

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 września 2009 r. *

W sprawie C-411/06

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 2 października 2006 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez G. Valera Jordane, M. Huttunena oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez I. Anagnostopoulou oraz U. Rössleina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

* Język postępowania: angielski.

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Moore'a oraz K. Michoel, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

popierane przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, A. Adama i G. Le Brasa, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, reprezentowaną przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson, E. O'Neil i S. Behzadi-Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez A. Dashwooda, barrister,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh i J.C. Bonichot, prezesi izb, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, U. Lohmus, L. Bay Larsen i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M.A. Gaudissart, kierownik wydziału,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 stycznia 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 marca 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190, s. 1, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) w zakresie, w jakim zostało ono oparte wyłącznie na art. 175 ust. 1 WE, a nie na art. 175 ust. 1 WE i art. 133 WE.

Ramy prawne

Konwencja bazylejska

- 2 Motywy od ósmego do dwunastego preambuły Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych podpisanej w Bazylei 22 marca 1989 r., przyjętej w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. (Dz.U. L 39, s. 1, zwanej dalej „konwencją bazylejską”) stanowią:

„Przekonane, że odpady niebezpieczne i inne odpady, na ile jest to zgodne z ich zagospodarowaniem bezpiecznym dla środowiska i skutecznym, powinny być likwidowane [unieszkodliwiane] w państwie, w którym zostały wytworzone,

Świadome także, iż transgraniczne przemieszczanie takich odpadów z państwa, w którym zostały wytworzone, do jakiegokolwiek innego państwa powinno być dozwolone tylko wówczas, gdy ma miejsce w warunkach niezagrażających zdrowiu ludzkiemu i środowisku oraz w warunkach zgodnych z postanowieniami niniejszej konwencji,

Zważywszy, że wzmożona kontrola transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych i innych odpadów będzie działać jak bodziec do gospodarowania nimi w sposób bezpieczny dla środowiska oraz prowadzić do zmniejszenia rozmiarów takich przepływów transgranicznych [transgranicznego przemieszczania odpadów]”.

- 3 Artykuł 2 pkt 4 wspomnianej konwencji definiuje termin „usuwanie [unieszkodliwianie]” jako obejmujące „jakąkolwiek działalność wyszczególnioną w załączniku IV niniejszej konwencji”. Tenże załącznik IV wymienia różne typy operacji usuwania

[unieszkodliwiania] odpadów, w tym, w jego sekcji B, kategorię „operacji mogących prowadzić do odzysku zasobów, recyklingu, regeneracji, bezpośredniego użytku wtórnego lub zastosowań alternatywnych”.

Zaskarżone rozporządzenie

- 4 Zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w celu zastąpienia przepisów 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, s. 1) i ich uaktualnienia. Omawiane rozporządzenie oparte na art. 130S traktatu EWG (art. 130S traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 175 WE) zostało przyjęte w szczególności w celu wykonania obowiązków wynikających z konwencji bazylejskiej.
- 5 Z motywu 5 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zmierza ono również do włączenia treści decyzji C(2001)107/końcowa Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącej zmiany decyzji OECD C(92)39/końcowa w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku (zwanej dalej „decyzją OECD”), w celu ujednoczenia wykazów odpadów z konwencją bazylejską i zmiany niektórych innych wymagań. Ponadto jednocześnie zdecydowano, jak wynika z motywu 2 zaskarżonego rozporządzenia, o ujednoczeniu jego tekstu w celu zapewnienia jasności, włączając liczne, wprowadzone poprawki.
- 6 Z motywu 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że „[g]łównym i najważniejszym celem i przedmiotem [tego] rozporządzenia jest ochrona środowiska, a jego wpływ na handel międzynarodowy ma jedynie uboczny charakter”.

- 7 Zgodnie z motywem 33 zaskarżonego rozporządzenia „[p]owinny zostać podjęte niezbędne kroki w celu zapewnienia [...] gospodarowania odpadami przesyłanymi w obrębie Wspólnoty oraz przywożonymi do Wspólnoty bez powodowania niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i bez stosowania procesów albo metod, które mogą szkodzić środowisku przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwiania w państwie przeznaczenia. W przypadku wywozu z obszaru Wspólnoty odpadów nieobjętych zakazem powinny zostać podjęte wysiłki w celu zapewnienia, by odpadami gospodarowano w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwiania w państwie trzecim będącym państwem przeznaczenia. [...]”.
- 8 Z motywu 42 wspomnianego rozporządzenia wynika, w zakresie dotyczącym jego zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, iż „[z]ważywszy, że cel niniejszego rozporządzenia, to jest zapewnienie ochrony środowiska podczas przemieszczania odpadów, nie może zostać w sposób wystarczający osiągnięty przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na jego rozmiary i skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości [...]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności [...] niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.
- 9 Zgodnie z art. 1 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia rozporządzenie to „określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia”.
- 10 Zgodnie z art. 1 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przemieszczania odpadów:

- a) pomiędzy państwami członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub z tranzytem przez państwa trzecie;

- b) przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich;

- c) wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich;

- d) przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium Wspólnoty, na trasie z oraz do państw trzecich”.

11 Artykuł 2 zaskarżonego rozporządzenia zawiera między innymi następujące definicje:

- „30) »przywóz« oznacza każde wprowadzenie odpadów na terytorium Wspólnoty, z wyłączeniem tranzytu przez Wspólnotę;

- 31) »wywóz« oznacza wyprowadzenie odpadów poza terytorium Wspólnoty, z wyłączeniem tranzytu przez Wspólnotę;

- 32) »tranzyt« oznacza przemieszczenie odpadów lub planowane przemieszczanie odpadów przez jedno lub więcej państw, innych niż państwo wysyłki lub przeznaczenia;

- 33) »transport« oznacza przewóz odpadów w transporcie drogowym, kolejowym, powietrznym, morskim lub wodnym śródlądowym;
- 34) »przemieszczanie« oznacza transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwiania, który jest planowany lub odbywa się:
- a) z jednego państwa do drugiego; lub
 - b) z państwa do krajów i terytoriów zamorskich lub innych obszarów podlegających ochronie tego państwa; lub
 - c) z państwa na dowolny obszar lądowy, który zgodnie z prawem międzynarodowym nie stanowi terytorium żadnego państwa; lub
 - d) z państwa na obszar Antarktydy; lub
 - e) z jednego państwa przez jeden z powyższych obszarów; lub
 - f) w obrębie państwa przez jeden z powyższych obszarów, i który to transport rozpoczyna się i kończy w tym samym państwie; albo

g) z obszaru geograficznego niepodlegającego jurysdykcji żadnego państwa, skierowany do jednego z państw”.

- 12 Tytuł II zaskarżonego rozporządzenia zawierający art. 3–32 jest poświęcony przemieszczaniu odpadów na terytorium Wspólnoty, z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie. Wspomniany tytuł stanowi ramy rozporządzenia ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody w zakresie przemieszczania odpadów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, określonej w przepisach tytułu II tego rozporządzenia, podlega przemieszczanie wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, jak również, między innymi tych, które mają być poddane procesom odzysku, wyszczególnionych w załączniku IV do zaskarżonego rozporządzenia („bursztynowy wykaz”). Załącznik ten wymienia także odpady wyszczególnione w załącznikach II i VIII do konwencji bazylejskiej.
- 13 W ramach procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody zgłaszający jest w szczególności zobowiązany do dostarczenia, po pierwsze, zgodnie z art. 4 pkt 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia, dowodu istnienia umowy zawartej między nim, a odbiorcą w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania zgłaszanych odpadów oraz po drugie, zgodnie z art. 4 pkt 5 i 6 tego rozporządzenia, dowodu ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia pokrywającego koszty transportu, odzysku lub unieszkodliwiania oraz składowania odpadów, o których mowa. W przypadku zgłoszenia planowanego przemieszczenia odpadów właściwe organy mogą, opierając się na przyczynach wynikających głównie z ochrony środowiska, wymienionych w art. 11 i 12 przytoczonego rozporządzenia, określić warunki, na jakich wyrażają zgodę na wspomniane przemieszczanie lub zgłosić wobec niego sprzeciw.
- 14 Artykuły 22–25 zaskarżonego rozporządzenia nakładają obowiązek odbioru odpadów, w przypadku braku możliwości realizacji przemieszczenia lub w przypadku, gdy przemieszczanie jest nielegalne, oraz ustanawiają zasady dotyczące kosztów odbioru odpadów. Szczególne zasady dotyczące przemieszczenia wewnątrzspółnotowego z tranzytem przez państwa trzecie zostały określone w art. 31 i 32 wspomnianego rozporządzenia.

- 15 Procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody nie stosuje się w odniesieniu do przemieszczania przeznaczonych do odzysku odpadów innych niż niebezpieczne, wymienionych w szczególności w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia („zielony wykaz odpadów”). W stosunku do takiego przemieszczania obowiązuje jedynie, zgodnie z art. 3 ust. 2 i art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia, ogólny obowiązek informowania. Niemniej jednak zgodnie z art. 18 ust. 2 tego rozporządzenia w momencie rozpoczęcia przemieszczania odpadów musi obowiązywać umowa zawarta pomiędzy osobą, która organizuje przemieszczanie odpadów, oraz odbiorcą tychże odpadów przeznaczonych do odzysku, której dowód istnienia należy udostępnić w każdej chwili na żądanie.
- 16 Tytuł III zaskarżonego rozporządzenia dotyczy przemieszczenia odpadów wyłącznie w obrębie państw członkowskich. Zgodnie z art. 33 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia „[p]aństwa członkowskie ustanawiają odpowiedni system nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów odbywających się wyłącznie w granicach ich jurysdykcji. System ten uwzględnia potrzebę zapewnienia spójności z systemem wspólnotowym, ustanowionym w tytułach II i VII”.
- 17 Tytuł IV zaskarżonego rozporządzenia jest poświęcony systemowi wywozu odpadów ze Wspólnoty do państw trzecich. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia zakazany jest wywóz ze Wspólnoty odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, z wyjątkiem wywozu odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania w państwach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), będących równocześnie stronami konwencji bazylejskiej. W tym ostatnim przypadku zgodnie z art. 35 wspomnianego rozporządzenia mają odpowiednio zastosowanie przepisy dotyczące procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody z zastrzeżeniem zmian i uzupełnień. Zakazany jest także wywóz ze Wspólnoty odpadów należących do kategorii wymienionych w art. 36 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, wśród których można wyróżnić odpady niebezpieczne przeznaczone do odzysku w państwach, których nie obowiązuje decyzja OECD. W odniesieniu do wywozu odpadów innych niż niebezpieczne („zielony wykaz odpadów”) przeznaczonych do odzysku we wspomnianych państwach, art. 37 tego rozporządzenia przewiduje, że Komisja musi otrzymać informacje w zakresie mających zastosowanie procedur. W zakresie wywozu odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne przeznaczonych do odzysku w państwach, których obowiązuje decyzja OECD, zgodnie z art. 38 wspomnianego rozporządzenia, mają także odpowiednio zastosowanie przepisy jego tytułu II z zastrzeżeniem zmian i uzupełnień.

- 18 Tytuł V zaskarżonego rozporządzenia dotyczy przywozu do Wspólnoty odpadów z państw trzecich. Zgodnie z art. 41 wspomnianego rozporządzenia przywóz odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania jest zakazany, z wyjątkiem przywozu z państw – stron konwencji bazylejskiej lub z innych państw związanych ze Wspólnotą albo Wspólnotą i jej państwami członkowskimi dwustronnymi lub wielostronnymi umowami lub porozumieniami, zgodnego z przepisami wspólnotowymi i z art. 11 tej konwencji. W tych przypadkach przepisy tytułu II wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z art. 41 ust. 3 i art. 42 tego rozporządzenia, mają zastosowanie odpowiednio z zastrzeżeniem zmian i uzupełnień. Zgodnie z art. 43 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia przywóz odpadów przeznaczonych do odzysku jest zakazany, z wyjątkiem przywozu z państw, które obowiązuje decyzja OECD, z innych państw, które są stronami konwencji bazylejskiej, lub z innych państw, z którymi Wspólnota lub Wspólnota i jej państwa członkowskie zawarły dwustronne lub wielostronne umowy zgodne z przepisami wspólnotowymi oraz z art. 11 konwencji bazylejskiej. W danych przypadkach zgodnie z art. 43 ust. 3, art. 44 ust. 1 i art. 45 zaskarżonego rozporządzenia w związku z art. 42 tego rozporządzenia, wspomniany tytuł II ma odpowiednio zastosowanie z zastrzeżeniem zmian i uzupełnień.
- 19 Tytuł VI zaskarżonego rozporządzenia ustanawia przepisy mające zastosowanie do tranzytu odpadów przez Wspólnotę, przemieszczania z państw trzecich oraz do państw trzecich, które zgodnie z art. 47 i 48 tego rozporządzenia w związku z jego art. 42 i 44 również opierają się na tytule II tego rozporządzenia.
- 20 Tytuł VII zaskarżonego rozporządzenia zawiera dodatkowe przepisy dotyczące jego stosowania w szczególności w zakresie sankcji, wyznaczania właściwych organów oraz raportów, jakie muszą zostać przedstawione przez państwa członkowskie. Pośród tych przepisów art. 49 tego rozporządzenia nakłada ogólne obowiązki w zakresie ochrony środowiska i brzmi następująco:
- „1. Wytwórca, zgłaszający i inne przedsiębiorstwa zaangażowane w przemieszczanie odpadów lub ich odzysk albo unieszkodliwienie podejmują działania niezbędne dla zapewnienia, że wszelkie odpady, które przesyłają, są zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres przemieszczania oraz odzysku i unieszkodliwiania. [...]

2. W przypadku wywozu ze Wspólnoty właściwy organ miejsca przeznaczenia we Wspólnocie:

- a) wymaga i podejmuje starania w celu zapewnienia, by wszelkie wywożone odpady były zagospodarowane w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres trwania przemieszczenia, w tym ich odzysku, określonego w art. 36 i 38, lub unieszkodliwiania, określonego w art. 34, w państwie trzecim miejsca przeznaczenia;

- b) zakazuje wywozu odpadów do państw trzecich, jeżeli ma podstawy, by przypuszczać, że nie zostaną one zagospodarowane z zachowaniem wymogów określonych w lit. a)

[...]

3. W przypadku przywozu do Wspólnoty właściwy organ miejsca przeznaczenia we Wspólnocie:

- a) wymaga i podejmuje niezbędne działania dla zapewnienia, by wszelkie odpady dostarczone na obszar podlegający jego właściwości zagospodarowywane były bez narażania zdrowia ludzkiego i bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby być szkodliwe dla środowiska, oraz zgodnie z art. 4 dyrektywy 2006/12/WE i innymi przepisami wspólnotowymi dotyczącymi odpadów przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwienia odpadów w państwie miejsca przeznaczenia;

- b) zakazuje przywozu odpadów z państw trzecich, jeżeli ma podstawy, by przypuszczać, że nie zostaną one zagospodarowane z zachowaniem wymogów określonych pod lit. a)”.

Żądania stron i przebieg postępowania

21 Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

- stwierdzenie, że skutki rozporządzenia, którego nieważność stwierdzono, są ostateczne do czasu jego zastąpienia rozporządzeniem wydanym w rozsądnym terminie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, na właściwej podstawie prawnej, tj. art. 175 ust. 1 WE i art. 133 WE, i uzasadnionej w jego motywach oraz

- obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

22 Parlament wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Rada, w przypadku jeżeli skarga zostanie uznana za dopuszczalną, wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi w całości oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 lutego 2007 r. Republika Francuska, Republika Austrii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia żądań Parlamentu i Rady.

25 Na wniosek Parlamentu i Rady wniesiony w oparciu o art. 44 § 3 akapit drugi regulaminu Trybunału sprawa została odesłana pod obrady wielkiej izby.

W przedmiocie skargi*W przedmiocie dopuszczalności*

- 26 Rada podnosi zarzut niedopuszczalności oparty na tym, że Komisja, wbrew wymogom art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału, nie precyzuje w skardze przepisów zaskarżonego rozporządzenia, które powinny według Komisji zostać oparte na art. 133 WE, tych, które powinny zostać oparte na art. 175 ust. 1 WE, ani też tych, które w konkretnych przypadkach powinny zostać oparte na obydwu wymienionych przepisach jednocześnie.
- 27 Zgodnie z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu skarga musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie wniesionych zarzutów. Przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów powinno być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby umożliwiło stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi dokonanie kontroli. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi (wyroki: z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-195/04 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-3351, pkt 22; z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-412/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-619, pkt 103).
- 28 W tym zakresie należy stwierdzić, że Komisja, wskazując w skardze, iż zaskarżone rozporządzenie powinno być oparte na art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE, oraz prezentując powody, dla których uznała, że w przypadku, gdy przesłanki zastosowania takiej podwójnej podstawy prawnej zostały spełnione, sprostала wymogom wyływającym z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału. Wspomniana skarga pozwoliła bowiem w oczywisty sposób stronie pozwanej i państwom członkowskim, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, przedstawić ich stanowisko po zapoznaniu się ze sprawą. Wbrew twierdzeniom Rady nie jest konieczne, aby skarga kwestionująca podstawę prawną aktu wspólnotowego z uwagi na to, że tenże akt jest oparty na podwójnej podstawie prawnej, precyzowała, które części lub przepisy zaskarżonego aktu oparte są na jednej bądź na drugiej z przywołanych podstaw prawnych bądź też na obydwu podstawach jednocześnie.

29 Skarga Komisji jest zatem dopuszczalna.

Co do istoty sprawy

Argumentacja stron

- 30 Komisja podnosi tylko jeden zarzut dotyczący naruszenia traktatu WE wynikający z faktu, że Parlament i Rada wybrały jako podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia jedynie art. 175 ust. 1 WE, a nie art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE, jak zaproponowała to Komisja. Wybór podwójnej podstawy prawnej narzuca się ze względu na fakt, że wspomniane rozporządzenie, zarówno jeżeli chodzi o jego cel, jak i jego treść, zawiera dwa nierozdzielnie ze sobą związane elementy – jeden należący do zakresu wspólnej polityki handlowej, a drugi do zakresu ochrony środowiska naturalnego, których nie można uznać za drugorzędne lub pośrednie względem siebie.
- 31 Komisja przypomina, że, według utrwalonego orzecznictwa, zakres stosowania wspólnej polityki handlowej powinien być interpretowany szeroko i że przepisy regulujące wymianę handlową z krajami trzecimi nie przestają być przepisami w zakresie polityki handlowej z tego tylko względu, że służą również celom regulującym inne dziedziny niż handel, takie jak ochrona środowiska. W tym kontekście Komisja przywołuje art. 6 WE, zgodnie z którym wymogi ochrony środowiska winny być uwzględniane przy ustalaniu i realizacji całokształtu polityki i działań Wspólnoty określonych w art. 3 WE.
- 32 W odniesieniu do związku istniejącego pomiędzy zaskarżonym rozporządzeniem a wspólną polityką handlową Komisja twierdzi, że z brzmienia art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia wynika, iż nie ma ono na celu tylko regulowania przemieszczania odpadów we Wspólnocie dla celów związanych wyłącznie z polityką ochrony środowiska, lecz że w jego zakres wchodzi również przywóz do Wspólnoty odpadów z państw trzecich, wywóz odpadów ze Wspólnoty do państw trzecich i tranzyt odpadów

przez terytorium Wspólnoty, na trasie z państw trzecich oraz do państw trzecich. Komisja dodaje, że ponieważ odpady są „towarami” dla celów swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie, nie ma cienia wątpliwości, że przywóz, wywóz i tranzyt tych towarów, o których mowa w szczególności w tytułach IV–VI wspomnianego rozporządzenia, wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej.

33 Mimo że środowiskowy charakter zaskarżonego rozporządzenia wynika z celów ochrony środowiska wytyczonych w konwencji bazylejskiej, Komisja zauważa, że wspomniane rozporządzenie ma znacznie szerszy zasięg niż omawiana konwencja, podkreślając przy tym, że konwencja ta ma istotne znaczenie w zakresie polityki handlowej, czego dowodem jest jej uwzględnienie w ramach Światowej Organizacji Handlu. Przytoczona konwencja ma zastosowanie wyłącznie do przemieszczania odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do unieszkodliwiania, podczas gdy w zakres zaskarżonego rozporządzenia wchodzi także wszystkie odpady, bez względu na to, czy są one niebezpieczne, czy nie oraz bez względu na to, czy są przeznaczone do unieszkodliwiania, czy też do odzysku.

34 W odniesieniu do możliwości oparcia rozporządzenia na podwójnej podstawie prawnej w postaci art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE Komisja wskazuje, że Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-107, dotyczącym podstawy prawnej rozporządzenia (WE) nr 304/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów (Dz.U. L 63, s. 1), że zarówno w zakresie celów, jak i treści wspomniane rozporządzenie łączyło elementy składowe z dziedziny handlu i ochrony środowiska, które były tak nierozdzielnie związane, że do jego wydania konieczne było zastosowanie wymienionej, łącznej podstawy prawnej.

35 W tym kontekście Komisja odsyła do różnych aktów wspólnotowych, które zostały ustanowione w oparciu o podwójną podstawę prawną w postaci art. 113 traktatu EWG (po zmianie art. 113 traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 133 WE) oraz art. 130S traktatu EWG, w szczególności do rozporządzenia Rady (EWG) nr 3254/91 z dnia 4 listopada 1991 r. zakazującego używania potrzasków we Wspólnocie oraz wprowadzania do Wspólnoty skór i innych towarów wytwarzanych z niektórych

gatunków dzikich zwierząt, pochodzących z państw, w których chwytą się je za pomocą potrzasków lub metod odłowu niespełniających międzynarodowych norm odłowu humanitarnego (Dz.U. L 308, s. 1), do decyzji Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotyczącej zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. L 179, s. 1), jak również do rozporządzenia Rady (WE) nr 1420/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. ustanawiającego wspólne zasady i procedury stosowane do wysyłki niektórych rodzajów odpadów do niektórych krajów nienależących do OECD (Dz.U. L 166, s. 6). Tym samym Rada dopuściła już możliwość przyjęcia aktów prawnych w oparciu o sporną podwójną podstawę prawną. W stopniu, w jakim zaskarżone rozporządzenie zawiera przepisy analogiczne do przepisów ustanowionych rozporządzeniem nr 1420/1999, Komisja uważa, że brak zgody ze strony Rady na oparcie całości systemu przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku w krajach niebędących członkami OECD na podwójnej podstawie prawnej, oznaczałoby sprzeczność z tym, co Rada uznała, ustanawiając wspomniane rozporządzenie.

³⁶ Zdaniem Komisji art. 176 WE nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu art. 133 WE w związku z art. 175 WE jako podstawy prawnej aktu wspólnotowego. W praktyce, jeśli akt ten miałby regulować daną dziedzinę w sposób bardziej szczegółowy, to możliwość utrzymania w mocy lub ustanowienia przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych przepisów ochronnych byłaby znacznie ograniczona. Ponadto z drugiego zdania art. 176 WE wynika, że takie przepisy musiałyby być zgodne z innymi przepisami traktatu, w tym z art. 133 WE.

³⁷ Komisja podkreśla, że kwestia podstawy prawnej nie może być traktowana jako mająca wyłącznie formalny charakter, ponieważ wybór pomiędzy art. 133 WE i 175 WE ma znaczący wpływ na podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą i jej państwami członkowskimi. Pierwszy z wymienionych przepisów udziela bowiem wyłącznej kompetencji Wspólnocie, natomiast drugi przyznaje kompetencje podzielone. Wybór art. 175 ust. 1 WE jako jedynej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia oznaczałoby, że państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie regulowania wywozu i przywozu odpadów, co niechybnie spowodowałoby zakłócenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami państw członkowskich na rynkach zewnętrznych i doprowadziłoby do zaburzeń na rynku wewnętrznym Wspólnoty.

- 38 Parlament i Rada uważają, że z analizy struktury i treści zaskarżonego rozporządzenia jasno wynika, że realizuje ono główny cel, którym jest ochrona środowiska. Podczas gdy motywy 1 i 42 wspomnianego rozporządzenia wyraźnie wymieniają ten cel, inne jego motywy nie zawierają żadnej wzmianki dotyczącej osiągnięcia celów wspólnej polityki handlowej. Instytucje te podkreślają, że omawiane rozporządzenie zmierza do tego samego celu co rozporządzenie nr 259/93, które zostało oparte jedynie na art. 130S traktatu EWG, a jego struktura podobna jest do podstawowej struktury rozporządzenia nr 259/93. Cel środowiskowy zaskarżonego rozporządzenia wypływa także z faktu, że omawiane rozporządzenie, tak jak rozporządzenie nr 259/93, które je poprzedzało, zmierza do wykonania obowiązków wynikających z konwencji bazylejskiej, zaklasyfikowanej przez WTO jako umowa wielostronna w dziedzinie ochrony środowiska, zawartej w imieniu Wspólnoty decyzją 93/98 przyjętą na podstawie art. 130S traktatu EWG.
- 39 W odniesieniu do treści zaskarżonego rozporządzenia zdaniem Parlamentu i Rady system przewidziany w tytule II tego rozporządzenia, który zawiera podstawowe przepisy w zakresie przemieszczania odpadów, stosuje się odpowiednio do tytułów IV–VI omawianego rozporządzenia, które odnoszą się do przemieszczania odpadów poza Wspólnotę. Wspomniane instytucje podkreślają, że zarzuty, które mogłyby być ewentualnie sformułowane przeciwko przemieszczaniu odpadów, mogą opierać się wyłącznie na względach dotyczących ochrony środowiska. Ponadto podkreślają wagę ogólnego obowiązku ochrony środowiska przewidzianego w art. 49 zaskarżonego rozporządzenia, który ma także zastosowanie do przywozu i wywozu odpadów. Omawiane rozporządzenie stanowiłoby w związku z tym spójny zbiór przepisów mających na celu ochronę środowiska, które w żaden sposób nie przyczyniałyby się do ułatwienia obrotu, lecz przeciwnie utrudniałyby go.
- 40 Jeżeliby przyjąć, zdaniem Komisji, art. 175 WE za prawidłową podstawę prawną w odniesieniu do przemieszczania odpadów w obrębie Wspólnoty, uregulowanego przepisami tytułu II zaskarżonego rozporządzenia, opierając się jednak na art. 133 WE w odniesieniu do przemieszczania odpadów pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, uregulowanego tytułami IV–VI omawianego rozporządzenia, to stanowisko takie byłoby niezgodne z wyborem stosowania tego samego reżimu prawnego, określonego w tytule II zaskarżonego rozporządzenia zarówno do wewnątrzwspólnotowego przemieszczania odpadów, jak i do przemieszczania odpadów poza Wspólnotę. Ponadto niniejsze stanowisko uniemożliwiłoby zupełnie podejmowanie działań zewnętrznych w zakresie polityki wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego w każdym przypadku, gdy mogłyby wpływać na towary.

- 41 Parlament podnosi w odniesieniu do przywołanego przez Komisję wyroku w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, przytoczonego powyżej, że Komisja nie wykazała, ani w jakim stopniu zaskarżone rozporządzenie jest porównywalne z rozporządzeniem nr 304/2003 będącym przedmiotem sporu w sprawie, w której zapadł ten wyrok, ani że cele i treść tych rozporządzeń posiadają identyczne cechy, co pozwoliłoby na wyciągnięcie podobnego wniosku w odniesieniu do podstaw prawnych tych dwóch rozporządzeń.
- 42 Rada uważa, że z omawianego wyroku wynika w sposób logiczny, iż części zaskarżonego rozporządzenia dotyczące przemieszczania odpadów pomiędzy Wspólnotą i państwami trzecimi powinny być oparte na podwójnej podstawie prawnej, na którą składają się art. 133 WE i 175 WE, podczas gdy inne części tego rozporządzenia powinny, dla odmiany, być oparte wyłącznie na art. 175 WE. Taki wniosek trudno byłoby pogodzić z orzecznictwem Trybunału dotyczącym kryterium dominującego celu w zakresie, w jakim wydaje się, iż Komisja przyznała, że inne części zaskarżonego rozporządzenia zostały przyjęte prawidłowo na podstawie art. 175 WE. O ile zakładając nawet, iż części tego rozporządzenia dotyczące przemieszczania odpadów pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi realizują cel związany ze wspólną polityką handlową, o tyle cel ten, w świetle celu i treści omawianego rozporządzenia jako całości, jest w sposób oczywisty drugorzędny w odniesieniu do głównego celu, do którego zmierza rzeczony rozporządzenie.
- 43 Parlament i Rada wyrażają poważne wątpliwości co do możliwości połączenia art. 133 WE i 175 WE jako podstawy prawnej aktu wspólnotowego ze względu na fakt, że kompetencje Wspólnoty w dziedzinie polityki handlowej mają charakter wyłączny, podczas gdy w dziedzinie polityki środowiska naturalnego są dzielone z państwami członkowskimi. W tych okolicznościach Parlament i Rada z trudem mogą dostrzec, w jaki sposób art. 176 WE mógłby zostać zastosowany w ramach aktu opartego jednocześnie na art. 133 WE i 175 WE. Gdyby w istocie tak było, to oczywiste intencje autorów traktatu zostałyby naruszone.
- 44 Państwa członkowskie podnoszą, co do istoty, analogiczną argumentację do argumentacji przedstawionej przez Parlament i Radę.

Ocena Trybunału

- 45 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 41; a także wyrok z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8103, pkt 34).
- 46 W przypadku gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 42; a także w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 35).
- 47 W wyjątkowych przypadkach natomiast, jeśli zostanie ustalone, że dany akt prawny został wydany dla realizacji kilku celów lub ma kilka elementów składowych, które są nierozdzielnie ze sobą związane, przy czym żaden z tych celów lub elementów nie jest drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego, wówczas taki akt prawny powinien zostać oparty na różnych odpowiednich podstawach prawnych (zob. wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 40; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 43).
- 48 W omawianym przypadku bezspeczne jest, iż zaskarżone rozporządzenie ma na celu ochronę środowiska i że w konsekwencji zostało, przynajmniej w części, prawidłowo oparte na art. 175 ust. 1 WE. Przedmiotem sporu jest jedynie to, czy omawiane rozporządzenie ma na celu także wspólną politykę handlową i czy zawiera elementy składowe w ramach tej polityki, które są nierozdzielnie związane z elementami składowymi zmierzającymi do ochrony środowiska, które są na tyle istotne, że omawiany akt mógłby być oparty na podwójnej podstawie prawnej, tj. na art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE.

49 W tej sytuacji należy jednak zbadać, czy cel i elementy składowe zaskarżonego rozporządzenia dotyczące ochrony środowiska powinny zostać uznane za główne lub dominujące.

50 Na powyższe pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

51 Po pierwsze, w odniesieniu do celu zaskarżonego rozporządzenia jego motyw 1 podkreśla, że „[g]łównym i najważniejszym celem i przedmiotem [tego] rozporządzenia jest ochrona środowiska”. Mimo iż kwestionowane przez Komisję powyższe twierdzenie zostało włączone do motywu 42 omawianego rozporządzenia, zawartego we wniosku Komisji w sprawie tego rozporządzenia i stwierdzającego, że celem zaskarżonego rozporządzenia jest „zapewnienie ochrony środowiska podczas przemieszczania odpadów”.

52 Inne motywy zaskarżonego rozporządzenia potwierdzają jego cel środowiskowy. Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 18 opinii, z wyjątkiem motywów 16 i 19 tego rozporządzenia, które odnoszą się do dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wszystkie motywy omawianego rozporządzenia odwołują się w sposób mniej lub bardziej bezpośredni do kwestii związanych z ochroną środowiska.

53 Tytułem przykładu motyw 33 zaskarżonego rozporządzenia podkreśla, że w odniesieniu do odpadów przesyłanych w obrębie Wspólnoty oraz przywożonych do Wspólnoty powinny zostać podjęte niezbędne kroki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie tymi odpadami odbywało się „bez powodowania niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i bez stosowania procesów albo metod, które mogą szkodzić środowisku” przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwiania w państwie przeznaczenia, i że w odniesieniu do wywozu ze Wspólnoty odpadów należy podjąć „wysiłki w celu zapewnienia, by odpadami gospodarowano w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwiania w państwie trzecim będącym państwem przeznaczenia”.

- 54 Natomiast, jak zauważają Parlament i Rada, preambuła zaskarżonego rozporządzenia nie zawiera żadnej wzmianki o celach wchodzących w zakres wspólnej polityki handlowej.
- 55 Po drugie, co do treści zaskarżonego rozporządzenia, jego art. 1 wskazuje, że to rozporządzenie „określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia”. Jak wynika ze streszczenia omawianego rozporządzenia, zawartego w pkt 12–19 niniejszego wyroku, głównym instrumentem ustanowionym tym rozporządzeniem jest procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, zgodnie z przepisami, które zostały przedstawione szczegółowo w tytule II odnoszącym się do przemieszczania odpadów na terytorium Wspólnoty. Omawiana procedura ma zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia do przemieszczania w obrębie Wspólnoty wszystkich odpadów, które mają być poddane procesom unieszkodliwiania, a także do określonych kategorii odpadów, które mają być poddane procesom odzysku.
- 56 Procedurę uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody charakteryzuje wiele elementów, które mają zapewnić poszanowanie zasad ochrony środowiska w trakcie przemieszczania odpadów. W ramach omawianej procedury zgodnie z art. 4 pkt 4, 5 i 22–24 zaskarżonego rozporządzenia zgłaszający przemieszczenie odpadów ma obowiązek przedstawić dowód zawarcia umowy między zgłaszającym a odbiorcą, w której przewidziano obowiązki dotyczące odzysku lub unieszkodliwiania zgłaszanych odpadów, a także zobowiązanie zgłaszającego do odebrania odpadów, jeżeli przemieszczenie nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób lub w przypadku gdy przemieszczanie jest nielegalne.
- 57 Zgodnie z art. 4 pkt 5 i 6 zaskarżonego rozporządzenia zgłaszający ma obowiązek ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia pokrywającego koszty transportu, procesów odzysku lub unieszkodliwiania oraz składowania wskazanych odpadów.

- 58 W odniesieniu do wykonania przemieszczenia zgłaszanych odpadów, w przypadku gdy właściwe władze korzystają z możliwości, o której mowa w art. 9–12 zaskarżonego rozporządzenia, określenia warunków, na jakich wyrażają zgodę na zgłaszane przemieszczanie, lub z możliwości zgłoszenia sprzeciwu wobec takiego przemieszczenia, władze te powinny głównie opierać się na zarzutach związanych z poszanowaniem przepisów w zakresie ochrony środowiska.
- 59 Tak zatem jak w przypadku procedury zgody po uprzednim poinformowaniu, ustanowionej przez protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym, procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, o której mowa w zaskarżonym rozporządzeniu, może zostać zakwalifikowana jako typowy instrument polityki w zakresie ochrony środowiska (zob. podobnie ww. opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9713, pkt 33).
- 60 Jak zostało to przypomniane w pkt 17 i 18 niniejszego wyroku, procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, omówiona w tytule II zaskarżonego rozporządzenia, którą stosuje się do wewnątrzwspólnotowego przemieszczania odpadów, ma nadto zastosowanie odpowiednio, z zastrzeżeniem zmian i uzupełnień na podstawie właściwych przepisów omawianego rozporządzenia, do przemieszczania odpadów pomiędzy Wspólnotą i państwami trzecimi, w przypadku gdy wywóz ze Wspólnoty lub przywóz do Wspólnoty nie jest zakazany zgodnie z przepisami tytułów IV i V rzeczonoego rozporządzenia. Taka właśnie sytuacja została uregulowana w art. 35 i 42 omawianego rozporządzenia, w odniesieniu do wywozu ze Wspólnoty do krajów EFTA będących stronami konwencji bazylejskiej odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, a także w odniesieniu do przywozu takich odpadów pochodzących z krajów będących stronami tej konwencji. Podobnie ma się sprawa, zgodnie z art. 38 i 44 zaskarżonego rozporządzenia, w zakresie wywozu i przywozu pomiędzy Wspólnotą i państwami, których nie obowiązuje decyzja OECD w sprawie kontroli odpadów przeznaczonych do odzysku. Podobny system obowiązuje zgodnie z art. 47 i 48 omawianego rozporządzenia w związku z jego art. 42 i 44, znajdującymi się w tytule VI tego rozporządzenia, w odniesieniu do przemieszczania odpadów z tranzytem przez Wspólnotę z państw trzecich do państw trzecich.
- 61 Należy poza tym podkreślić ustanowiony mocą art. 49 zaskarżonego rozporządzenia obowiązek wytwórcy, zgłaszającego, a także innych przedsiębiorstw zaangażowanych w przemieszczanie odpadów lub ich odzysk albo unieszkodliwienie, do podjęcia „działań niezbędnych dla zapewnienia, że wszelkie odpady, które przesyłają, są zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz w sposób racjonalny

ekologicznie przez cały okres przemieszczania, odzysku i unieszkodliwiania”. Ten obowiązek o ogólnym charakterze stosuje się do każdego rodzaju przemieszczania odpadów, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i odpowiednio, zgodnie z art. 49 ust. 2 i 3, między Wspólnotą i państwami trzecimi.

- 62 W konsekwencji z powyższej analizy zaskarżonego rozporządzenia wynika, że tak z punktu widzenia jego celu, jak i treści, dotyczy ono głównie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska przed potencjalnie szkodliwymi skutkami transgranicznego przemieszczania odpadów.
- 63 Konkretnie rzecz ujmując, skoro procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody ma wyraźnie na celu ochronę środowiska w zakresie przemieszczania odpadów między państwami członkowskimi i w związku z tym została prawidłowo oparta na art. 175 ust. 1 WE, byłoby niespójnym uważać, że ta sama procedura w przypadku jej zastosowania do przemieszczania odpadów między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, w tym samym celu ochrony środowiska, jak potwierdza motyw 32 zaskarżonego rozporządzenia, ma charakter instrumentu wspólnej polityki handlowej i powinna być z tego powodu oparta na art. 133 WE.
- 64 Wniosek ten poparty jest analizą kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się zaskarżone rozporządzenie.
- 65 Z jednej strony omawiane rozporządzenie zastępuje rozporządzenie nr 259/93, które, przewidując w tytułach IV–VI system podobny do określonego w tytułach IV–VI zaskarżonego rozporządzenia w zakresie przywozu i wywozu odpadów między Wspólnotą a państwami trzecimi, a także w zakresie tranzytu przez Wspólnotę odpadów z państw trzecich, zostało ustanowione na podstawie art. 130S traktatu EWG. Wybór tej podstawy prawnej został potwierdzony przez Trybunał w ww. wyroku z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2857, w odróżnieniu od podstawy prawnej w postaci art. 100A traktatu EWG (po zmianie art. 100A WE, obecnie, po zmianie, art. 95 WE). Należy dodać, że Trybunał stwierdził również, iż kontrola i nadzór wprowadzone rozporządzeniem nr 259/93 mają

na celu ochronę środowiska naturalnego nie tylko we Wspólnocie, lecz również w państwach trzecich, do których wywożone są odpady ze Wspólnoty (zob. wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-259/05 *Omni Metal Service*, Zb.Orz. s. I-4945, pkt 30).

⁶⁶ Z drugiej strony, zaskarżone rozporządzenie ma na celu, tak jak poprzednie rozporządzenie nr 259/93, jak wynika z jego motywu 13, wykonanie obowiązków wynikających z konwencji bazylejskiej. Cel środowiskowy tej konwencji wynika jasno z jej preambuły, która stanowi, że „transgraniczne przemieszczanie [odpadów niebezpiecznych i innych odpadów] z państwa, w którym zostały wytworzone, do jakiegokolwiek innego państwa powinno być dozwolone tylko wówczas, gdy ma miejsce w warunkach niezagrażających zdrowiu ludzkiemu i środowisku” i podkreśla potrzebę „gospodarowania nimi w sposób bezpieczny dla środowiska”. Zgodnie z wymienionymi celami omawiana konwencja, która, jak stwierdziły Parlament i Rada, została zakwalifikowana przez WTO jako wielostronne porozumienie w dziedzinie środowiska naturalnego, została zatwierdzona w odniesieniu do Wspólnoty decyzją 93/98, przyjętą wyłącznie na podstawie art. 130S traktatu EWG.

⁶⁷ Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie ma szerszy zasięg niż konwencja bazylejska, ponieważ znajduje zastosowanie do wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania i odzysku, podczas gdy wspomniana konwencja ma wyłącznie zastosowanie do odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do unieszkodliwiania, jako że różnica ta ujawnia wymiar polityczno-handlowy omawianego rozporządzenia, należy stwierdzić, iż z art. 2 pkt 4 wspomnianej konwencji w związku z jej załącznikiem IV sekcja B wynika, że w zakres pojęcia „unieszkodliwianie”, użytego w tej konwencji wchodzi „[o]peracje mogące prowadzić do odzysku zasobów, recyklingu, regeneracji, bezpośredniego użytku wtórnego lub zastosowań alternatywnych”. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, fakt, że zaskarżone rozporządzenie stosuje się także do odpadów innych niż niebezpieczne i do odpadów przeznaczonych do odzysku, nie powoduje, że to rozporządzenie ma charakter handlowy, ani nie osłabia jego wymiaru środowiskowego, jako że odpady, bez względu na ich rodzaj, są z natury szkodliwe dla środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, Rec. s. I-3533, pkt 36, a także 45–51).

68 Powyższej analizie nie podważa argumentacja Komisji, że tytuły IV–VI zaskarżonego rozporządzenia dotyczące wywozu, przywozu i tranzytu odpadów powinny opierać się na art. 133 WE, ponieważ odpady są towarami mogącymi być przedmiotem transakcji handlowych i ponieważ pojęcie wspólnej polityki handlowej powinno być interpretowane w sposób szeroki, gdyż obejmuje ono środki handlowe mające również na celu inne dziedziny, w tym dziedzinę ochrony środowiska. Okoliczność, że zgodnie z terminologią zastosowaną w art. 1 ust. 2 omawianego rozporządzenia przemieszczanie odpadów między Wspólnotą a państwami trzecimi zostało zakwalifikowane jako „wywóz” i „przywóz”, nie może również mieć wpływu na tę analizę.

69 W tym zakresie należy przypomnieć, że procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody ma zastosowanie do każdego rodzaju przemieszczania odpadów niezależnie od ewentualnego kontekstu handlowego, w którym przemieszczenie się odbywa. Termin „przemieszczanie” zdefiniowane w sposób neutralny w art. 2 pkt 34 zaskarżonego rozporządzenia oznacza „transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwiania [...]”. Z kolei termin „transport” zdefiniowane w art. 2 pkt 33 omawianego rozporządzenia oznacza „przewóz odpadów w transporcie drogowym, kolejowym, powietrznym, morskim lub wodnym śródlądowym”. Terminy „przywóz” i „wywóz” zostały również zdefiniowane w art. 2 pkt 30 i 31 omawianego rozporządzenia przy użyciu neutralnych terminów i oznaczają odpowiednio „każde wprowadzenie odpadów na terytorium Wspólnoty [...]” i „wyprowadzenie odpadów poza terytorium Wspólnoty [...]”. Zaskarżone rozporządzenie kładzie zatem raczej nacisk na przemieszczanie odpadów w celu ich przetwarzania niż na ich transport w celach handlowych. Zakładając nawet, że odpady byłyby przemieszczane w ramach wymiany handlowej, procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody ma na celu wyłącznie zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, związanym z takimi przemieszczeniami, a nie wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej (zob. analogicznie ww. opinia 2/00, pkt 37, 38).

70 Poza tym szeroka wykładnia pojęcia wspólnej polityki handlowej nie może podważyć ustaleń, zgodnie z którymi zaskarżone rozporządzenie jest zasadniczo instrumentem polityki ochrony środowiska. Jak Trybunał orzekł uprzednio, wspólnotowy akt prawny może wchodzić w zakres tej dziedziny, nawet jeżeli przepisy przezeń ustanowione mogą wpływać na wymianę handlową (zob. podobnie ww. opinia 2/00, pkt 40).

- 71 Wspólnotowy akt prawny wchodzi bowiem w zakres wyłącznej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, ustanowionej w art. 133 WE, wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspierać, ułatwiać lub regulować wymianę handlową oraz wywiera on bezpośredni wpływ na obrót określonymi towarami (zob. wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-347/03 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSa, Zb.Orz. s. I-3785, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Nie ma to, w sposób oczywisty, miejsca w niniejszym przypadku. Tak jak poprzednie rozporządzenie zaskarżone rozporządzenie ma bowiem na celu nie tyle zdefiniowanie cech, które muszą wykazywać odpady, aby mogły znajdować się w swobodnym obrocie na rynku wewnętrznym lub w ramach wymiany handlowej z państwami trzecimi, ile stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 26).
- 73 Jeśli chodzi o argument Komisji, że Trybunał powinien w danym przypadku zastosować rozwiązanie przyjęte w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, należy podkreślić, że rozporządzenie nr 304/2003 będące przedmiotem sporu w tej sprawie, dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów, nie może w konsekwencji być porównywane z zaskarżonym rozporządzeniem.
- 74 Podstawowym celem rozporządzenia nr 304/2003 jest wykonanie Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2003/106/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2003, L 63, s. 27, zwanej dalej „konwencją rotterdamską”). Wobec oczywistej zbieżności istniejącej pomiędzy przepisami wymienionej konwencji a przepisami rozporządzenia wdrażającego tę konwencję na płaszczyźnie wspólnotowej Trybunał orzekł, że narzuca się identyczna podstawa prawna decyzji zatwierdzającej omawianą konwencję i rzonego rozporządzenia (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 45, a także 47).

75 W tym zakresie Trybunał w wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1, pkt 43, wywnioskował na podstawie szczegółowej analizy konwencji rotterdamskiej, że wspomniana konwencja ma również na celu wspieranie wspólnej odpowiedzialności i współpracy w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi. Właśnie poprzez ustanowienie środków o charakterze handlowym, dotyczących obrotu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, strony tej konwencji zmierzały do osiągnięcia celu w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Trybunał uznał, że składniki handlowe omawianej konwencji nie mogą zostać uznane za czysto dodatkowe w odniesieniu do celu ochrony środowiska, który realizuje rzeczona konwencja (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 37, 42), i że oba elementy składowe, z których jeden dotyczy wspólnej polityki handlowej, a drugi polityki ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, zawarte w tej konwencji, są w niej nierozzerwalnie ze sobą związane, przy czym żadnego z nich nie można uznać za drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego. Decyzję zatwierdzającą konwencję w imieniu Wspólnoty należało zatem przyjąć w oparciu o art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE, w związku z właściwymi postanowieniami art. 300 WE (zob. ww. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 51). Trybunał stwierdził również, że rozporządzenie nr 304/2003 wprowadzające w życie konwencję rotterdamską powinno być oparte na art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie).

76 Jak wynika z analizy przedstawionej w pkt 51–67 niniejszego wyroku, zaskarżone rozporządzenie nie zawiera takich składników związanych z polityką handlową, które wymagałyby odwołania do podwójnej podstawy prawnej. Komisja nie może zatem opierać się na ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie dla uzasadnienia przeciwnego wniosku.

77 Dodatkowo nie może zostać przyjęta argumentacja Komisji służąca wykazaniu, poprzez odniesienie do wspólnotowych aktów prawnych wspomnianych w pkt 35 niniejszego wyroku, istnienia praktyki stanowienia aktów prawnych w oparciu o podwójną podstawę prawną, którą tworzą art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE. Podstawę prawną aktu należy bowiem ustalać z uwzględnieniem jego celu i treści, a nie tego, jaką podstawę prawną przyjęto przy stanowieniu innych aktów wspólnotowych, które w danym przypadku mają podobne cechy (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 W świetle całokształtu powyższych rozważań należy oddalić skargę Komisji.

W przedmiocie kosztów

79 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy interwencji pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Republika Francuska, Republika Austrii i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokryją własne koszty.**

Podpisy