycjalne, że art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, dotyczący warunków, w jakich ten odzysk ma zostać dokonany, może być

49. W drugim pytaniu oraz w pierwszej części piątego pytania prejudycjalnego sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przepisy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ wysyłki może wnieść sprzeciw wobec wysyłki odpadów dotyczący warunków, w jakich ten odzysk ma zostać wykonany.

50. W przeciwieństwie do Wood Trading, lecz podobnie jak inni interwenienci, uważam, że właściwy organ wysyłki jest upraw-

38 — Artykuł 6 rozporządzenia.

niony do wniesienia sprzeciwu dotyczącego odzysku planowanego w państwie miejsca przeznaczenia. Taki punkt widzenia jest uzasadniony przede wszystkim redakcją art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia, który wyraźnie stanowi, że „[w]łaściw[e] organ[ny] miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki” z powodów wymienionych w tym przepisie. Powyższy człon zdania przyznaje zatem tym dwóm organom, nie dokonując między nimi rozróżnienia oraz w słowach niedwuznacznych, uprawnienie do wniesienia sprzeciwu wobec planu wysyłki odpadów z powodów wymienionych w tym przepisie, a zwłaszcza z powodów wymienionych w tiret pierwszym i drugim.

wykonana przez każdą z tych władz, do tej części wysyłki, która odbywa się na terytorium jej kraju. Zgodnie z logiką systemu ustanowionego przez rozporządzenie każde transgraniczne przemieszczanie się odpadów wewnątrz Wspólnoty objęte zakresem jego stosowania wchodzi w zakres działania wszystkich właściwych władz, których ta sprawa dotyczy. Nierozłączną cechą tego systemu jest zatem to, że właściwa władza jednego Państwa Członkowskiego dokonuje oceny, czy planowana wysyłka może szkodzić zdrowiu i środowisku naturalnemu na obszarze innego Państwa Członkowskiego. Właściwy organ wysyłki jest więc uprawniony do sprzeciwienia się danej wysyłce odpadów, jeśli planowany odzysk może mieć negatywny wpływ na ochronę zdrowia lub środowiska naturalnego, nawet gdy taki odzysk odbędzie się na terytorium państwa miejsca przeznaczenia.

51. Ta literalna wykładnia znajduje również potwierdzenie w systemie stworzonym przez rozporządzenie. Jak ukazano, rozporządzenie stanowi, że wszystkie właściwe władze, których ta sprawa dotyczy, powinny ocenić każdy plan wysyłki całościowo, począwszy od momentu wysłania odpadów w państwie wysyłki, aż do zakończenia ich przetwarzania w państwie miejsca przeznaczenia. W celu zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, ustawodawca wspólnotowy wolał ustanowić system, w którym wszystkie właściwe władze współdziałają w sprawdzaniu planowanej wysyłki, podejmując przy tym ryzyko, iż władze te odmiennie ocenią ten sam plan wysyłki<sup>39</sup>, niż ograniczyć kontrolę, która winna być

52. To uprawnienie właściwego organu wysyłki znajduje również, o ile zachodzi taka potrzeba, potwierdzenie w systemie stworzonym przez rozporządzenie, poprzez fakt, że państwo, na którego terenie wytworzono odpady, jest obciążone szczególną odpowiedzialnością związaną z ich przetwarzaniem. Ta szczególna odpowiedzialność może ukazać się jako następstwo obowiązku ograniczania ilości wytwarzanych odpadów do minimum, nałożonego na Państwa Członkowskie zarówno przez międzynarodowe konwencje, jak i uregulowania wspólnotowe w tej dziedzinie<sup>40</sup>. Odpowiedzialność ta jest na przykład realizowana poprzez zasadę

39 – Trybunał orzekł, że ryzyko odmiennej oceny kwalifikacji planowanej wysyłki jest właściwe dla systemu ustanowionego przez rozporządzenie (wzw. wyrok w sprawie ASA, pkt 44 i wzw. postanowienie w sprawie Oliehandel Koewelt i in., pkt 102).

40 – Zobacz art. 4 ust. 2 lit. a) Konwencji bazylejskiej oraz czwarty motyw dyrektywy.

samowystarczalności odnośnie do odpadów podlegających usuwaniu. Wygasa ona jedynie wówczas, gdy odpady zostaną przetworzone zgodnie z wymogami ochrony zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Państwo wysyłki odpadów jest zatem odpowiedzialne za przyjęcie odpadów z powrotem, jeśli ich unieszkodliwienie lub odzysk nie mogą zostać zrealizowane zgodnie z przewidzianymi warunkami<sup>41</sup>. Odpowiedzialność ta jest wyraźnie przewidziana w rozporządzeniu, gdy chodzi o wysyłkę odpadów poza Wspólnotę, w celu ich unieszkodliwienia lub odzysku<sup>42</sup>.

53. Ponadto byłbym skłonny do rozważenia, czy aby nie chodzi tutaj nie o zwykłą możliwość wniesienia takiego sprzeciwu, lecz raczej o taki obowiązek właściwego organu wysyłki, jeśli uważa on, że planowany odzysk w państwie miejsca przeznaczenia może szkodzić zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu. Nie sądzę, aby ustawodawca, wskazując w art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia, że właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki „mogą wносить uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki” w warunkach wymienionych w tym przepisie, chciał powiedzieć, że organom tym zostało przyznane jedynie uprawnienie, którego wykonanie pozostawiono ich swobodnej ocenie w szczególnych przypadkach, kiedy

planowana wysyłka może szkodzić zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu. Zaznaczę, że wiadomo jest, w których spośród przypadków wymienionych w pięciu tiret tego przepisu obowiązkowy charakter odmowy byłby trudny do usprawiedliwienia w świetle celów rozporządzenia<sup>43</sup>.

54. Rozporządzenie zawiera natomiast inne przepisy, które pozwalają sądzić, że obowiązek wniesienia sprzeciwu przez właściwe organy wobec wysyłki odpadów, jaka może szkodzić zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Toteż oprócz art. 26 rozporządzenia, art. 30 tego aktu stanowi, że „Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, że odpady wysyłane są zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia”. Podobnie art. 34 w ust. 1 stanowi, że niezależnie od punktu usuwania lub odzysku odpadów producent tych odpadów podejmie wszystkie niezbędne kroki, aby odpady usunąć lub odzyskać albo zlecić usunięcie lub odzyskanie w sposób chroniący środowisko naturalne, a w ust. 2, że Państwa Członkowskie podejmą wszystkie niezbędne kroki, aby zapewnić realizację zobowiązań ustanowionych w ust. 1. Wydawałoby się więc spójnym w świetle tych przepisów, których treść jest bezwzględnie obowiązująca, rozumowanie, że na właściwe organy wysyłki i miejsca przeznaczenia nałożony

41 — Artykuł 25 rozporządzenia.

42 — Artykuł 14 ust. 2 lit. b) i art. 16 ust. 3 lit. b) rozporządzenia.

43 — Przykładowo tiret trzecie odnosi się do przypadku, kiedy zgłaszający lub odbiorca był uprzednio winien nielegalnego obrotu; podobnie tiret piąte ukazuje przypadek, kiedy planowany odzysk nie jest uzasadniony ze względów ekonomicznych i ekologicznych.

został rzeczywisty obowiązek wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki odpadów na podstawie przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie, jeśli uważają one, że planowana wysyłka może szkodzić zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu.

zdrowiu ludzkiemu czy środowisku naturalnemu, nie byłoby według mnie logicznie spójne interpretowanie spornych przepisów rozporządzenia w taki sposób, że przyznawałyby one jedynie właściwym organom wysyłki lub miejsca przeznaczenia zwykłe uprawnienie nieposiadające jakiegokolwiek charakteru obowiązkowego.

55. Ta wykładnia znajduje również wsparcie w celu rozporządzenia. Jak wynika z jego dziewiątego motywu oraz jak to wielokrotnie zaznaczył Trybunał, podstawowym celem rozporządzenia jest zapewnienie poszanowania wymogów ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego<sup>44</sup>. Trybunał nie zajął odmiennego stanowiska w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Dusseldorp i in., ponieważ orzekł, że we Wspólnocie powinien zostać zapewniony przepływ odpadów przeznaczonych do odzysku, o ile nie stwarza on zagrożenia dla środowiska naturalnego<sup>45</sup>. Rozporządzenie zmierza zatem do zapewnienia, że niemożliwa stanie się wszelka wysyłka odpadów, która mogłaby zagrozić osiągnięciu tych celów. Należonemu na właściwe organy obowiązkowi wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki odpadów, która mogłaby zagrażać zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu, odpowiadałby także obowiązek z art. 4 dyrektywy, który wiąże Państwa Członkowskie odnośnie do tego samego celu<sup>46</sup>. Z uwagi na fakt, że art. 4 dyrektywy nakazuje Państwom Członkowskim podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub usuwane bez przynoszenia szkody

56. Jak zostanie to zresztą ukazane w części C niniejszej opinii, normy krajowe, mogące zgodnie z prawem służyć jako podstawa sprzeciwu właściwego organu wysyłki wobec planu wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, powinny — moim zdaniem — przestrzegać zasady proporcjonalności w taki sposób, aby nie wykroczyły poza to, co jest niezbędne do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Ponadto ocena ryzyka nie powinna być dokonywana w sposób arbitralny, lecz opierać się na podstawach naukowych. Mając również na uwadze te warunki, sądzę, że właściwy organ wysyłki, który stwierdzi na podstawie tak zdefiniowanych norm, że planowany odzysk może przynieść szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, powinien być zobowiązany do wniesienia sprzeciwu wobec takiej wysyłki na podstawie przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia.

57. Ten obowiązek właściwego organu wysyłki, jak też właściwego organu miejsca przeznaczenia, powinien również wpisać się

44 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 18 oraz wyrok z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-389/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2001, pkt 34.

45 — Punkt 33.

46 — Wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 67.

w linię orzecznictwa Trybunału dotyczącego przestrzegania postanowień rozporządzenia. W istocie z tego orzecznictwa wynika, że kiedy ogólna systematyka rozporządzenia ulega naruszeniu ponieważ kwalifikacja planowanej wysyłki jest błędna, na wszystkich właściwych organach, a w szczególności na organach wysyłki spoczywa obowiązek wniesienia sprzeciwu wobec tej wysyłki<sup>47</sup>. Podobnie Trybunał orzekł, że kiedy wysyłka odpadów pociąga za sobą usuwanie lub odzysk z naruszeniem szczególnych przepisów wspólnotowych, które określają warunki usuwania niebezpiecznego produktu, Państwa Członkowskie dysponują ograniczoną kompetencją, czyli że w świetle art. 26 rozporządzenia są one zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich działań prawnych w celu zakazania i karanie takiego obrotu<sup>48</sup>.

*C — W przedmiocie uprawnienia właściwego organu wysyłki do uzasadnienia takiego sprzeciwu normami obowiązującymi w jego państwie*

59. Zadając trzecie i piąte pytanie prejudycjalne, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ wysyłki może uzasadniać swój sprzeciw wobec odzysku planowanego w państwie przeznaczenia wysyłki obowiązującymi w jego państwie normami lub przepisami ustawowymi i wykonawczymi, nawet gdy przepisy te są bardziej rygorystyczne aniżeli przepisy stosowane w państwie miejsca przeznaczenia.

58. Proponuję więc odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne oraz pierwszą część piątego pytania, że przepisy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia należy interpretowane w ten sposób, że właściwy organ wysyłki winien wnieść sprzeciw wobec wysyłki odpadów dotyczący warunków, w jakich ten odzysk ma być wykonany, jeśli uważa, że planowany w państwie miejsca przeznaczenia odzysk może przynieść szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

60. Jako punkt wyjścia mojego rozumowania przyjmę założenie, że tak jak w okolicznościach niniejszej sprawy, warunki odzysku spornych odpadów nie stały się przedmiotem przepisów harmonizujących na poziomie wspólnotowym. W takim przypadku każde Państwo Członkowskie powinno, zgodnie z art. 4 dyrektywy, podjąć niezbędne działania w ramach swojego wewnętrznego porządku prawnego w celu zapewnienia, że te odpady będą odzyskiwane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu. O ile artykuł ten wiąże Państwa Członkowskie co do celu, jaki ma być osiągnięty, to jednak nie ukazuje on konkretnych działań, jakie winny

47 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie ASA, pkt 40; wyrok z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-228/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-1439, pkt 33 oraz wyrok w sprawie C-458/00 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-1553, pkt 21.

48 — Wyżej wymienione postanowienie w sprawie Oliehandel Koewit i in., pkt 117.

być podjęte, i pozostawia Państwom Członkowskim zakres swobodnego uznania w ocenie i w kwestii konieczności podjęcia takich działań<sup>49</sup>. Ponadto Państwa Członkowskie mogły, na podstawie ich kompetencji pierwotnej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, przyjąć przepisy wykonawcze lub ustawowe mające wpływ na warunki, w jakich powinny być odzyskiwane pewne rodzaje odpadów. Pytania zadane przez sąd krajowy mają zatem na celu ustalenie, czy właściwy organ wysyłki jest uprawniony do tego, aby uzasadnić sprzeciw wobec planowanego odzysku swoimi normami krajowymi, nawet gdy normy te są bardziej rygorystyczne od tych, które obowiązują w państwie miejsca przeznaczenia.

61. W świetle argumentów przytoczonych w ramach rozpatrywania poprzednich pytań oraz w świetle propozycji odpowiedzi przedłożonych Trybunałowi uważam, że właśnie wtedy, gdy normy ochronne obowiązujące w Państwie Członkowskim wysyłki są bardziej rygorystyczne niż te, które obowiązują w państwie przeznaczenia, właściwy organ wysyłki powinien mieć możliwość wniesienia sprzeciwu wobec planowanej wysyłki, opierając się na swoich normach krajowych. W istocie właśnie w takim przypadku uprawnienie w ten sposób przyznane właściwemu organowi wysyłki nabiera większej użyteczności, ponieważ jeśli okazałoby się, że planowany odzysk jest sprzeczny również z normami obowiązującymi w państwie miejsca przeznaczenia, to wówczas właściwy organ tego państwa sam powinien się mu

sprzeciwić. Zatem w sytuacji, kiedy jak w niniejszej sprawie, odzysk danych odpadów byłby możliwy w świetle norm państwa miejsca przeznaczenia, ale zabroniony przez normy obowiązujące w państwie wysyłki, rozporządzenie powinno zezwalać na powoływanie się na normy odznaczające się wyższym poziomem ochrony.

62. Taka wykładnia przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia znajduje również wsparcie w celach polityki wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego, w którą wpisuje się rozporządzenie<sup>50</sup>. Jak ukazano, polityka ta ma na celu wysoki poziom ochrony. Wagę tego celu podkreśla po pierwsze okoliczność, iż jest on już potwierdzony w art. 2 WE, następnie w innych artykułach Traktatu, jak również w dyrektywie stanowiącej podstawowy akt w dziedzinie gospodarki odpadami, a także w piątym motywie rozporządzenia. Cel ten ujawnia się także w przepisach art. 176 WE, który przyznaje Państwom Członkowskim, nawet po przyjęciu środków wspólnotowych, uprawnienie do ustanowienia bardziej rygorystycznych środków ochronnych, jak i w artykułach przewidujących możliwość klauzuli zabezpieczającej. Okoliczność, że planowany odzysk jest dozwolony w państwie miejsca przeznaczenia nie może więc przeszkodzić właściwemu organowi wysyłki we wniesieniu wobec niej sprzeciwu, kiedy odzysk ten wydaje mu się sprzeczny z jego normami krajowymi. Dążenie rozporządzenia do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony usprawiedliwia z drugiej strony

49 – Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 67.

50 – Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 23.

udzielenie właściwemu organowi wysyłki pozwolenia na opieranie się na swoich bardziej rygorystycznych normach krajowych w celu dokonywania oceny, czy planowany odzysk może przynieść szkodę zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu. W tym względzie przychyliam się do stanowiska wyrażonego przez rządy duński i austriacki, zgodnie z którym przeciwne rozwiązanie sprzyjałoby wysyłce odpadów do zakładów przetwarzających odpady, które podlegają najmniej rygorystycznym normom, tak że mogłoby to prowadzić do obniżenia warunków odzysku przedmiotowych odpadów.

63. Niemniej jednak, jak zaznaczyłem wcześniej, to uprawnienie właściwego organu wysyłki nie może być bezwarunkowe. Należy w istocie uwzględnić, co rozporządzenie stanowi w zakresie umożliwiania swobodnego przepływu odpadów we Wspólnocie<sup>51</sup>. Ten swobodny przepływ ma na celu wykonanie określonej w rozporządzeniu zasady priorytetu dla odzysku odpadów. Ustanowiona w ten sposób w rozporządzeniu różnica systemowa pomiędzy odpadami przeznaczonymi do usuwania, które z zasady powinny być usuwane w pobliżu ich miejsca wytworzenia, a odpadami przeznaczonymi do odzysku, znajduje swoje uzasadnienie w fakcie, że te ostatnie odpady spełniają użyteczną funkcję. Mogą one zastępować inne materiały i tworzyć na przykład surowce używane w pewnych gałę-

ziach przemysłu, pozwalając w ten sposób na ochronę zasobów naturalnych<sup>52</sup>.

64. Trybunał orzekł zresztą, jak przypomina sąd krajowy, że rozporządzenie ustanawia całokształt warunków i reguł proceduralnych, którym podlega wysyłka odpadów we Wspólnocie, tak że wszelki środek krajowy dotyczący takiej wysyłki powinien być oceniany w świetle przepisów rozporządzenia, a nie przepisów art.28 WE–30 WE<sup>53</sup>. Zgodnie z ogólną zasadą proporcjonalności ważne jest, aby środki krajowe podjęte na podstawie przepisów art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia były w stanie osiągnąć zamierzone cele ochrony oraz nie wykraczały ponad to, co jest konieczne do ich osiągnięcia<sup>54</sup>. Wynika z tego, że warunek ten nie zostałby spełniony, gdyby ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego mogła być zapewniona w sposób równie skuteczny przez środki mniej rygorystyczne. Ocena, czy zasada proporcjonalności jest przestrzegana, należy do sądu krajowego, do którego wpłynęła skarga przeciwko prze-

52 — Wyżej wymienione postanowienie w sprawie *Oliehandel Koeweit i in.*, pkt 97.

53 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *DaimlerChrysler*, pkt 41–43.

54 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie *137/85 Maizena i in.*, Rec. str. 4587, pkt 15, z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie *C-339/92 ADM Ölmühlen*, Rec. str. I-6473, pkt 15, z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *C-210/00 Käseerei Champignon Hofmeister*, Rec. str. I-6453, pkt 59, oraz z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie *C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, Rec. str. I-11453, pkt 122.

51 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Dusseldorp i in.*, pkt 33.

ciwowi wniesionemu przez właściwy organ wysyłki<sup>55</sup>.

65. W niniejszej sprawie sąd krajowy nie zadał w tej kwestii pytania. Nie dostarczył on również wielu wskazówek co do przepisów prawa wewnętrznego, na podstawie których właściwe władze wysyłki wniosły swój sprzeciw wobec spornej wysyłki, ani co do powodów, które doprowadziły do przyjęcia tych przepisów. Niemniej jednak wydaje mi się, że do rozwiązania sporu przed sądem krajowym byłoby korzystne dokonanie jeszcze następujących uściśleń.

66. Po pierwsze wydaje się niezbędne, jak to wykazała Komisja, aby normy stosowane przez właściwy organ wysyłki były oparte na naukowej ocenie zagrożenia. Byłoby sprzeczne z rozporządzeniem, gdyby wysyłka odpadów, które mogłyby w rzeczywistości zostać poddane odzyskowi w państwie miejsca przeznaczenia zgodnie z jego prawem, została zablokowana przez właściwy organ wysyłki ze względów o charakterze ogólnym lub na podstawie czysto hipotetycznej oceny zagrożenia<sup>56</sup>. Podobnie jak w zakresie ograniczenia wolnego przepływu artykułów spożywczych<sup>57</sup>, istnienie zagrożenia dla zdrowia ludzkiego lub środowiska

naturalnego powinno, w mojej opinii, być oceniane, jeśli chodzi o odzysk odpadów, z uwzględnieniem rezultatów międzynarodowych badań naukowych, jak również prac wspólnotowych komitetów naukowych<sup>58</sup>. Jednakże wymóg ten nie może stać na przeszkodzie realizacji zasady ostrożności, która również stanowi jedną z zasad, na których opiera się prawo środowiska naturalnego. Toteż w przypadku gdyby ocena ta ujawniła, iż nie ma pewności naukowej co do istnienia lub zakresu realnych zagrożeń dla zdrowia publicznego, to Państwo Członkowskie powinno wówczas, zgodnie z zasadą ostrożności, mieć możliwość podjęcia środków ochronnych bez potrzeby czekania na to, aż w pełni uwidoczni się realność i powaga tych zagrożeń<sup>59</sup>.

67. Po drugie kontrola przestrzegania zasady proporcjonalności winna w każdym przypadku prowadzić do oceny przez właściwy organ wysyłki, czy planowany w państwie miejsca przeznaczenia odzysk, mimo iż uregulowany przez bardziej elastyczne

55 — Wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-314/98 Snellers, Rec. str. I-8633, pkt 59.

56 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9693, pkt 48.

57 — Zobacz wyrok z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-121/00 Hahn, Rec. str. I-9193, pkt 40.

58 — Należy zaznaczyć w tym względzie, że warunki użycia arsenu w celu ochrony drewna są, na skutek oceny ryzyka przedstawionej Komitetowi Naukowemu ds. Toksyczności, Ekotoksyczności i Środowiska, przedmiotem bardzo restrykcyjnych środków w dyrektywie Komisji 2003/2/WE z dnia 6 stycznia 2003 r. odnoszącej się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu arsenu (dziesiąte dostosowanie do postępu technicznego dyrektywy Rady 76/769/EWG) (Dz.U. L 4, str. 9).

59 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 63 oraz wyrok w ww. sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 49.



normy, jest jednakże w stanie zapewnić ochronę porównywalną do ochrony, do której zmierzają normy krajowe tego organu. Taki byłby przypadek w okolicznościach niniejszej sprawy, jeśli na przykład metody wytwarzania płyt wiórowych stosowane przez będące odbiorcą odpadów przedsiębiorstwo we Włoszech byłyby w stanie równie skutecznie chronić pracowników odpowiedzialnych za ten odzysk oraz wyeliminować arsen z tych płyt lub obniżyć jego zawartość poniżej progu ustanowionego przez normy niemieckie.

między właściwym organem wysyłki a zgłaszającym. Kontrola ta i przedstawienie uwag winny tym bardziej mieć miejsce, jeśli jak w niniejszej sprawie, państwo wysyłki ustaliło, zgodnie art. 3 ust. 8 oraz art. 6 ust. 8 rozporządzenia, że zawiadomienie o planie wysyłki innych właściwych organów i adresata wysyłki zostanie dokonane przez właściwy organ wysyłki, ponieważ w takim przypadku tenże organ mógłby dysponować dodatkowym terminem zanim dokona tego zawiadomienia<sup>60</sup>.

68. W przeciwieństwie do Wood Trading nie sądzę, aby taka ocena była w praktyce niewykonalna. Jak ukazano, list przewozowy, który służy jako wsparcie zgłoszenia i który powinien zostać podany do wiadomości właściwego organu wysyłki, jak i innych właściwych władz, powinien zawierać liczne informacje dotyczące warunków, w jakich ma nastąpić odzysk. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 4 i 6 rozporządzenia właściwy organ wysyłki może żądać od zgłaszającego dostarczenia dodatkowych informacji i dokumentów, jak również umowy zawartej z przedsiębiorstwem odbiorcą odpadów do odzysku. Dodatkowo zgłaszający, który powinien być zawrzeć taką umowę, logicznie biorąc powinien być w stanie wykazać, że planowany odzysk spełnia wymogi stawiane przez normy obowiązujące w państwie wysyłki. Kwestia ta powinna, w miarę potrzeby, doprowadzić do wymiany uwag

69. Na zakończenie tej analizy należy jeszcze dodać, że odpowiedź, jaką zaproponowałbym na rozpatrywane pytania prejudycjalne nie różniłaby się na pierwszy rzut oka, gdyby odzysk spornych odpadów był przedmiotem przepisów harmonizujących na poziomie wspólnotowym i gdyby zgodnie z art. 176 WE Państwo Członkowskie wysyłki utrzymało lub ustanowiło bardziej rygorystyczne środki ochronne. W takim sytuacji właściwy organ wysyłki mógłby również, w mojej opinii, wnieść sprzeciw wobec planu wysyłki, która nie byłaby zgodna z jego krajowymi normami, pod warunkiem —

60 — W tym przypadku właściwy organ wysyłki otrzymał list przewozowy w dniu 23 listopada 1999 r. i powiadomił o nim właściwy organ miejsca przeznaczenia dopiero w dniu 1 lutego 2000 r. Nie znalazłem w postanowieniu odsyłającym wytłumaczenia opóźnienia, z jakim nastąpiło zawiadomienie przez właściwy organ wysyłki. W mojej opinii z dnia 15 lipca 2004 r. w toczącej się przy Trybunale sprawie C-472/02 Siomab ukazałem, że termin, w którym właściwy organ wysyłki powinien przekazać zgłoszenie innym właściwym organom i odbiorcy, nie powinien przekroczyć terminu wyznaczonego właściwemu organowi miejsca przeznaczenia przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia.

także w tym przypadku — poszanowania zasady proporcjonalności.

70. Uwzględniając całość powyższych rozważań proponuję odpowiedzieć na trzecie i piąte pytanie prejudycjalne, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia

należy interpretować w taki sposób, że właściwy organ wysyłki może uzasadnić swój sprzeciw wobec planowanego w państwie miejsca przeznaczenia odzysku normami lub przepisami ustawowymi i wykonawczymi obowiązującymi w jego państwie nawet wówczas, gdy są one bardziej rygorystyczne aniżeli przepisy stosowane w państwie miejsca przeznaczenia, pod warunkiem poszanowania zasady proporcjonalności.

## V — Wnioski

71. W świetle powyższych rozważań proponuję aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na zadane przez Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz pytania prejudycjalne:

„1) Artykuł 7 ust. 4 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar, zmienionego decyzją Komisji 98/368/WE z dnia 18 maja 1998 r. należy interpretować w taki sposób, że

sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, dotyczący warunków, w jakich ten odzysk ma zostać dokonany, może być oparty, z jednej strony, na tiret pierwszym tego przepisu na takiej podstawie, że planowany odzysk narusza wymagania wypływające z art. 4 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. i decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r., zgodnie z którym odpady powinny być odzyskiwane bez zagrożenia zdrowia ludzkiemu i bez szkody dla środowiska naturalnego, a z drugiej strony na tiret drugim tego przepisu, na takiej podstawie, że planowany odzysk narusza krajowe przepisy odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia.

- 2) Właściwy organ wysyłki winien wnieść sprzeciw wobec wysyłki odpadów dotyczący warunków, w jakich ten odzysk ma być wykonany, jeśli uważa, że planowany w państwie miejsca przeznaczenia odzysk może przynieść szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.
- 3) Właściwy organ wysyłki może uzasadnić ten sprzeciw obowiązującymi w jego państwie normami lub przepisami ustawowymi i wykonawczymi, nawet wówczas, gdy są one bardziej rygorystyczne aniżeli przepisy stosowane w państwie miejsca przeznaczenia, pod warunkiem poszanowania zasady proporcjonalności”.