

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)  
z dnia 8 listopada 2007 r.\*

W sprawie C-221/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 maja 2006 r., w postępowaniu:

**Stadtgemeinde Frohnleiten,**

**Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH**

przeciwko

**Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,**

przy udziale:

**Republik Österreich,**

\* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet i M. Ilešič (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,  
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 marca 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Stadtgemeinde Frohnleiten oraz Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH przez G. Eisenbergera, Rechtsanwalt,
  
- w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,
  
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich, przez W. Möllsa oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2007 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 10 WE, 12 WE, 23 WE, 25 WE, 49 WE i 90 WE.
  
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu powstałego pomiędzy Stadtgemeinde Frohnleiten (gminą miejską Frohnleiten) i Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH (przedsiębiorstwem komunalnym Frohnleiten GmbH) a Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federalnym ministrem rolnictwa, gospodarki leśnej, środowiska i gospodarki wodnej, zwanym dalej „ministrem”), dotyczącego pobierania opłaty za składowanie odpadów pochodzących z Włoch na składowisku komunalnym w Frohnleiten.

## Ramy prawne

### *Przepisy wspólnotowe*

- 3 Zgodnie z art. 1 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 (Dz.U. L 30, str. 1), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2557/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 349, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 259/93”), rozporządzenie to znajduje zastosowanie w szczególności do przesyłania odpadów wewnątrz Wspólnoty.

- 4 Artykuły 3–5 rozporządzenia nr 259/93 określają procedurę znajdującą zastosowanie do przesyłania odpadów przeznaczonych do usuwania pomiędzy państwami członkowskimi.
- 5 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia: „jeżeli zgłaszający zamierza wysłać odpady do usuwania z jednego państwa członkowskiego do drugiego [...] powiadamia właściwy organ miejsca przeznaczenia”.
- 6 Artykuł 4 ust. 1, i 2 lit. a) i c) oraz ust. 3 lit. a) i) oraz lit. b) i) tego rozporządzenia stanowią:

„1. Po odbiorze zgłoszenia właściwy organ miejsca przeznaczenia wysyła [...] potwierdzenie do zgłaszającego [...].

2. a) Właściwy organ miejsca przeznaczenia w terminie 30 dni od otrzymania potwierdzenia podejmuje decyzję zezwalającą na wysyłkę, warunkowo lub bezwarunkowo, albo daje odpowiedź odmowną. Może też zażądać dodatkowych informacji.

Właściwy organ miejsca przeznaczenia udziela zezwolenia tylko w przypadku braku sprzeciwu z jego strony [...].

[...]

[...]

- c) Sprzeciw i warunki określone w lit. a) [...] muszą być oparte na ust. 3.

[...]

3. a) i) W celu wprowadzenia zasad: bliskości geograficznej, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG, państwa członkowskie mogą zgodnie z traktatem podejmować środki zmierzające do całkowitego lub częściowego zakazu albo systematycznego zgłaszania sprzeciwu wobec wysyłek odpadów. O podjęciu takich kroków niezwłocznie powiadamiają Komisję, która informuje o tym pozostałe państwa członkowskie.

[...]

- b) Biorąc pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę zastosowania specjalistycznych instalacji do niektórych typów odpadów, właściwy organ wysyłki i właściwy organ miejsca przeznaczenia mogą wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanych wysyłek, jeśli nie są one zgodne z dyrektywą 75/442/EWG, w szczególności z art. 5 i art. 7:

- i) w celu realizacji zasady samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym;”

## *Uregulowanie krajowe*

7 Zgodnie z § 1 Altlastensanierungsgesetz (ustawy o rekultywacji skażonych miejsc) z dnia 7 czerwca 1989 r. (BGBl., nr°299/1989, zwanej dalej „ALSAG”), ustawa ta ma na celu finansowanie zabezpieczenia i rekultywacji miejsc skażonych.

8 Zgodnie z art. 2 ust. 1, 2, 3, 11, 13 i 14 ALSAG:

„1. Miejsca skażone są to nieczynne składowiska odpadów oraz nieczynne obiekty przemysłowe, jak również grunty i systemy wód gruntowych skażone przez nie, które w wyniku oceny zagrożenia stanowią znaczne niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi lub środowiska.

2. Nieczynne składowiska odpadów to miejsca składowania odpadów za zezwoleniem lub bez zezwolenia.

3. Nieczynne obiekty przemysłowe są to obiekty, w których używano substancji szkodliwych dla środowiska.

[...]

(11) Przez »miejsca potencjalnie skażone« należy rozumieć obszary, które ze względu na ich charakter lub wcześniejsze wykorzystywanie mogą zostać wydzielone z istniejących lub nieczynnych składowisk, jako mogące stanowić znaczne niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi lub środowiska.

(13) Przez »zabezpieczenie« należy rozumieć zapobieganie zagrożeniom dla środowiska, w szczególności przenikaniu substancji toksycznych pochodzących z miejsc skażonych, niebezpiecznych dla zdrowia ludzi i środowiska.

(14) Przez »rekultywację« należy rozumieć usuwanie przyczyn zagrożenia lub usuwanie skażenia środowiska.

[...]”.

- 9 Artykuł 3 ALSAG ustanawia opłatę zwaną „Altlastenbeitrag” (opłatę na rzecz miejsc skażonych). Ustępy: 1 pkt 1 i 2 pkt 1 tego artykułu stanowią:

„1. Opłacie na rzecz miejsc skażonych podlega:

- 1) długotrwałe składowanie odpadów, włączywszy w to przesyłanie odpadów na składowisko, nawet jeżeli jest ono związane z budową składowiska lub z innymi celami;
- 2) zapełnianie odpadami lub wyrównywanie terenu za pomocą odpadów, w tym włączanie ich w struktury geologiczne, z wyjątkiem zapełniania lub wyrównywania mających do spełnienia szczególne funkcje budowlane w związku z budową

o szerokim rozmiarze (na przykład grobli drogowych i koryt drogi, torów kolejowych i fundamentów, zapełnianie wyrobisk lub rowów odwadniających);

[...].

2. Z obowiązku uiszczania opłaty zwolnione jest:

1) składowanie, magazynowanie i transport odpadów, co do których udowodniono, że powstały w trakcie zabezpieczania lub rekultywacji

a) potencjalnie skażonych miejsc wpisanych do rejestru potencjalnie skażonych miejsc lub

b) miejsc skażonych wpisanych do rejestru miejsc skażonych”.

10 Zgodnie z art. 4 ust. 1 ALSAG Altlastenbeitrag podlega między innymi „zarządzający składowiskiem”.

11 Artykuł 5 ALSAG definiuje „podstawę naliczenia” Altlastenbeitrag jako „ciężar odpadów odpowiadający wadze brutto, przy czym wagą brutto jest ciężar odpadów łącznie z opakowaniem”.



- 12 Kwota Altlastenbeitrag wyrażona w euro „za każdą rozpoczętą tonę” została ustalona w art. 6 ALSAG. Przepis ten określa skalę, która różnicuje się ze względu na rodzaj odpadów, datę składowania i wyposażenie składowiska.
- 13 Zgodnie z art. 11 wpływy podatkowe pochodzące z Altlastenbeitrag są przeznaczane na rozpoznawanie i na rekultywację skażonych miejsc.
- 14 Rejestr miejsc potencjalnie skażonych oraz rejestr miejsc skażonych, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1, zostały uregulowane w art. 13 tej ustawy. Przepis ten stanowi:

„(1) Landeshauptmann informuje federalnego ministra ds. środowiska, młodzieży i rodziny o miejscach potencjalnie skażonych. W celu ewaluacji miejsc skażonych minister koordynuje na szczeblu federalnym ewaluację, ocenę i klasyfikację miejsc potencjalnie skażonych we współpracy z federalnym ministrem ds. gospodarki oraz federalnym ministrem ds. rolnictwa i leśnictwa i zarządza przeprowadzenie poprzez Landeshauptmann za pomocą dostępnych środków (art. 12 ust. 2) dodatkowych badań w zakresie, w jakim są one konieczne dla ewaluacji, oceny i klasyfikacji miejsc potencjalnie skażonych, a także dla ustalenia priorytetów. Dane i informacje uzyskane dzięki ewaluacji zostają przekazane Umweltbundesamt [federalnemu urzędowi ds. środowiska], który przystępuje do ich oceny i wpisuje je do rejestru miejsc potencjalnie skażonych (art. 11 ust. 2 pkt 2).

(2) Minister ds. środowiska, młodzieży i rodziny koordynuje w celu ewaluacji miejsc skażonych wszystkie środki oceny zagrożenia zarejestrowanych miejsc potencjalnie

skażonych. Potencjalnie skażone miejsca, uznane za wymagające zabezpieczenia lub rekultywacji na podstawie oceny zagrożenia, powinny zostać wpisane do rejestru miejsc skażonych (art. 11 ust. 2 pkt 2), prowadzonego przez Umweltbundesamt [...]”.

- 15 Zdaniem Verwaltungsgerichtshof, ze względu na swój charakter, jedynie miejsca położone w Austrii mogą zostać wpisane do rejestru miejsc potencjalnie skażonych i do rejestru miejsc skażonych, ponieważ owe rejestry służą ewaluacji miejsc skażonych położonych w Austrii w celu przygotowania ich zabezpieczenia lub rekultywacji. Z tego powodu zwolnienie z Altlastenbeitrag, przewidziane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG, przysługuje jedynie w odniesieniu do odpadów pochodzących z zabezpieczania lub rekultywacji jednego z miejsc skażonych lub potencjalnie skażonych, położonych w Austrii.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne**

- 16 Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, którego jedynym współnikiem jest Stadtgemeinde Frohnleiten, zarządza komunalnym składowiskiem odpadów w Frohnleiten.
- 17 W czwartym kwartale 2001 r. oraz w pierwszym kwartale 2002 r. na składowisku tym złożono kilka ton rozdrobnionych odpadów pochodzących z Włoch. Władze austriackie zezwoliły na ich transport do Austrii na podstawie art. 3–5 rozporządzenia nr 259/93.

- 18 Odpady pochodziły z miejsca położonego w gminie Rovigo (Włochy), którego rekultywacja została uznana za konieczną we włoskim regionalnym planie rekultywacji miejsc skażonych na podstawie art. 22 dekretu z mocą ustawy nr 22 z dnia 5 lutego 1997 r., (Supplemento ordinario do GURI nr 38 z dnia 15 lutego 1997 r.) i dekretu ministra ochrony środowiska z dnia 16 maja 1989 r. (GURI nr 121 z dnia 26 maja 1989 r., str. 12).
- 19 Uznając, że odpady te powinny podlegać zwolnieniu przewidzianemu w art 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG ze względu na to, że pochodziły one ze skażonego miejsca, skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym złożyły do Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (organu okręgu administracyjnego Graz i okolice) (zwanego dalej „BH”) wniosek o przyznanie tego zwolnienia.
- 20 Decyzją z dnia 11 maja 2004 r BH stwierdził, że przedmiotowe odpady są zwolnione z Altlastenbeitrag zgodnie z art 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG. W wyniku odwołania federalnych organów austriackich decyzja ta została utrzymana przez Landeshaupmann von Steiermark (gubernatora kraju związkowego Styria, zwanego dalej „LH”) decyzją z dnia 30 listopada 2004 r. Zarówno BH, jak i LH uznali, iż odmienne traktowanie odpadów powstałych wskutek prawidłowych działań rekultywacji i zabezpieczania skażonych miejsc, w zależności od tego, czy pochodzą one z Austrii czy też z innego państwa członkowskiego, stanowi naruszenie art. 90 WE.
- 21 Decyzją z dnia 10 stycznia 2005 r. minister uchylił decyzję LH i postanowił, że przedmiotowe odpady będą podlegać Altlastenbeitrag, ponieważ nie pochodziły one z miejsca wpisanego do rejestru miejsc potencjalnie skażonych lub do rejestru miejsc skażonych. Minister stwierdził, że Altlastenbeitrag nie należy do zakresu zastosowania art. 90 WE, ponieważ jako taka nie jest podatkiem od odpadów, lecz stanowi opłatę związaną z działalnością. W rzeczywistości bowiem nie ciąży ona na towarach, które mogą zostać wprowadzone do obrotu, i nie powiększa kosztu tych towarów, które w ten sposób mogłyby znajdować się w mniej korzystnej sytuacji przy sprzedaży na terytorium austriackim, lecz stanowi opodatkowanie każdego środka, który zamyka ostatecznie cykl żywotności takich towarów.

- 22 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wniosły skargę na decyzję ministra do Verwaltungsgerichtshof. Zasadniczo podnoszą one, że Altlastenbeitrag należy do zakresu zastosowania art. 90 WE oraz że doszłoby do naruszenia tego przepisu w sytuacji, jeżeli opłata byłaby naliczana w różny sposób w zależności od tego, czy chodzi o wwieszone produkty czy też podobne produkty krajowe, ponieważ taka różnica skutkowałaby zwiększeniem kosztów wwieszonych produktów.
- 23 Verwaltungsgerichtshof twierdzi, że ALSAG zmierza do realizacji celów polityki ochrony środowiska, to znaczy zabezpieczenia i rekultywacji miejsc skażonych. Wprowadzenie tej polityki wymaga wcześniejszego zidentyfikowania miejsc skażonych za pomocą badań terenowych. W związku z tym jedynie miejsca położone na terytorium austriackim mogą zostać zidentyfikowane jako miejsca skażone w rozumieniu ALSAG. Zdaniem Verwaltungsgerichtshof, z powyższego nie można wywnioskować, iż po stronie austriackich organów istnieje obowiązek odmowy przyznania korzyści złożeniu na składowisku odpadów pochodzących z takich miejsc. Z orzecznictwa Trybunału nie wynika, że zwolnienia przewidziane w art. 3 ust. 2 pkt 1 naruszają prawo wspólnotowe.
- 24 Twierdząc jednak, że przyjęta wykładnia nie nasuwa się w sposób jednoznaczny, Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 10 WE, 12 WE, 23 WE, 25 WE, 49 WE lub 90 WE sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, który pobiera od składowania odpadów na składowisku podatek (opłatę na rzecz miejsc skażonych), przewidując jednocześnie zwolnienie z tego podatku składowania odpadów powstałych w trakcie zabezpieczania albo rekultywacji miejsc skażonych (miejsc potencjalnie skażonych lub miejsc skażonych), wówczas gdy miejsca te (miejsc skażone lub miejsca potencjalnie skażone) zostały wpisane do przewidzianych przez prawo rejestrów (Verdachtsflächenkataster, rejestru miejsc potencjalnie skażonych, lub Altlastenatlas, rejestru miejsc skażonych), przy czym do tych rejestrów mogą być wpisane jedynie miejsca znajdujące się na terytorium kraju, w związku z czym zwolnienie podatku jest możliwe tylko w przypadku składowania odpadów pochodzących z miejsc potencjalnie skażonych lub miejsc skażonych, położonych na terytorium kraju?”.

## **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

*W przedmiocie art. 23 WE, 25 WE i 90 WE*

- 25 W pierwszej części pytania sąd krajowy usiłuje ustalić, czy opłata krajowa, taka jak Altlastenbeitrag, stanowi podatek o skutku równoważnym cłu przywozowemu w rozumieniu art. 23 WE i 25 WE, czy też podatek wewnętrzny mający dyskryminacyjny charakter, a przez to sprzeczny z art. 90 WE.
- 26 Na wstępie należy przypomnieć, że postanowienia traktatu WE, odnoszące się do opłat o skutku równoważnym oraz do dyskryminujących podatków wewnętrznych, nie są stosowane kumulatywnie, w ten sposób, że ten sam środek nie może w systemie traktatu należeć jednocześnie do tych dwóch kategorii (zob. między innymi wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 Haahr Petroleum, Rec. str. I-4085, pkt 19; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-387/01 Weigel, Rec. str. I-4981, pkt 63; z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, Zb.Orz. str. I-5293, pkt 50).
- 27 Jeżeli chodzi o art. 23 WE i 25 WE, to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że każde, choćby nieznaczne, jednostronnie ustanowione obciążenie pieniężne, niezależnie od jego nazwy lub metody poboru, nakładane na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy, a nie będące cłem w ścisłym tego słowa znaczeniu, stanowi opłatę o skutku równoważnym w rozumieniu art. 23 WE i 25 WE (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Haahr Petroleum, pkt 20; wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 Outokumpu, Rec. str. I-1777, pkt 20; ww. wyrok w sprawie Weigel, pkt 64 oraz ww. wyrok w sprawie Air Liquide Industries Belgium, pkt 51).

- 28 Z uwagi na taką definicję oraz w odniesieniu do cech charakterystycznych Altlastenbeitrag należy stwierdzić, że opłacie tej podlega każde długotrwałe składowanie odpadów pochodzących tak z Austrii, jak i z innego państwa członkowskiego. Tym samym opłata, taka jak Altlastenbeitrag, nie jest płacona w związku z przekroczeniem granicy państwa członkowskiego, które ją ustanowiło.
- 29 W związku z tym nie można rozpatrywać zgodności takiej opłaty z prawem wspólnotowym w świetle art. 23 WE i 25 WE.
- 30 Co się tyczy art. 90 WE, to przepis ten stanowi w systemie traktatu uzupełnienie postanowień odnoszących się do zniesienia ceł oraz opłat o skutku równoważnym. Celem tego postanowienia jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji poprzez wyeliminowanie wszelkich form ochrony mogącej wynikać z nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych na towary pochodzące z innych państw członkowskich (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Air Liquide Industries Belgium, pkt 55 oraz wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 Brzeziński, Zb.Orz. str. I-513, pkt 27).
- 31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obciążenia pieniężne wynikające z ogólnego systemu podatków wewnętrznych, obejmujących systematycznie grupy towarów według jednakowych, obiektywnych kryteriów i niezależnie od ich pochodzenia lub przeznaczenia, należą do zakresu zastosowania art. 90 WE (zob. ww. wyrok w sprawie Air Liquide Industries Belgium, pkt 56 i przywołane tam orzecznictwo).
- 32 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy opłata, taka jak Altlastenbeitrag, stanowi podatek wewnętrzny w rozumieniu art. 90 WE.

- 33 W tym zakresie należy stwierdzić, że taka opłata, która wyraźnie ma charakter podatkowy, ciąży na każdym trwałym składowaniu odpadów na składowisku, niezależnie od tego, czy pochodzą one z Austrii czy z innego państwa członkowskiego.
- 34 Rząd austriacki twierdzi jednak, że Altlastenbeitrag nie należy do zakresu zastosowania art. 90 WE z tego powodu, iż nie jest ona podatkiem nakładanym na produkty w rozumieniu tego przepisu. W rzeczywistości bowiem, ponieważ odpady składowane na składowiskach nie mają wartości pieniężnej, Altlastenbeitrag nie jest nakładana na towary znajdujące się w obrocie, co mogłoby spowodować, iż towary staną się droższe i znajdą się w mniej korzystnym położeniu przy sprzedaży na terytorium kraju.
- 35 Zdaniem austriackiego rządu Altlastenbeitrag ciąży na świadczeniu usług przez zarządzającego składowiskiem i zależy od charakteru tego świadczenia. Rząd ten podkreśla w szczególności, że zgodnie z art. 6 ALSAG wysokość opłaty jest ustalana nie na podstawie charakteru składowanych odpadów, lecz na podstawie charakteru instalacji do usuwania odpadów i jakości zarządzania tymi instalacjami.
- 36 Nie można przyjąć argumentu rządu austriackiego, zgodnie z którym w braku wartości handlowej odpady przeznaczone do usuwania nie należą do zakresu pojęcia „produkty” w rozumieniu art. 90 WE.
- 37 W rzeczywistości bowiem, po pierwsze, w wyroku z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 Komisja przeciwko Belgii, zwanym „Déchets wallons” (Rec. str. I-4431, pkt 28) Trybunał orzekł, że odpady, bez względu na to, czy nadają się do recyklingu, powinny być uważane za towary, którymi obrót, zgodnie z art. 30 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 28 WE), co do zasady nie powinien być utrudniany.

38 Po drugie, w pkt 25 i 26 tego samego wyroku Trybunał stwierdził, że odpady przeznaczone do usuwania, nawet wówczas gdy pozbawione są samoistnej wartości handlowej, mogą jednak stanowić podstawę transakcji handlowych związanych z ich usuwaniem lub ich złożeniem na składowisku. Podatek wewnętrzny, ciążyący na tych odpadach, może uczynić owe transakcje trudniejszymi bądź bardziej kosztownymi dla operatora, który chciałby się od nich uwolnić, i w związku z tym może stanowić ukryte ograniczenie swobody przepływu tych odpadów, ograniczenie, którego wykluczenie w przypadku dyskryminacyjnego traktowania przywożonych odpadów jest głównym celem art. 90 WE.

39 Jeżeli chodzi o argument rządu austriackiego, zgodnie z którym opłata, taka jak Altlastenbeitrag, nie ciąży na produktach, lecz na świadczeniu usług, to również należy go odrzucić.

40 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem art. 90 WE powinien być interpretowany szeroko w sposób umożliwiający objęcie wszystkich postępowań podatkowych, które mogą w sposób bezpośredni lub pośredni naruszać zasadę równego traktowania produktów krajowych i produktów przywożonych. W związku z tym ustanowiony przez niego zakaz powinien znaleźć zastosowanie zawsze, gdy obciążenie podatkowe może zniechęcać do przywozu towarów pochodzących z innych państw członkowskich z korzyścią dla towarów krajowych (wyroki: z dnia 16 lutego 1977 r. w sprawie 20/76 Schöttle & Söhne, Rec. str. 247, pkt 13; z dnia 3 marca 1988 r. w sprawie 252/86 Bergandi, Rec. str. 1343, pkt 25 oraz przywołane tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-45/94 Ayuntamiento de Ceuta, Rec. str. I-4385, pkt 29).

41 W przywołanym już wyroku w sprawie Bergandi oraz w wyroku z dnia 15 marca 1989 r. Lambert i in. (sprawy połączone 317/86, 48/87, 49/87, 285/87, od 363/87 do 367/87, 65/88 i od 78/88 do 80/88, Rec. str. 787) Trybunał stwierdził, iż art. 95 traktatu EWG (po zmianie art. 95 traktatu WE, który obecnie, po zmianie, stał się art. 90 WE) ma zastosowanie do podatku wewnętrznego pobieranego od używania produktów przywożonych, wówczas gdy produkty te są zasadniczo przeznaczone do takiego używania i zostały przywiezione wyłącznie w tym celu.



42 W związku z tym należy stwierdzić, że opłata, taka jak Altlastenbeitrag, w przypadku której zdarzeniem podatkowym jest długotrwałe składowanie odpadów przeznaczonych do usuwania, ciąży jedynie na transakcji handlowej, której odpady jeszcze mogą być przedmiotem, innej niż dotyczącej ich usuwania, oraz, jeżeli chodzi o podlegające tej opłacie odpady pochodzące z innych państw członkowskich, że są one przywożone do państwa członkowskiego pobierającego opłatę jedynie w celu dokonania takiej transakcji.

43 Ponadto, tak jak to wynika z ww. wyroków w sprawie Schöttle & Söhne (pkt 12–15) oraz w sprawie Haahr Petroleum (pkt 38–40) opłata, która pobierana jest nie od towarów, jako takich, lecz od określonej działalności danego przedsiębiorstwa związanej z danym produktem, i która obliczana jest w szczególności na podstawie ciężaru danego towaru, należy do zakresu art. 90 WE i w zakresie, w jakim znajduje bezpośrednio odzwierciedlenie w koszcie produktów krajowych i przywożonych, powinna być stosowana w sposób niedyskryminacyjny w stosunku do produktów przywożonych.

44 Orzecznictwo to ukształtowało się na gruncie przepływu towarów mających wartość handlową, które mogły zostać zaferowane do sprzedaży w państwie pochodzenia, w stosunku do których przerzucenie w koszty stanowiło właściwe kryterium dla oceny ewentualnego ograniczenia swobody przepływu towarów.

45 Z kolei, o czym przypomina się w pkt 42 niniejszego wyroku, w zakresie, w jakim jedynymi transakcjami handlowymi, których podstawą mogą być odpady przeznaczone do usuwania, są transakcje związane z ich usuwaniem lub ich złożeniem na składowisku, kryterium właściwym dla oceny ewentualnych ograniczeń swobody przepływu tych towarów jest kryterium przerzucania opłaty w cenę płaconą przez podmioty gospodarcze za ich pozbycie się.

46 W tym zakresie w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zarządzanie składowiskiem z całą pewnością stanowi działalność związaną z odpadami, które są na nim

składowane, następnie, że o ile rodzaj instalacji składowiska i zarządzania nim ma wpływu na obliczanie Altlastenbeitrag, to z art. 5 i 6 ALSAG wynika, że kwota tej opłaty zależy również od wagi i rodzaju składowanych odpadów, oraz wreszcie, że pomimo iż opłata jest płacona przez zarządzającego składowiskiem, to jednak może on przerzucić ją w koszty swojego świadczenia fakturowanego podmiotowi gospodarczemu, który składa odpady.

47 W konsekwencji opłata, taka jak Altlastenbeitrag, stanowi podatek krajowy, który w sposób pośredni ciąży na odpadach złożonych na składowisku w rozumieniu art. 90 WE.

48 Po drugie, należy zbadać, czy podatek krajowy, taki jak Altlastenbeitrag, prowadzi do dyskryminacji sprzecznej z art. 90 WE.

49 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do naruszenia art. 90 akapit pierwszy WE dochodzi wówczas, gdy podatek nakładany na produkty przywożone i podatek nakładany na podobne produkty krajowe są obliczane w różny sposób i na podstawie innych zasad, co prowadzi — choćby tylko w niektórych przypadkach — do wyższego opodatkowania towaru przywożonego zza granicy (wyroki: z dnia 26 czerwca 1991 r. w sprawie C-152/89 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-3141, pkt 20; ww. wyrok w sprawie Weigel, pkt 67 oraz ww. wyrok w sprawie Brzeziński, pkt 29).

50 Z powyższego wynika, że dany system podatkowy jest zgodny z art. 90 WE tylko wtedy, gdy jest tak skonstruowany, iż wyklucza w każdym przypadku wyższe opodatkowanie przywożonych produktów niż opodatkowanie produktów krajowych, a tym samym, że w żadnym przypadku nie wywołuje on dyskryminujących skutków (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 21–25; w sprawie Haahr Petroleum, pkt 34; a także wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-375/95 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5981, pkt 29; z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-68/96 Grundig Italiana, Rec. str. I-3775, pkt 12 oraz ww. wyrok w sprawie Brzeziński, pkt 40).

- 51 W celu oceny, czy dany system ma czy też nie dyskryminacyjny charakter, należy uwzględnić nie tylko stawkę opodatkowania, ale także podstawę opodatkowania i sposób poboru różnych podatków (wyroki: z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 55/79 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. 481, pkt 8 i przywołane tam orzecznictwo; z dnia 12 maja 1992 r. w sprawie C-327/90 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3033, pkt 11; a także ww. wyrok w sprawie Grundig Italiana, pkt 13).
- 52 Przepis krajowy, taki jak art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG, który zastrzega możliwość skorzystania ze zwolnienia z podatku krajowego na rzecz określonych produktów krajowych, z wyłączeniem produktów przywożonych, w niektórych przypadkach może prowadzić do wyższego opodatkowania produktów przywożonych niż opodatkowanie produktów krajowych. Taki przepis jest zatem zasadniczo sprzeczny z zakazem dyskryminacji ustanowionym w art. 90 WE (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie C-212/96 Chevassus-Marche, Rec. str. I-743, pkt 26).
- 53 Rząd austriacki zwraca uwagę na to, że art. 90 WE nie sprzeciwia się takiej opłacie, gdyż przepisy austriackie nie wprowadzają żadnego zróżnicowanego traktowania podobnych sytuacji. Celem Altlastenbeitrag jest finansowanie zabezpieczenia i rekultywacji miejsc skażonych. Do tego samego celu zmierza zwolnienie z tej opłaty przewidziane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG. Taki cel wymaga wcześniejszego zidentyfikowania miejsc skażonych za pomocą badań terenowych, które mogą zostać przeprowadzone jedynie na terytorium austriackim. W związku z tym istnieje obiektywna różnica między miejscami austriackimi, które jako jedyne mogą zostać zidentyfikowane, oraz miejscami położonymi w innych państwach członkowskich.
- 54 Obiektywna różnica polega również na tym, że rekultywacja miejsca skażonego i usuwanie odpadów mają miejsce w tym samym państwie członkowskim lub w dwóch różnych państwach członkowskich, co wyklucza wszelkie odmienne traktowanie stanowiące dyskryminację. Państwo członkowskie nie ma obowiązku równywania faktów dotyczących terytorium innego państwa członkowskiego z podobnymi faktami dotyczącymi jego własnego terytorium, z zastrzeżeniem iż nie doprowadzi to do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową podmiotów

gospodarczych. W niniejszej sprawie zwolnienie przewidziane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG stosowane jest na podstawie jednego kryterium, przeprowadzania rekultywacji miejsca skażonego w Austrii, które stanowi kryterium obiektywne i niedyskryminacyjne. Zwolnienie to nie narusza art. 90 WE, ponieważ brak jest jakiegokolwiek dyskryminacji dotyczącej towarów pochodzących z innych państw członkowskich.

55 Argumenty te należy odrzucić.

56 W pierwszej kolejności, o ile z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo wspólnotowe nie ogranicza na obecnym etapie rozwoju swobody każdego z państw członkowskich w ustanawianiu systemu opłat zróżnicowanych dla różnych produktów, nawet jeśli są one podobne w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy WE, w oparciu o obiektywne kryteria zróżnicowanie to jest jednak zgodne z prawem wspólnotowym jedynie wtedy, gdy służy celom zgodnym z wymogami traktatu i prawa pochodnego oraz gdy sposoby jego stosowania mają charakter umożliwiający uniknięcie wszelkich form dyskryminacji, bezpośredniej i pośredniej, w odniesieniu do przywozu z innych państw członkowskich i wszelkiego rodzaju ochrony konkurencyjnych produktów krajowych (ww. wyrok w sprawie Outokumpu, pkt 30 oraz wyrok z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05 Nádasi i Németh, Zb.Orz. str. I-10115, pkt 51).

57 Zgodnie z tym, co podkreślono w pkt 52 niniejszego wyroku, przepis krajowy, taki jak art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG, może w niektórych przypadkach prowadzić do wyższego opodatkowania produktu importowanego niż opodatkowanie produktu krajowego. W ten sposób, nawet jeżeliby przyjąć, że cel rekultywacji miejsc skażonych przez odpady jest zgodny z wymogami traktatu i z prawem wtórnym, to jednak taki przepis sam nie będzie zgodny z art. 90 WE.

58 Następnie, założywszy, że argumenty rządu austriackiego powinny być interpretowane jako kwestionujące podobieństwo odpadów importowanych z innych państw członkowskich i odpadów produkowanych na terytorium austriackim, to również należy je odrzucić.

- 59 Po pierwsze, niezależnie od swojego pochodzenia geograficznego, odpady częściowo przeznaczone do usunięcia poprzez ich trwałe składowanie na składowisku są z całą pewnością produktami podobnymi. Należy w szczególności podkreślić, że zwolnienie z podatku przewidziane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG nie dokonuje żadnego rozróżnienia ze względu na stopień zagrożenia lub inne cechy charakterystyczne odpadów oddanych na składowisko.
- 60 Po drugie, w sposób przeczący należy odpowiedzieć na pytanie dotyczące tego, czy różnica w pochodzeniu pomiędzy odpadami krajowymi i odpadami przywozonymi wystarczy do tego, aby wyłączyć ich podobieństwo w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy WE.
- 61 Oczywiście, w pkt 34 i 35 ww. wyroku *Déchets wallons* Trybunał orzekł o szczególnym charakterze odpadów wynikającym z faktu, że zgodnie z zasadą naprawiania, o ile to możliwe u źródła, szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, która to zasada współgra z zasadami bliskości geograficznej i samowystarczalności, odpady powinny być usuwane jak najbliżej miejsca ich wytworzenia, tak aby w jak największym stopniu ograniczyć ich transport. Z powyższego Trybunał wywnioskował w pkt 36 tego wyroku, że z uwagi na różnice pomiędzy odpadami wytworzonymi w różnych miejscach oraz ich związku z miejscem ich wytworzenia, uregulowanie krajowe, które w odmienny sposób traktuje odpady wytworzone na terytorium krajowym oraz odpady pochodzące z innych państw członkowskich, nie ma dyskryminacyjnego charakteru.
- 62 Niemniej jednak takie twierdzenie dotyczy wyłącznie odpadów, które nie są odpadami niebezpiecznymi i nie należą do zakresu dyrektywy Rady 84/631/EWG z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli we Wspólnocie transgranicznego przesyłania odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 326, str. 31).

- 63 Po ogłoszeniu ww. wyroku w sprawie Déchets wallons, prawodawca wspólnotowy przyjął rozporządzenie nr 259/93, które uchyliło i zastąpiło dyrektywę 84/631/EWG, rozciągając przyjęty system na wszystkie odpady, niebezpieczne i nie niebezpieczne, z wyjątkiem niektórych rodzajów odpadów szczególnych, taksatywnie wymienionych w art. 1 tego rozporządzenia.
- 64 Trybunał stwierdził, że warunki i procedury ustanowione rozporządzeniem nr 259/93 dla przesyłania odpadów między państwami członkowskimi przyjęte zostały dla zapewnienia ochrony środowiska, przy uwzględnieniu celów polityki w zakresie ochrony środowiska, tj. zasad: bliskości geograficznej, pierwszeństwa dla odzysku oraz samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym (wyroki z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 22 i 23; a także z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 Daimler-Chrysler, Rec. str. I-9897, pkt 41).
- 65 Trybunał orzekł również, że rozporządzenie nr 259/93 reguluje w sposób zharmonizowany na poziomie wspólnotowym zagadnienie wysyłki odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska naturalnego (ww. wyrok w sprawie DaimlerChrysler, pkt 42).
- 66 Artykuł 4 ust. 3 tego rozporządzenia przewiduje między innymi, w pkt a) i) oraz b) i) możliwość podjęcia przez państwo członkowskie przeznaczenia środków zmierzających do całkowitego lub częściowego zakazu albo systematycznego zgłaszania sprzeciwu wobec przesyłania odpadu oraz wnoszenia uzasadnionego sprzeciwu wobec planowanych wysyłek odpadów w celu wprowadzenia zasad: bliskości geograficznej, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym.
- 67 Z powyższego wynika, że po tym jak państwo członkowskie zrezygnowało z przyjęcia środków w postaci całkowitego lub częściowego zakazu albo systematycznego

zgłaszania sprzeciwu, takich jak przewidziane w art. 4 ust. 3 lit. a) i) rozporządzenia nr 259/93, i nie zgłosiło uzasadnionego sprzeciwu wobec danej wysyłki odpadów, takiego jak przewidziany w pkt b) i) tego samego ustępu, to nie może ono wprowadzać zastrzeżeń lub ograniczeń w swobodnym przepływie na swoim terytorium wysłanych odpadów, opartych na zasadzie bliskości geograficznej i samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym (zob., podobnie, odnośnie do dyrektywy 84/631 ww. wyrok w sprawie Déchets wallons, pkt 20 i 21).

68 Tak jest w przypadku gdy, tak jak w przypadku sprawy przed sądem krajowym, organy państwa członkowskiego zezwalają, zgodnie z art. 3–4 rozporządzenia nr 259/93 na przesłanie na ich terytorium odpadów pochodzących z innego państwa członkowskiego.

69 Ponadto, pkt 34–36 ww. wyroku w sprawie Déchets wallons nie dotyczą oceny przepisu podatkowego w świetle art. 95 traktatu EWG, lecz wpisują się w tok rozumowania dotyczącego możliwości uzasadnienia przepisu krajowego stanowiącego przeszkodę w swobodnym przepływie odpadów w rozumieniu art. 30 traktatu EWG (po zmianie art. 30 traktatu WE, który obecnie, po zmianie stał się art. 28 WE), obowiązkowym wymogiem ochrony środowiska (zob. ww. wyrok w sprawie Déchets wallons, pkt 29–34).

70 Wreszcie, jeżeli chodzi o podnoszoną przez rząd austriacki materialną niemożliwość zidentyfikowania miejsc skażonych lub potencjalnie skażonych na terytorium innych państw członkowskich, to należy przypomnieć, że trudności natury praktycznej nie są w stanie uzasadnić stosowania podatków wewnętrznych dyskryminujących produkty pochodzące z innych państw członkowskich (ww. wyroki z dnia 23 października 1997 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 47 oraz w sprawie Outokumpu, pkt 38).

71 O ile prawdą jest, że dla organów austriackich może okazać się nadmiernie utrudnione upewnienie się, że miejsca położone w innych państwach członkowskich, z których pochodzą odpady przywiezione do Austrii, spełniają warunki przewidziane

przez sporne w postępowaniu przed sądem krajowym przepisy austriackie dla zakwalifikowania ich jako miejsca skażone lub miejsca potencjalnie skażone, to jednak należy podnieść, że przepisy te nie przewidują nawet możliwości, aby osoba przywożąca przedstawiła dowody w celu skorzystania ze zwolnienia stosowanego do odpadów pochodzących z miejsc skażonych lub potencjalnie skażonych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Outokumpu, pkt 39).

72 Ponadto, pomimo że, co do zasady, art. 90 WE nie zobowiązuje państw członkowskich do zniesienia obiektywnie uzasadnionych różnic ustanowionych przez przepisy krajowe pomiędzy podatkami krajowymi, ciężącymi na produktach krajowych, to nie jest tak w przypadku, gdy takie zniesienie jest jedynym środkiem umożliwiającym uniknięcie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji produktów przywożonych (wyrok z dnia 8 stycznia 1980 r. w sprawie 21/79 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1, pkt 16 oraz ww. wyrok w sprawie Outokumpu, pkt 40).

73 Z uwagi na powyższe rozważania na pierwszą część pytania prejudycjalnego należy odpowiedzieć, że art. 90 akapit pierwszy WE sprzeciwia się krajowemu przepisowi podatkowemu, takiemu jak art. 3 ust. 2 pkt 1 ALSAG, który zwalnia z podatku ciężącego na trwałym składowaniu odpadów na krajowych składowiskach odpady pochodzące z rekultywacji lub zabezpieczania miejsc skażonych lub miejsc potencjalnie skażonych położonych wyłącznie na terytorium kraju, lecz wyłącza zwolnienie składowania odpadów pochodzących z rekultywacji lub zabezpieczania miejsc położonych w innych państwach członkowskich.

*W przedmiocie wykładni art. 10 WE, 12 WE i 49 WE*

74 Z uwagi na odpowiedź Trybunału na pierwszą część pytania prejudycjalnego, nie ma potrzeby dokonywania wykładni art. 10 WE, 12 WE i 49 WE.



## **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Artykuł 90 akapit pierwszy WE sprzeciwia się krajowemu przepisowi podatkowemu, takiemu jak art. 3 ust. 2 pkt 1 Altlastensanierungsgesetz (ustawy o rekultywacji miejsc skażonych) z dnia 7 czerwca 1989 r., który zwalnia z podatku ciężącego na trwałym składowaniu odpadów na krajowych składowiskach odpady pochodzące z rekultywacji lub zabezpieczania miejsc skażonych lub miejsc potencjalnie skażonych położonych wyłącznie na terytorium kraju, lecz wyłącza zwolnienie składowania odpadów pochodzących z rekultywacji lub zabezpieczania miejsc położonych w innych państwach członkowskich.**

Podpisy