Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA BORDONY
przedstawiona w dniu 15 listopada 2018 r.[1]

Sprawy połączone od C-487/17 do C-489/17

Alfonso Verlezza,
Riccardo Traversa,
Irene Cocco,
Francesco Rando,
Carmelina Scaglione,
Francesco Rizzi,
Antonio Giuliano,
Enrico Giuliano,
Refecta Srl,
E. Giovi Srl,
Vetreco Srl,
SE.IN Srl (C-487/17),
Carmelina Scaglione (C-488/17),
MAD Srl (C-489/17),
przy udziale:
Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma,
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Corte suprema di cassazione (sąd najwyższy, Włochy)]

Pytanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2008/98/WE – Odpady – Decyzja 2000/532/WE – Europejski wykaz odpadów – Klasyfikacja odpadów – Kody lustrzane – Odpady, którym można przypisać kody odpadów niebezpiecznych lub odpadów innych niż niebezpieczne – Odpady pochodzące z mechanicznej obróbki odpadów komunalnych

1. Niebezpieczne odpady, które pochodzą głównie z przemysłu chemicznego, nie stanowią dużej ilości wszystkich odpadów wytwarzanych w Unii, ale ich wpływ na środowisko naturalne może być bardzo duży, jeżeli zarządzanie nimi i ich kontrola nie będą właściwie prowadzone. W szczególności substancje niebezpieczne mogą pojawić się w odpadach pochodzących z mechanicznej obróbki odpadów komunalnych, jak ma to miejsce w sporach sądowych będących podstawą niniejszych odesłań prejudycjalnych.

1 Język oryginału: hiszpański.

2. W tym przypadku Trybunał Sprawiedliwości powinien wypowiedzieć się, jeśli się nie mylę – po raz pierwszy, w sprawie klasyfikacji odpadów przy pomocy tzw. kodów lustrzanych [2] europejskiego wykazu odpadów, zawartego w decyzji 2000/532/WE [3]. Będzie on musiał określić standardy, których w tym celu należy przestrzegać, tak aby sąd odsyłający mógł wyjaśnić, czy oskarżeni w kilku postępowaniach karnych we Włoszech popełnili przestępstwo nielegalnego handlu odpadami, przetwarzając odpady niebezpieczne jak odpady inne niż niebezpieczne.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2008/98/WE [4]

3. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2008/98:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »odpady« oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany;

2) »odpady niebezpieczne« oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych wymienionych w załączniku III;

[…]

6) »posiadacz odpadów« oznacza wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną lub prawną będącą w posiadaniu tych odpadów;

7) »dealer« oznacza jakikolwiek podmiot występujący w roli zleceniodawcy w transakcji zakupu, a następnie sprzedaży odpadów, w tym oznacza również dealerów, którzy nie obejmują odpadów fizycznie w posiadanie;

8) »broker« oznacza jakikolwiek podmiot organizujący odzysk lub unieszkodliwianie odpadów w imieniu innych stron, w tym oznacza również brokerów, którzy nie obejmują odpadów fizycznie w posiadanie;

9) »gospodarowanie odpadami« oznacza zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów wraz z działaniami wykonywanymi w charakterze dealera lub brokera;

10) »zbieranie« oznacza gromadzenie odpadów, w tym również wstępne sortowanie i wstępne magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania;

2 Są to takie odpady, które ze względu na obecność lub brak substancji niebezpiecznej mogą co do zasady zostać sklasyfikowane jako niebezpieczne lub inne niż niebezpieczne.

3 Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych [notyfikowana jako dokument nr C(2000) 1147] (Dz.U. 2000, L 226, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 5, s. 151), w wersji zmienionej decyzją Komisji 2014/955/UE z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 370, s. 44) (zwana dalej „decyzją 2000/532”).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

[…]”.

4. Artykuł 7, zatytułowany „Wykaz odpadów”, stanowi:

„1. Środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy, dotyczące aktualizowania wykazu odpadów ustanowionego decyzją 2000/532/WE, są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 39 ust. 2. Wykaz ten powinien obejmować odpady niebezpieczne i uwzględniać pochodzenie i skład odpadów oraz, w razie potrzeby, wartości dopuszczalne stężeń substancji niebezpiecznych. Wykaz odpadów jest wiążący w zakresie określenia odpadów, które mają być uznane za odpady niebezpieczne. Włączenie danej substancji lub przedmiotu do wykazu nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach. Substancja lub przedmiot są uznawane za odpad jedynie po spełnieniu warunków definicji zawartej w art. 3 pkt 1.

2. Państwo członkowskie może uznać dane odpady za odpady niebezpieczne, nawet jeśli nie zostały umieszczone w wykazie odpadów, w przypadku, gdy wykazują co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku III. Państwo członkowskie zawiadamia niezwłocznie o wszystkich takich przypadkach Komisję. Rejestruje je w sprawozdaniu przewidzianym w art. 37 ust. 1 i dostarcza Komisji wszelkich stosownych informacji. W świetle otrzymanych zawiadomień wykaz zostaje poddany przeglądowi w celu podjęcia decyzji dotyczącej jego dostosowania.

3. W przypadku gdy państwo członkowskie ma dowody wskazujące, że konkretny rodzaj odpadów, który znajduje się w wykazie w kategorii odpadów niebezpiecznych, nie wykazuje żadnej z właściwości wymienionych w załączniku III, może ono uznać te odpady za odpady inne niż niebezpieczne. Państwo członkowskie zawiadamia niezwłocznie o wszystkich takich przypadkach Komisję i dostarcza jej wszelkich stosownych informacji. W świetle otrzymanych zawiadomień wykaz zostaje poddany przeglądowi w celu podjęcia decyzji dotyczącej jego dostosowania.

4. Zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne nie można osiągnąć w wyniku rozcieńczania lub mieszania odpadu celem obniżenia początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego od określającego niebezpieczny charakter odpadu.

[…]

6 Państwa członkowskie mogą uznać odpad za odpad inny niż niebezpieczny zgodnie z wykazem odpadów, o którym mowa w ust. 1.

[…]”.

5. Załącznik III do dyrektywy 2008/98, zmieniony rozporządzeniem (UE) nr 1357/2014[5], zawiera wykaz różnych właściwości odpadów, które czynią z nich odpady niebezpieczne. W odniesieniu do metod badania wskazuje, że:

„Należy zastosować metody opisane w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 440/2008[…] i w innych odnośnych notach [Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN)] lub inne międzynarodowo uznane metody badań i wytyczne”.

5 Rozporządzenie Komisji z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. 2014, L 365, s. 89; sprostowanie Dz.U. 2017, L 42, s. 43).

2. Decyzja 2000/532

6. W części „Ocena i klasyfikacja" załącznika do decyzji 2000/532 znajduje się pkt 2 („Klasyfikacja odpadów jako niebezpieczne"), zgodnie z którym:

„Wszelkie odpady oznaczone gwiazdką (*) w wykazie odpadów są uznawane za odpady niebezpieczne na mocy dyrektywy 2008/98/WE, chyba że zastosowanie ma art. 20 tej dyrektywy.

W odniesieniu do odpadów, którym można by przypisać kody odpadów niebezpiecznych i odpadów innych niż niebezpieczne, stosuje się następujące zasady:

– wpis w zharmonizowanym wykazie odpadów oznaczony jako odpady niebezpieczne, zawierający szczegółowe lub ogólne odniesienie do »substancji niebezpiecznych« jest właściwy jedynie w odniesieniu do odpadów zawierających dane substancje niebezpieczne, które sprawiają, że odpady te wykazują jedną właściwość niebezpieczną lub szereg takich właściwości HP1 do HP8 […] lub HP10 do HP15 wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2008/98/WE. Ocena niebezpiecznej właściwości HP9 »zakaźne« jest dokonywana na podstawie odpowiednich przepisów lub dokumentów referencyjnych w państwach członkowskich,

– niebezpieczna właściwość może zostać oceniona poprzez wykorzystanie stężenia substancji w odpadach zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2008/98/WE lub, o ile nie wskazano inaczej w rozporządzeniu (WE) nr 1272/2008, poprzez przeprowadzenie badania zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 440/2008 lub innymi uznanymi międzynarodowo metodami badawczymi i wytycznymi, biorąc pod uwagę art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 w odniesieniu do badań na ludziach i zwierzętach,

[…]".

B. Prawo włoskie

7. Artykuł 184 dekretu ustawodawczego nr 152/2006[6] regulował klasyfikację odpadów, wyróżniając ze względu na ich pochodzenie odpady komunalne i odpady specjalne. Te ostatnie, w zależności od ich niebezpiecznego charakteru, zostały sklasyfikowane jako odpady niebezpieczne oraz inne niż niebezpieczne. Za odpady niebezpieczne uznano odpady niepochodzące z gospodarstw domowych wyraźnie sklasyfikowane jako takie, oznaczone gwiazdką w wykazie w załączniku D.

8. Załącznik D do tego dekretu, zawarty w jego części czwartej, przewidywał stworzenie wykazu odpadów zgodnie z prawodawstwem europejskim.

9. W pierwotnej wersji art. 184 przewidziano w ust. 4 opracowanie w drodze dekretu międzyministerialnego wykazu odpadów zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG[7], dyrektywą 91/689/EWG[8] i decyzją 2000/532. Ponadto sprecyzowano, że do czasu przyjęcia przyszłego dekretu będą nadal obowiązywały przepisy dyrektywy ministra środowiska i ochrony terytorium z dnia 9 kwietnia 2002 r., które były zawarte we wspomnianym załączniku D.

6 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (dekret ustawodawczy nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie norm środowiskowych, GURI nr 88 z dnia 14 kwietnia 2006 r. – dodatek zwyczajny nr 96; zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 152/2006").

7 Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 47 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 23).

8 Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. 1991, L 377, s. 20 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 20).

10. Załącznik D został następnie kilkukrotnie zmieniony:

– Po pierwsze, dekretem ustawodawczym nr 205 z dnia 3 grudnia 2010 r.[9], który nadał mu tytuł „Wykaz odpadów ustanowiony decyzją Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r.”.

– Po drugie, ustawą nr 28 z dnia 24 marca 2012 r. o nadzwyczajnych i pilnych środkach w zakresie ochrony środowiska[10].

– Po trzecie, ustawą nr 116 z dnia 11 sierpnia 2014 r.[11], która zawiera między innymi pilne postanowienia dotyczące ochrony środowiska.

11. Ta ostatnia ustawa zmieniła preambułę załącznika D, wprowadzając postanowienia, które przeanalizuję w dalszej części[12].

12. Artykuł 9 dekretu z mocą ustawy nr 91/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. (pilne przepisy dotyczące wzrostu gospodarczego w południowych Włoszech)[13], obowiązujący od dnia 21 czerwca 2017 r., w dniu wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nieprzekształcony jeszcze w ustawę, usunął z załącznika D do części czwartej dekretu ustawodawczego nr 152/2006 numery 1–7, które zastąpił następującym tekstem:

„Klasyfikacji odpadów dokonuje ich wytwórca, który przydziela im odpowiedni kod odpadu (EWC), stosując postanowienia przepisów zawartych w decyzji 2014/955/UE oraz w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r.”.

II. Postępowania główne i pytania prejudycjalne

13. Pytania prejudycjalne zostały podniesione w ramach trzech postępowań karnych wszczętych przeciwko około trzydziestu osobom oskarżonym o przestępstwo zorganizowanej działalności w zakresie nielegalnego przemieszczania odpadów, o którym mowa w art. 260 dekretu ustawodawczego nr 152/2006.

14. Wśród oskarżonych znajdują się kierownicy składowisk odpadów, spółki składujące odpady, specjaliści i laboratoria analiz. Prokuratura zarzuca im, że w celu niezgodnym z prawem sklasyfikowali odpady z kodem lustrzanym jako inne niż niebezpieczne, wykorzystując stronnicze, wcześniej uzgodnione i niewyczerpujące analizy. Odpady te zostały przetworzone na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne.

9 Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (dekret ustawodawczy nr 205 z dnia 3 grudnia 2010 r., przepisy wdrażające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, GURI nr 288 z dnia 10 grudnia 2010 r., dodatek zwyczajny nr 269).

10 Testo del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 (tekst dekretu z mocą ustawy nr 2 z dnia 25 stycznia 2012 r., GURI nr 20 z dnia 25 stycznia 2012 r.), coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 28, recante: „Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale” (uzgodniony ustawą przekształcającą nr 28 z dnia 24 marca 2012 r. w sprawie „Nadzwyczajnych i pilnych środków w dziedzinie ochrony środowiska”, GURI nr 71 z dnia 24 marca 2012 r.).

11 Testo del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (tekst dekretu z mocą ustawy nr 91 z dnia 24 czerwca 2014 r., GURI nr 144 z dnia 24 czerwca 2014 r.), coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116, recante: „Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonche' per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea” (uzgodniony ustawą przekształcającą nr 116 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie „Pilne przepisy dla sektora rolnego, ochrony środowiska i poprawy efektywności energetycznej budynków szkolnych i uniwersyteckich, ożywienia i rozwoju przedsiębiorstw, obniżenia kosztów związanych z taryfami za energię elektryczną, a także w celu natychmiastowego określenia wymogów wynikających z prawodawstwa europejskiego”, GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2014 r. – dodatek zwyczajny nr 72, zwaną dalej „ustawą nr 116/2014”).

12 Punkty 46 i 47 niniejszej opinii.

13 Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante: „Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno” (GURI nr 141 z dnia 20 czerwca 2017 r.).

15. W dniach 22 listopada 2016 r. oraz 16 stycznia 2017 r. sędzia śledczy w Rzymie zarządził na wniosek prokuratury, aby w celu przeprowadzenia dowodu zajęto (choć z możliwością korzystania z nich) kilka składowisk odpadów, na których odpady były przetwarzane. Nakazał także tymczasowe zabezpieczenie mienia ich właścicieli i powołał na okres sześciu miesięcy komisarza sądowego do zarządzania składowiskami oraz miejscami wytwarzania i zbiórki odpadów.

16. W dniu 28 lutego 2017 r. Tribunale di Roma – Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (sąd pierwszej instancji w Rzymie – wydział ds. kontroli zatrzymań rzeczy, Włochy) rozpatrzył odwołania złożone przez niektórych oskarżonych. Trzema postanowieniami uchylił on środki zarządzone przez sędziego śledczego, podważając wykładnię oskarżyciela publicznego opartą na domniemaniu niebezpiecznego charakteru odpadów.

17. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma – Direzione distrettuale antimafia (prokurator przy sądzie pierwszej instancji w Rzymie – dyrekcja dzielnicowa do walki z mafią) zaskarżył owe postanowienia przed Corte suprema di Cassazione (sądem najwyższym, Włochy), podnosząc, że uwzględniając twierdzenia obrony, sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa krajowego i prawa Unii dotyczących klasyfikacji odpadów z kodami lustrzanymi.

18. Sąd odsyłający zauważył, że aby znamiona przestępstwa były wyczerpane, a zatem aby ustalić, czy w niniejszym przypadku odpady ze spornymi kodami lustrzanymi zostały prawidłowo oznaczone i sklasyfikowane, należy wyjaśnić zakres stosowania decyzji 2014/955 i rozporządzenia nr 1357/2014. Tylko w ten sposób można określić, które analizy (chemiczne, mikrobiologiczne itd.) są konieczne, aby potwierdzić obecność substancji niebezpiecznych w takich odpadach w celu oznaczenia tych odpadów, a następnie sklasyfikowania ich poprzez przypisanie kodu odpadów niebezpiecznych lub innych niż niebezpieczne.

19. Sąd odsyłający dodaje, że klasyfikacja odpadów przy pomocy kodów lustrzanych wywołała we Włoszech szeroką dyskusję:

– Część doktryny broni tak zwanej „teorii domniemanego niebezpiecznego charakteru" lub „domniemanego niebezpiecznego charakteru", która zgodnie z zasadą ostrożności skutkuje, w braku przeciwnego dowodu, domniemaniem niebezpiecznego charakteru danego odpadu [14].

– Druga część doktryny broni teorii przeciwnej, zwanej „teorią prawdopodobieństwa", zgodnie z którą zasada zrównoważonego rozwoju wymaga uprzedniego potwierdzenia niebezpiecznego charakteru na podstawie właściwych analiz [15].

20. Corte suprema di Cassazione (sąd najwyższy) przywołuje własne orzecznictwo dotyczące zmian wprowadzonych ustawą nr 116/2014. Na jego podstawie ustanowił on zasadę, zgodnie z którą w przypadku odpadów z kodami lustrzanymi wytwórca lub posiadacz jest zobowiązany, w celu zaklasyfikowania odpadu i przypisania kodu oznaczającego charakter niebezpieczny lub inny niż

14 Zwolennicy tych stanowisk z zadowoleniem przyjmują procedury wprowadzone ustawą nr 116/2014, podkreślając jej zgodność z decyzją 2000/532, z wytycznymi Komisji Europejskiej i z krajowymi raportami lub przewodnikami technicznymi wprowadzonymi przez inne państwa członkowskie w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych, a także z decyzją 2014/955 i rozporządzeniem nr 1357/2014. Wśród tych raportów znajdują się raport z dnia 4 lutego 2016 r. opracowany przez francuskie ministerstwo ekologii (MEDDE) („Classification réglementaire des déchets – Guide d'application pour la caractérisation et dangerosité") i raport „Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)", po raz pierwszy opublikowany w 2003 r. w Zjednoczonym Królestwie.

15 Pod tym względem ustawa nr 116/2014 przyniosła zdecydowanie niekorzystne skutki dla przedsiębiorców odnośnego sektora z punktu widzenia zarówno technicznego, jak i gospodarczego. Wykazanie braku niebezpiecznego charakteru odpadów wiąże się z przeprowadzeniem probatio diabolica, co zmusza wytwórcę do klasyfikowania odpadów zawsze jako niebezpieczne. Obrońcy tej tezy rozumieją, że przedmiotowa ustawa była niezgodna z przepisami Unii, i dodają, że dekret z mocą ustawy nr 91/2017, który uchylił procedury wprowadzone ustawą nr 116/2014, potwierdza ich stanowisko.

niebezpieczny, przeprowadzić analizy w celu stwierdzenia obecności substancji niebezpiecznych i przekroczenia progów stężeń. Odpady mogą być sklasyfikowane jako inne niż niebezpieczne tylko w razie stwierdzenia w danym przypadku nieobecności substancji niebezpiecznych lub nieprzekroczenia tych progów [16].

21. Aby rozwiać wątpliwości dotyczące przepisów Unii w tej dziedzinie, sąd odsyłający postanowił przedłożyć Trybunałowi trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w których formułuje identyczne pytania prejudycjalne w każdej z tych trzech spraw:

„1) Czy w odniesieniu do objęcia odpadów kodami lustrzanymi załącznik do decyzji 2014/955 i rozporządzenie nr 1357/2014 należy interpretować w ten sposób, że wytwórca odpadów, jeżeli ich skład nie jest znany, powinien dokonać uprzedniego oznaczenia, a jeżeli tak, to w jakich granicach?

2) Czy badania substancji niebezpiecznych muszą być dokonywane w oparciu o wcześniej ustalone jednolite metody?

3) Czy badania substancji niebezpiecznych powinny opierać się na dokładnej i reprezentatywnej weryfikacji, uwzględniającej skład odpadów, jeżeli jest on już znany lub został określony na etapie oznaczenia, czy też badania substancji niebezpiecznych mogą być dokonywane według kryteriów prawdopodobieństwa z uwzględnieniem tych substancji, których obecności w odpadach można się racjonalnie spodziewać?

4) Czy w razie wątpliwości lub niemożności stwierdzenia obecności lub braku substancji niebezpiecznych w odpadach odpady te powinny zostać jednak zaklasyfikowane jako odpady niebezpieczne i tak być traktowane, zgodnie z zasadą ostrożności?”.

22. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Procuratore generale della Republica presso la Corte Suprema di Cassazione (prokuratora przy sądzie najwyższym), Vetreco Srl, Francesca Randa, MAD srl., Alfonsa Verlezzę, Antonia i Enrica Giulianów, rząd włoski i Komisję Europejską.

23. Na rozprawie w dniu 6 września 2018 r. uwagi na piśmie złożyli przedstawiciele Francesca Randa, spółki E. Giovi Srl, Vetreco Srl, spółki MAD Srl, rząd włoski, Komisja i Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (prokurator przy sądzie pierwszej instancji w Rzymie).

III. Odpowiedź na pytania prejudycjalne

A. W przedmiocie dopuszczalności

24. Prokurator przy sądzie najwyższym, F. Rando i Vetreco Srl przedstawili szereg argumentów za niedopuszczalnością przedłożonych pytań prejudycjalnych.

25. Zdaniem F. Randa pytania te są niedopuszczalne, ponieważ opierają się na zastosowaniu ustawy nr 116/2014, a ta jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 8 dyrektywy 98/34/WE [17] i ze względu na brak zgłoszenia Komisji nie ma zastosowania do osób fizycznych.

16 Wyrok nr 46897 z dnia 3 maja 2016 r., Arduini i in., Rv. 26812601.

17 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. 1998, L 204, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337). W dniu 6 października 2015 r. dyrektywa ta została ujednolicona i zastąpiona dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).

26. Nie podzielam powyższego zastrzeżenia. Włoskie przepisy dotyczące klasyfikacji odpadów z kodami lustrzanymi, zawarte w ustawie nr 116/2014, przyjęto w celu opracowania i wdrożenia przepisów Unii dotyczących klasyfikacji odpadów. Niezależnie od tego, czy ustawa ta jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy 98/34, art. 8 ust. 1 i art. 10 ust. 1 tej dyrektywy zwalniają z obowiązku powiadomienia Komisji o krajowych przepisach technicznych przyjętych w celu wykonania przepisów harmonizacyjnych Unii. W każdym wypadku ustalenie, czy włoska ustawa jest przepisem technicznym, stanowiłoby odpowiedź merytoryczną, której nie można udzielić na etapie dopuszczalności pytań prejudycjalnych.

27. Pozostałe zastrzeżenia dotyczą (dla ich zwolenników, niewystarczającego) opisu kontekstu faktycznego i prawnego sporu:

– F. Rando twierdzi, że w postanowieniu odsyłającym (sprawa C-489/17) nie określono, iż był on odpowiedzialny za wysyłkę do niektórych składowisk, oraz że żadne z pytań nie odnosi się do stosowania dyrektywy 1999/31/WE lub decyzji 2003/33/WE [18]. Sąd odsyłający nie wskazał również jako okoliczności faktycznych przedstawionych przez F. Randa analiz chemicznych, na podstawie których laboratorium sklasyfikowało odpady przy pomocy kodu EWC 19 12 12 (kod lustrzany odpadów innych niż niebezpieczne).

– Vetreco Srl podnosi, że pytania prejudycjalne są zbędne, ponieważ sąd odsyłający posiada orzecznictwo w sprawie kryteriów mających zastosowanie do klasyfikacji odpadów przy pomocy kodów lustrzanych. W związku z tym sąd odsyłający powinien się ograniczyć do oceny faktów i stosowania swojego orzecznictwa, a w tym celu nie musi on występować do Trybunału.

– Zdaniem prokuratora przy sądzie najwyższym zadane pytania nie wskazują dokładnie przepisów prawa Unii, o których interpretację się wnosi, ponieważ tylko w pierwszym z nich znajduje się ogólne odniesienie do decyzji 2014/955 i do rozporządzenia nr 1357/2014. Nie spełniają też wymogów samowystarczalności, jako że nie są one zrozumiałe same w sobie, bez potrzeby uwzględnienia ich uzasadnienia. W postanowieniu odsyłającym nie zostały wyjaśnione wydarzenia, jakie miały miejsce w latach 2013, 2014 i 2015, a sąd odsyłający ogranicza się do przedstawienia swoich wątpliwości dotyczących wykładni pojęcia z pkt 2 załącznika II do decyzji 2014/955.

28. Żadne z powyższych zastrzeżeń nie wydaje się wystarczające, aby odrzucić trzy odesłania prejudycjalne. Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że odmowa rozstrzygnięcia w przedmiocie pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [19].

29. Do sądu krajowego, a nie do stron, które przed nim występują, należy przedstawienie Trybunałowi pytań, w przedmiocie interpretacji których powziął on wątpliwości. Może on zatem nie zadawać pytań dotyczących dyrektywy 1999/31 i decyzji 2003/33 w sprawie dotyczącej sporu F. Randa, jeśli nie uważa tego za konieczne. Może również przedłożyć inne pytania, jeśli stoi na stanowisku, że jego dotychczasowe orzecznictwo może być porównywalne do tego, które wynika z odpowiedzi na pytania

18 Dyrektywa Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 228) oraz decyzja Rady z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiająca kryteria i procedury przyjęcia odpadów na składowiska, na podstawie art. 16 i załącznika II do dyrektywy 1999/31/WE (Dz.U. 2003, L 11, s. 27 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 314).

19 Wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 24, 25); z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 15, 16); z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19); z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 54); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 50, 155).

prejudycjalne, lub może się od niego różnić. W każdym wypadku Trybunał może powoływać się na przepisy Unii odmienne od wymienionych w postanowieniu o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli uzna, że są one istotne dla udzielenia odpowiedzi na przedłożone pytania prejudycjalne.

30. W niniejszej sprawie pytania wykazują niezaprzeczalny związek z przedmiotem sporu, a potrzeba dokonania wykładnia przepisów Unii wynika z wyjaśnień przedstawionych przez sąd krajowy. Ponadto w postanowieniach odsyłających przedstawiono w istocie faktyczny i prawny kontekst toczącego się postępowania karnego, w tym wystarczająco pełny opis mających zastosowanie przepisów włoskich. Prawdą jest, że w opisie stanu faktycznego mogły zostać uwzględnione dodatkowe informacje na temat rodzajów odpadów i przeprowadzonych analiz. Nic jednak nie uniemożliwia stronom przedstawienia uwag i jestem zdania, że Trybunał dysponuje wystarczającymi elementami, aby udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu.

31. Podsumowując, wymogi określone w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem zostały spełnione.

B. Co do istoty sprawy

32. Klasyfikacja odpadów ma kluczowe znaczenie na wszystkich etapach ich istnienia, od powstania aż do ostatecznego przetworzenia. Określa zarówno decyzje w przedmiocie gospodarowania nimi, jak i te dotyczące wykonalności i opłacalności ekonomicznej ich zbierania, wyboru pomiędzy recyklingiem lub unieszkodliwianiem oraz, w stosownych przypadkach, metody recyklingu.

33. Zakwalifikowanie odpadów jako niebezpiecznych pociąga za sobą istotne konsekwencje prawne [20], jako że dyrektywa 2008/98 nakłada rygorystyczne warunki gospodarowania nimi. Wymaga między innymi przedstawienia dowodów na ich kontrolowanie, zgodnie z systemem stworzonym przez państwo członkowskie (art. 17); wprowadza zakaz mieszania (art. 18); wprowadza szczególne obowiązki w zakresie oznakowania i pakowania (art. 19) i przewiduje, że odpady niebezpieczne mogą być przetwarzane wyłącznie w specjalnie wyznaczonych obiektach, które uzyskały specjalne zezwolenie (udzielone zgodnie z art. 23–25) [21].

34. W swoich pierwszych trzech pytaniach, na które można odpowiedzieć łącznie, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem dotyczącym sposobu, w jaki dyrektywa 2008/98 (zmieniona rozporządzeniem nr 1357/2014) i decyzja 2000/532 (zmieniona decyzją 2014/955) regulują procedurę klasyfikacji odpadów, którym można nadać kody lustrzane. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada ostrożności wymaga, aby w wypadku wątpliwości lub niemożności stwierdzenia z całkowitą pewnością obecności niebezpiecznych substancji w odpadach odpady te sklasyfikować przy pomocy kodu lustrzanego jako odpady niebezpieczne.

20 Zobacz w tym zakresie usystematyzowanie N. De Saeleer, *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruksela 2016, s. 253, 254.

21 Ponadto ich składowanie może odbywać się wyłącznie na składowiskach odpadów niebezpiecznych i zgodnie z określonymi warunkami (art. 6 i 11 dyrektywy 1999/31), a ich przesyłanie między państwami członkowskimi wymaga zgłoszenia i zezwolenia. Ich wywóz i przywóz są zabronione lub ściśle kontrolowane, zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2006, L 190, s. 1).

35. Pytania te nabierają znaczenia w świetle twierdzeń podniesionych w postępowaniach przed sądem pierwszej instancji:

– Zdaniem prokuratury to do wytwórcy lub posiadacza odpadów należy, po przeprowadzeniu wyczerpujących analiz, ich klasyfikacja, przy uwzględnieniu zasady ostrożności. Prokuratur przytacza wytyczne europejskie i krajowe przewodniki techniczne, aby stwierdzić, że metodologia przewidziana w prawie włoskim funkcjonuje jako uzupełnienie techniczne w stosunku do decyzji 2014/955 i rozporządzenia nr 1357/2014.

– Zdaniem oskarżonych śledztwo i zarzucane im czyny są oparte na domniemaniu niebezpiecznego charakteru odpadów oznaczonych kodem lustrzanym, które to domniemanie jest sprzeczne z duchem prawa i w niniejszym przypadku niemożliwe do obalenia. W ich ocenie nie istnieje żadna metodologia, która pozwalałaby określić wszystkie lub prawie wszystkie składniki występujące w danych odpadach, a zatem właściwa jest klasyfikacja dokonana przez nich na podstawie analizy próbki. Ponadto od dnia 1 czerwca 2015 r. obowiązują decyzja 2014/955 i rozporządzenie nr 1357/2014, interpretowane w ten sposób, że analizy dotyczące niebezpiecznego charakteru odpadów powinny dotyczyć wyłącznie substancji „istotnych na podstawie procesu produkcyjnego” [22].

1. W przedmiocie pytań prejudycjalnych od pierwszego do trzeciego

36. Zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy oraz z uwagami stron złożonymi na piśmie i podczas rozprawy spory dotyczą wyłącznie odpadów z biomechanicznej obróbki odpadów komunalnych [23], w związku z którymi istnieją wątpliwości co do ich niebezpiecznego charakteru i które mogą zatem zostać sklasyfikowane przy pomocy kodów lustrzanych. Jeżeli zawierają one substancje niebezpieczne lub wykazują właściwości niebezpieczne, zostaną sklasyfikowane przy pomocy kodu lustrzanego odpadów niebezpiecznych 19 12 11*, natomiast jeżeli nie wykazują tych właściwości niebezpiecznych, zostaną sklasyfikowane przy pomocy kodu lustrzanego odpadów innych niż niebezpieczne 19 12 12 [24].

37. Ważne jest, aby wyjaśnić, że sąd odsyłający nie formułuje pytań w sprawie klasyfikacji zmieszanych odpadów komunalnych, które korzystają z domniemania, że nie są niebezpieczne zgodnie z art. 20 dyrektywy 2008/98, przez co są wyłączone z zakresu stosowania głównych ograniczeń nałożonych na odpady niebezpieczne [25].

22 Strony te odnoszą się do raportu z regionu Lazio, sporządzonego przy zatrzymaniu i przedstawionego przez obronę, oraz do pisma właściwego ministerstwa z dnia 26 stycznia 2017 r., w którym to piśmie zostało potwierdzone „obowiązywanie od dnia 1 czerwca 2015 r. przepisów prawa europejskiego”. Sprzeciwiają się ponadto oskarżeniu przez prokuratora na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 91/2017, uchylającego w szczególności przepisy prawa krajowego dotyczące badań, które należy przeprowadzić w celu klasyfikacji odpadów.

23 Zmieszane odpady komunalne stanowią z pewnością odpady w rozumieniu dyrektywy 2008/98. W wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 56), Trybunał zaznaczył, że w odniesieniu do zmieszanych odpadów komunalnych z art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1013/2006 w związku z motywem 20 tego rozporządzenia, a także z art. 16 dyrektywy 2008/98 wynika, że państwa członkowskie mogą stosować środki o zasięgu ogólnym, ograniczające przemieszczanie tych odpadów między państwami członkowskimi, w formie ogólnych lub częściowych zakazów przemieszczania, w celu wdrożenia zasady bliskości, priorytetu dla odzysku i samowystarczalności, zgodnie z dyrektywą 2008/98.

24 Kod 19 12 11*, odpowiadający „innym odpadom (w tym zmieszanym substancjom i przedmiotom) z mechanicznej obróbki odpadów zawierającym substancje niebezpieczne”, lub kod 19 12 12, odnoszący się do „innych odpadów (w tym zmieszanych substancji i przedmiotów) z mechanicznej obróbki odpadów innych niż wymienione w 19 12 11”.

25 Zgodnie z art. 20 akapit pierwszy dyrektywy 2008/98 „[a]rt. 17, 18, 19 i 35 nie mają zastosowania do odpadów zmieszanych wytwarzanych w gospodarstwach domowych”.

38. Wątpliwości sądu odsyłającego są zatem ograniczone do klasyfikacji odpadów powstałych w wyniku mechanicznej obróbki odpadów komunalnych, których nie należy mylić ze zmieszanymi odpadami komunalnymi trafiającymi na składowiska. Różnica ta pociąga za sobą moim zdaniem dwie konsekwencje:

– Nie mają zastosowania przepisy dotyczące składowania i przyjmowania na składowiskach odpadów powstałych z mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych [26].

– Domniemanie braku niebezpiecznego charakteru zmieszanych odpadów komunalnych nie może być bowiem rozszerzane na odpady z mechanicznej obróbki odpadów komunalnych. Odpady z mechanicznej obróbki substancji mogą zawierać substancje wykazujące właściwości niebezpieczne z tego tylko względu, że odpady takie jak baterie, wkłady atramentowe do drukarek lub inne rodzaje odpadów zawierających substancje niebezpieczne zostały błędnie ujęte wśród zmieszanych odpadów komunalnych.

39. Moją analizę ograniczę zatem do odpadów, w stosunku do których istnieją wątpliwości co do ich niebezpiecznego charakteru i które w związku z tym mogą zostać sklasyfikowane przy pomocy kodów lustrzanych, a w szczególności do odpadów z biomechanicznej obróbki odpadów komunalnych, które są rozpatrywane w sporach głównych.

40. Artykuł 3 dyrektywy 2008/98 definiuje „odpady” jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany”, a „odpady niebezpieczne” jako odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2008/98, które to definicje zostały dostosowane do postępu naukowego rozporządzeniem nr 1357/2014, obowiązującym od dnia 1 czerwca 2015 r. [27].

41. Trudności w klasyfikowaniu odpadów i rozróżnieniu, kiedy stają się one niebezpieczne, wyjaśniają, z jakiego powodu prawodawca Unii opracował wykaz odpadów w celu ułatwienia podejmowania decyzji przez wytwórców i posiadaczy tego rodzaju towarów.

26 Dyrektywa 1999/31 w sprawie składowania odpadów reguluje zarządzanie, warunki udzielania zezwoleń, zamykanie składowisk oraz zarządzanie nimi po ich zamknięciu. Decyzja 2003/33 określa kryteria przyjmowania odpadów w odniesieniu do różnych rodzajów składowisk odpadów, dla których decydująca jest klasyfikacja odpadów jako niebezpieczne lub jako inne niż niebezpieczne zgodnie z europejskim wykazem odpadów. Klasyfikacja ta jest jednak odmienna i nie należy mylić oceny odpadów w celu sprawdzenia zgodności z kryteriami przyjmowania odpadów przewidzianymi w załączniku II do dyrektywy 1999/31 i w decyzji 2003/33. W związku z tym analiz przeprowadzonych zgodnie z kryteriami przyjmowania odpadów nie można zazwyczaj używać do klasyfikacji odpadów zgodnie z europejskim wykazem odpadów. Zobacz w tym zakresie pkt 2.1.4 zawiadomienia Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczącego wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. 2018, C 124, s. 1).

27 Następnie, rozporządzeniem Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającym załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz.U. 2017, L 150, s. 1), dokonano kolejnego dostosowania przepisów. Rozporządzenie to stosuje się od dnia 5 lipca 2018 r., a zatem jest ono nieistotne ratione temporis w niniejszych sprawach.

42. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98 stanowi, że wykaz ten powinien obejmować odpady niebezpieczne i uwzględniać pochodzenie i skład odpadów oraz, w razie potrzeby, wartości dopuszczalne stężeń substancji niebezpiecznych. Ponadto w przepisie tym wskazano, że wykaz odpadów jest wiążący co do zasady [28] w zakresie określenia odpadów, które mają zostać uznane za odpady niebezpieczne. Wykaz ten jest zatem obowiązkowy dla państw członkowskich, ale nie jest on ani ostateczny, ani zupełny, ponieważ harmonizacja dokonana na podstawie dyrektywy 2008/98 nie jest wyczerpująca [29].

43. Europejski wykaz odpadów został ustanowiony decyzją 2000/532 [30], zmienioną, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98, decyzją 2014/955 [31] w celu dostosowania go do postępu technicznego oraz zmian w przepisach dotyczących produktów chemicznych [32].

44. Klasyfikacja zgodnie z europejskim wykazem odpadów oznacza przypisanie do każdego odpadu sześciocyfrowego numeru, zwanego „europejskim kodem odpadu" (zwanym dalej „EWC") [33], z którego wynika, czy jest on niebezpieczny. W związku z tym w europejskim wykazie odpadów wyróżniono trzy typy kodów:

– „Kody określające odpady bezwzględnie niebezpieczne (AH)": odpady z tymi kodami [oznaczone gwiazdką (*)] są uważane za niebezpieczne i nie wymagają dokonywania dodatkowej oceny.

– „Kody odpadów innych niż bezwzględnie niebezpieczne (ANH)": odpady z tymi kodami są uważane za inne niż niebezpieczne i nie wymagają dokonywania dodatkowej oceny.

– „Kody lustrzane": jeżeli odpady nie zostały sklasyfikowane według bezwzględnego kodu, można im co do zasady przypisać kod AH lub kod ANH, w zależności od konkretnego przypadku i ich składu. Innymi słowy, kody lustrzane można zdefiniować jako dwa lub więcej powiązanych kodów, z których jeden jest niebezpieczny, a drugi nie, w ten sposób, że istnieją kody lustrzane odpadów niebezpiecznych (MH) [oznaczone gwiazdką (*)] i kody lustrzane odpadów innych niż niebezpieczne (MNH).

28 Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/98 państwa członkowskie mogą zmienić klasyfikację odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne i na odwrót, jeżeli mają dowody wskazujące, że odpady te zawierają substancje niebezpieczne lub ich nie zawierają, informując o tym Komisję, aby, jeśli to konieczne, dokonała ona dostosowania wykazu. W przedmiocie zakresu swobody państw członkowskich Trybunał wypowiedział się w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Austria (C-194/01, EU:C:2004:248, pkt 66–71).

29 Do dyrektywy 2008/98 ma zastosowanie orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dyrektywa 91/689 nie stanowi przeszkody, aby państwa członkowskie, w tym sądy, w zakresie swych kompetencji, kwalifikowały jako niebezpieczne odpady inne niż te, które zostały wskazane w wykazie odpadów niebezpiecznych określonym w decyzji 94/904, a zatem aby podejmowały środki o podwyższonej ochronie w celu ustanowienia zakazu porzucania, składowania i niekontrolowanego unieszkodliwiania takich odpadów (wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r., Fornasar i in., C-318/98, EU:C:2000:337, pkt 51).

30 Dyrektywa 2008/98 i decyzja 2000/532 stanowią całość i powinny być interpretowane łącznie w powiązaniu z definicją i systemem prawnym odpadów niebezpiecznych. Zobacz G. Van Calster, *EU Waste Law*, Oxford University Press, wyd. 2, 2015, s. 86.

31 Ponieważ europejski wykaz odpadów został ujęty w decyzji Unii, wiąże on w całości, jest skierowany do państw członkowskich i nie wymaga transpozycji.

32 Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1).

33 Europejski wykaz odpadów składa się z dwudziestu rozdziałów (dwucyfrowe kody, które odnoszą się do kategorii pochodzenia), podzielonych z kolei na sekcje (czterocyfrowe kody, które określają sektor działalności, procedurę lub posiadaczy, którzy wytwarzają odpady) oraz na wpisy (sześciocyfrowe kody, które określają odpady). Na przykład kod 19 12 11* jest kodem lustrzanym odpadów niebezpiecznych (MH), który dzieli się w następujący sposób: 19 (odpady z urządzeń do gospodarowania odpadami oraz z pozazakładowych oczyszczalni ścieków i instalacji uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz wody do celów przemysłowych); 12 [odpady z mechanicznej przeróbki odpadów (np. z sortowania, zgniatania, zagęszczania, granulowania) niewymienione w innych grupach]; 11* [inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów zawierające substancje niebezpieczne]. Kiedy dwie ostatnie cyfry się różnią, mamy do czynienia z MNH: 19 12 12 [inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11].

45. Gdy skład odpadów jest znany, wytwórca klasyfikuje je zgodnie z europejskim wykazem odpadów przy pomocy kodu AH lub kodu ANH. Proces klasyfikacji jest jednak bardziej skomplikowany, gdy chodzi o odpady objęte kodami lustrzanymi, ponieważ ich wytwórca lub posiadacz musi podjąć uzupełniające środki oceny, aby ostatecznie przypisać im kod MH lub kod MNH. Sąd odsyłający ma do czynienia z tym ostatnim przypadkiem.

46. W istocie, Corte suprema de cassazione (sąd najwyższy) musi, jak twierdzi, zastosować ust. 4, 5 i 6 załącznika D do części czwartej dekretu ustawodawczego nr 152/2006, zmienionego ustawą nr 116/2014, którymi wprowadzono we Włoszech procedurę określania niebezpiecznego charakteru odpadów klasyfikowanych przy pomocy kodów lustrzanych. Ten niebezpieczny charakter powinno się określić w trzech następujących etapach (w porządku chronologicznym):

– określenie związków chemicznych występujących w odpadach na podstawie arkusza informacyjnego producenta, znajomości procesu chemicznego, pobrania próbek i analizy odpadów;

– określenie zagrożeń związanych z takimi związkami chemicznymi na podstawie europejskich uregulowań dotyczących etykietowania niebezpiecznych substancji i preparatów, europejskich i międzynarodowych źródeł informacji oraz arkusza bezpieczeństwa produktów, z których pochodzą odpady; i

– ustalenie, czy stężenia zawartych w odpadach związków chemicznych powodują, że dane odpady posiadają niebezpieczne właściwości, poprzez porównanie stężeń zmierzonych w analizie chemicznej z progiem dopuszczalnym dla określonego rodzaju zagrożenia dotyczącego danego składnika lub poprzez przeprowadzenie testów w celu sprawdzenia, czy odpady mają określone niebezpieczne właściwości.

47. Przepisy te przewidują również, że jeżeli analizy chemiczne nie pozwoliły na wykrycie wszystkich związków chemicznych, to w celu określenia niebezpiecznych właściwości odpadów jako punkt odniesienia należy przyjąć najbardziej niekorzystne związki chemiczne, zgodnie z zasadą ostrożności. Jeżeli procedura ta nie była przestrzegana lub nie było możliwe określenie związków chemicznych, z których odpady się składają, lub ich właściwości niebezpiecznych, odpady należy sklasyfikować jako niebezpieczne, to jest za pomocą kodu lustrzanego odpadów niebezpiecznych (MH) [oznaczonych gwiazdką (*)].

48. Podsumowując, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy przepisy krajowe o takim brzmieniu są zgodne z dyrektywą 2008/98 i decyzją 2000/532, zmienionymi, odpowiednio, rozporządzeniem nr 1357/2014 i decyzją 2014/955.

49. Z powodów, które przedstawię poniżej, przepisy włoskie wydają mi się co do zasady zgodne z prawem Unii.

50. Zgodnie z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98 ocena właściwości niebezpiecznych wymaga przede wszystkim poznania składu odpadów w celu wykrycia zawartych w nich substancji niebezpiecznych, które sprawiają, że odpady te wykazują jedną z piętnastu właściwości niebezpiecznych (od HP 1 do HP 15) wymienionych w załączniku III. Do wytwórcy lub posiadacza odpadów należy przeprowadzenie niezbędnych badań, gdy skład odpadów nie jest znany.

51. Badając skład odpadów, należy wziąć pod uwagę, że w europejskim wykazie odpadów dokonano określonego podziału z uwagi na źródło ich powstania (konkretny proces lub działalność, w wyniku której są wytwarzane) oraz „rodzaj odpadów” (lub, w przypadku zmieszania, rodzaje). Badania mające na celu ustalenie składu odpadów powinny umożliwić identyfikację ich źródła lub rodzaju, ułatwiając w ten sposób ich klasyfikację przy pomocy jednego z kodów europejskiego wykazu odpadów.

52. Istnieje kilka metod, przy pomocy których wytwórca lub posiadacz odpadów może zbierać informacje na temat ich składu, zawartych w nich niebezpiecznych substancji oraz ich ewentualnych właściwości niebezpiecznych. Wśród nich znajdują się [34]:

– informacje dotyczące procesu produkcji i procesu chemicznego, z którego powstają odpady i ich substancje wsadowe oraz substancje pośrednie, w tym opinie ekspertów. Przydatnymi źródłami mogą być dokumenty BREF [35], instrukcje procesów przemysłowych, opisy procesów lub listy materiałów wejściowych dostarczone przez wytwórcę;

– informacje od pierwotnego wytwórcy substancji lub przedmiotu, zanim stał się on odpadem. Można je znaleźć w kartach charakterystyki (SDS), na etykiecie lub na kartach produktów;

– bazy danych dotyczące analiz odpadów dostępne w państwach członkowskich; i

– pobieranie próbek i analiza chemiczna odpadów.

53. Po zebraniu informacji dotyczących składu odpadów wytwórca musi wyjaśnić, czy jest to substancja określona jako niebezpieczna (zazwyczaj tak nie będzie) lub czy zawiera ona substancje o niebezpiecznych właściwościach (jest to zwyczajowe założenie i zostało ono przyjęte w niniejszych sprawach). Zakwalifikowanie substancji zostanie dokonane na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 [36], podczas gdy obecność substancji niebezpiecznych w odpadach zostanie oceniona zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2008/98 [37].

54. Rozporządzenie nr 1272/2008, które dostosowuje dla celów Unii międzynarodowy system klasyfikacji chemikaliów ONZ [globalnie zharmonizowany system (GHS)], dostarcza szczegółowych kryteriów oceny substancji i klasyfikowania ich jako niebezpieczne.

55. Zgodnie z art. 1 ust. 3 tego rozporządzenia odpady nie są substancją, mieszaniną lub wyrobem, w związku z czym obowiązki, które przepis ten nakłada, nie mają zastosowania do wytwórców lub posiadaczy odpadów. Załącznik VI do tego rozporządzenia przewiduje jednak zbiór zharmonizowanych klasyfikacji substancji niebezpiecznych, które mają być stosowane do klasyfikacji odpadów, ponieważ wiele kodów lustrzanych odnosi się w szczególności do „substancji niebezpiecznych” [38].

34 Zawiadomienie Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczące wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. 2018, C 124, s. 1), pkt 3.2.1. Dokument ten, bez wiążącej mocy prawnej, został sporządzony po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z państwami członkowskimi i podmiotami gospodarczymi.

35 Dokumenty referencyjne w zakresie najlepszych dostępnych technik (EU Best Available Techniques Reference Documents „BREF”), przygotowane przez European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, są dostępne pod następującym adresem internetowym: http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/.

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2008, L 353, s. 1).

37 Te dwa zestawy norm nie są w pełni zharmonizowane, a Komisja wymienia sytuacje, w których ten sam materiał, zawierający niebezpieczną substancję, może zostać uznany za niebezpieczny lub inny niż niebezpieczny, w zależności od tego, czy jest to odpad czy produkt. W związku z tą rozbieżnością nie można założyć, że produkty wykonane z materiałów ponownie wprowadzonych do gospodarki w wyniku odzysku odpadów innych niż niebezpieczne będą zawsze produktami bezpiecznymi. Komisja podjęła inicjatywę w celu wyeliminowania tych rozbieżności na podstawie dokumentu COM(2018) 32 final z dnia 16 stycznia 2018 r., który zawiera komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów.

38 W związku z tym sekcja 16 01 11* (klocki hamulcowe zawierające azbest) to kod MH, natomiast sekcja 16 01 12 (klocki hamulcowe inne niż wymienione w kodzie 16 01 11) to kod MNH.

56. Obecność substancji niebezpiecznych powinna zostać oceniona przez wytwórcę lub posiadacza odpadów zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2008/98, który, jak już wskazałem, opisuje piętnaście cech odpadów czyniących je niebezpiecznymi [39]. Oceny tej można dokonać: a) za pomocą obliczeń, to znaczy poprzez ustalenie, czy substancje obecne w odpadach są równe wartościom dopuszczalnym na podstawie kodów wskazujących zagrożenie lub czy przekraczają te wartości (indywidualnie, w zależności od właściwości, od HP 4 do HP 14); oraz b) poprzez bezpośrednie zbadanie, czy wykazują one niebezpieczne właściwości (bardzo odpowiednie dla właściwości od HP 1 do HP 4) [40].

57. Zgodnie z załącznikiem do decyzji 2000/532, pod nagłówkiem dotyczącym oceny niebezpiecznych właściwości odpadów (ust. 1 in fine), „w przypadku gdy niebezpieczna właściwość odpadów została oceniona na podstawie przeprowadzonego badania oraz przy wykorzystaniu stężeń substancji niebezpiecznych, jak wskazano w załączniku III do dyrektywy 2008/98/WE, decydujące znaczenie mają wyniki badania".

58. Jeżeli odpady wykazują jedną lub większą liczbę właściwości niebezpiecznych z piętnastu takich właściwości, wytwórca lub posiadacz musi je sklasyfikować przy pomocy kodu lustrzanego odpadów niebezpiecznych (MH). Nawet jeśli ich nie wykazują, to również mogą zostać sklasyfikowane w ten sposób, jeżeli zawierają jakiekolwiek trwałe zanieczyszczenia organiczne [41] wymienione w załączniku do europejskiego wykazu odpadów (pkt 2 akapit trzeci) powyżej wartości dopuszczalnych określonych w załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 850/2004 [42].

59. Powyższe rozważania pozwalają mi wykluczyć to, co sąd odsyłający nazywa hipotezą prawdopodobieństwa, zgodnie z którą wytwórca odpadów miałby dysponować *swobodą* w zakresie klasyfikacji odpadów, które mogą zostać ujęte przy pomocy kodów lustrzanych jako niebezpieczne lub inne niż niebezpieczne, ponieważ niemożliwe byłoby przeprowadzenie testów w celu określenia wszystkich substancji znajdujących się w odpadach, a wszystkie z nich zostałyby sklasyfikowane przy pomocy kodów MH.

60. Jak już wyjaśniłem, przepisy Unii wymagają od wytwórcy lub posiadacza dokonania prawidłowej identyfikacji składu odpadów, a następnie sprawdzenia ewentualnego niebezpieczeństwa zidentyfikowanych substancji w celu określenia ich dopasowania, w zależności od ich wartości stężenia, do załącznika III do dyrektywy 2008/98 lub załącznika IV do rozporządzenia nr 850/2004. W ten sposób wykluczona zostaje również wspomniana przez sąd odsyłający „teoria domniemanego niebezpiecznego charakteru" lub „domniemanego niebezpiecznego charakteru", która zobowiązywałaby do wyczerpującego badania składu odpadów oraz wszystkich możliwych niebezpiecznych substancji, a także jego stopnia stężenia, jako jedyny sposób, aby nie kwalifikować odpadów jako niebezpieczne.

39 Właściwości te są następujące: HP 1 wybuchowe; HP 2 utleniające; HP 3 łatwopalne; HP 4 drażniące skórę lub błoną śluzową; HP 5 szkodliwe – działające toksycznie na narządy docelowe (od angielskiego „STOT")/szkodliwe w przypadku ich wdychania; HP 6 bardzo toksyczne; HP 7 rakotwórcze; HP 8 żrące; HP 9 zakaźne; HP 10 działające szkodliwie na rozrodczość; HP 11 mutagenne; HP 12 uwalniające bardzo toksyczne gazy; HP 13 uczulające; HP 14 ekotoksyczne; HP 15 odpady mogące wykazywać niebezpieczne właściwości wymienione powyżej, które nie były bezpośrednio widoczne w odpadach pierwotnych.

40 Zawiadomienie Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczące wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. 2018, C 124, s. 1), pkt 3.2.2.

41 Trwałe zanieczyszczenia organiczne (TZO) to organiczne substancje chemiczne, które charakteryzują się szczególnym połączeniem właściwości fizycznych i chemicznych, takim, że po przedostaniu się do środowiska pozostają niezmienione przez długi czas, szeroko rozprzestrzeniają się w środowisku, ulegają akumulacji w tkankach tłuszczowych organizmów żywych, w tym ludzi, i są toksyczne dla ludzi i zwierząt. Na przykład: polichlorowane dibenzo-p-dioksyny i dibenzofurany (PCDD/PCDF), DDT [1,1,1-trichloro-2,2-bis(4-chlorofenylo)etan], chlordan, heksachlorocykloheksan (włącznie z lindanem), dieldryna, endryna, heptachlor, heksachlorobenzen, chlordekon, aldryna, pentachlorobenzen, mireks, toksafen, heksabromobifenyl.

42 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych i zmieniające dyrektywę 79/117/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 7).

61. Sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią dwóch terminów zawartych w pkt 2 części „Ocena i klasyfikacja" załącznika do decyzji 2000/532, zmienionej decyzją 2014/955. Zgodnie z włoskim brzmieniem tego przepisu „[…] l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a »sostanze pericolose«, è *opportuna* solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose *pertinenti* che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo […]". Sąd odsyłający wskazuje, że według niektórych interpretacji użycie wyrażeń „opportuna" i „pertinenti" w odniesieniu do kodów lustrzanych potwierdza uprawnienie do dokonania oceny oraz że badanie zagrożenia ograniczałoby się do niebezpiecznych składników odpadów *właściwych* według stopnia ich niebezpieczeństwa.

62. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [43] należy odwołać się do innych wersji językowych tego przepisu w celu sprawdzenia, czy występują różnice, a jeśli tak, to przepis ów należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi.

63. Otóż wersje językowe hiszpańska [44], portugalska [45], francuska [46] i angielska [47] tego przepisu są zgodne co do tego, że w przypadku odpadów oznaczonych kodami lustrzanymi ich wpis w zharmonizowanym wykazie odpadów oznaczony jako odpady niebezpieczne jest *właściwy* [we włoskiej wersji językowej: »opportuno«, tzn. stosowne, odpowiednie, właściwe (przyp. tłumacza)] „[…] jedynie w odniesieniu do odpadów zawierających dane [we włoskiej wersji językowej: »pertinenti«, tzn. istotne (przyp. tłumacza)] substancje niebezpieczne, które sprawiają, że odpady te *wykazują* jedną właściwość niebezpieczną lub szereg takich właściwości […]". Odpady, do których zastosowanie mają kody lustrzane, zostaną zaklasyfikowane przy pomocy kodu MH, jeżeli zawierają substancje, które *wykazują* jedną lub większą liczbę właściwości niebezpiecznych z piętnastu takich właściwości określonych w załączniku III do dyrektywy 2008/98. Nie ma zatem żadnego marginesu swobody ani *właściwości* w tym zakresie. Uważam, że owe wersje językowe pozostają wierne celowi i ogólnej systematyce przepisu.

64. Jeśli chodzi o metody analizy i badań stosowane przez wytwórcę lub posiadacza do oceny toksyczności lub niebezpiecznego charakteru odpadów i sklasyfikowania ich przy pomocy kodów lustrzanych (drugie pytanie prejudycjalne), ani dyrektywa 2008/98, ani decyzja 2000/532 nie zawierają szczegółowych i bezpośrednich wytycznych, ponieważ metody te nie zostały zharmonizowane przez prawo Unii. Jednakże załącznik III in fine do dyrektywy 2008/98, zmieniony rozporządzeniem nr 1357/2014, określa w odniesieniu do metod badań, że „[…] należy zastosować metody opisane w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 440/2008 i w innych odnośnych notach [Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN)] lub inne międzynarodowo uznane metody badań i wytyczne".

43 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii. W przypadku rozbieżności między różnymi wersjami językowymi przepisu prawa Unii przepis ten należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi (wyroki: z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 lipca 2016 r., Edilizia Mastrodonato, C-147/15, EU:C:2016:606, pkt 29).

44 „Solo se justifica la inclusión de un residuo en la lista armonizada de residuos marcado como peligroso y con una mención específica o general a »sustancias peligrosas«, si el residuo contiene sustancias peligrosas que le confieren una o varias de las características de peligrosidad […]".

45 Zobacz podobnie wersja portugalska: „só se justifica a inclusão de um resíduo na lista harmonizada de resíduos, assinalado como »perigoso« e com uma menção específica ou geral a »substâncias perigosas«, se o resíduo em causa contiver substâncias perigosas que lhe confiram uma ou mais das características de perigosidade […]".

46 „Une référence spécifique ou générale à des »substances dangereuses« n'est *appropriée* pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses *correspondantes* qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses […]".

47 „An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to »hazardous substances«, is only *appropriate* to a waste when that waste contains *relevant* hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties […]".

65. Punkt 2 części „Ocena i klasyfikacja” załącznika do decyzji 2000/532 zawiera również dodatkowe wyjaśnienia dotyczące analiz i metod badań:

– W tiret drugim wskazano, że niebezpieczna właściwość może zostać oceniona na podstawie substancji zawartych w odpadach lub poprzez przeprowadzenie badania zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 440/2008 [48] lub z innymi uznanymi międzynarodowo metodami badawczymi i wytycznymi, o ile rozporządzenie nr 1272/2008 nie stanowi inaczej.

– W tiret piątym wskazano, że „[w] stosownych przypadkach przy ustalaniu niebezpiecznych właściwości odpadów mogą być brane pod uwagę poniższe uwagi zawarte w załączniku VI do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008: – 1.1.3.1. Uwagi odnoszące się do identyfikacji, klasyfikacji i oznakowania substancji: uwagi B, D, F, J, L, M, P, Q, R oraz U, – 1.1.3.2. Uwagi odnoszące się do klasyfikacji i oznakowania mieszanin: uwagi 1, 2, 3 i 5”.

66. Oba odniesienia stanowią wskazówkę dotyczącą rodzajów badań i analiz chemicznych [49], do których mogą przystąpić wytwórcy lub posiadacze odpadów w celu analizy niebezpieczeństwa zawartych w nich substancji. Obowiązywałyby z pewnością metody badań mające zastosowanie do substancji i preparatów chemicznych na mocy rozporządzenia REACH, przewidziane w rozporządzeniu nr 440/2008. W ten sam sposób obowiązują metody badań i metody służące do obliczania niebezpiecznych właściwości odpadów określonych przez Komisję w załączniku III do zawiadomienia z 2018 r. [50].

67. Załącznik 4 do niniejszego zawiadomienia zawiera z kolei wyliczenie metod i norm CEN dotyczących charakterystyki odpadów za pomocą różnych rodzajów analizy chemicznej [51].

68. Uważam jednak, że każdy inny rodzaj badania zaakceptowany przez przepisy międzynarodowe, unijne lub krajowe [52] byłby równie ważny w celu określenia niebezpiecznego charakteru substancji znajdujących się w odpadach lub jego braku. Zarówno załącznik III in fine do dyrektywy 2008/98, zmieniony rozporządzeniem nr 1357/2014, jak i pkt 2 tiret drugie części „Ocena i klasyfikacja” załącznika do decyzji 2000/532 stanowią, że można stosować „inne międzynarodowo uznane metody badań i wytyczne”. Chciałbym jeszcze raz przypomnieć, że zgodnie z pkt 1 in fine części „Ocena i klasyfikacja” załącznika do decyzji 2000/523 wyniki badań mają pierwszeństwo przed metodą obliczania tych niebezpiecznych substancji.

69. Jeśli chodzi o rozszerzenie badań i analiz chemicznych, zgodnie z tym, co zostało wyjaśnione do tej pory, rozumiem, że analizy te można przeprowadzić poprzez pobieranie próbek, ale z zachowaniem pełnej gwarancji skuteczności i reprezentatywności. Gwarancje te są osiągane na przykład poprzez zastosowanie norm i specyfikacji technicznych opracowanych przez CEN w zakresie „charakterystyki odpadów – pobierania próbek materiałów” [53].

48 Rozporządzenie Komisji z dnia 30 maja 2008 r. ustalające metody badań zgodnie z rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz.U. 2008, L 142, s. 1).

49 Analiza chemiczna jest zazwyczaj stosowana do wykrywania substancji obecnych w odpadach, podczas gdy badanie jest zwykle stosowane do określenia stężenia substancji, której obecność w odpadach jest znana.

50 Załącznik 3, zatytułowany „Szczególne metody określania niebezpiecznych właściwości (HP 1–HP 15)”, zawiadomienia Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczącego wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. 2018, C 124, s. 1).

51 Zawiadomienie Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r. dotyczące wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów, załącznik 4, s. 129–131.

52 W zawiadomieniu z 2018 r. sama Komisja wspomina dokument „Charakteryzowanie odpadów – Oznaczanie pierwiastków i substancji w odpadach”, zaproponowany w normie doświadczalnej AFNOR XP X30-489, który może służyć za dalsze wytyczne dotyczące oznaczania składników odpadów ciekłych i stałych. Zobacz także publikacja amerykańskiej agencji ochrony środowiska, Test Methods for Evaluating Solid Waste (SW-846), 2014, dostępną pod adresem: http://www3.epa.gov/epawaste/hazard/testmethods/sw846/online/index.htm

53 Normy techniczne CEN są następujące: EN 14899 Struktura przygotowania i zastosowania planu pobierania próbek; CEN/TR 15310-1:2006 Wytyczne dotyczące wyboru i stosowania kryteriów pobierania próbek w różnych warunkach; CEN/TR 15310-2:2006 Wytyczne dotyczące technik pobierania próbek; CEN/TR 15310-3:2006 Wytyczne dotyczące procedur pobierania podpróbek w terenie; CEN/TR 15310-4:2006 Wytyczne dotyczące pakowania, przechowywania, konserwacji, transportu i dostawy próbek; CEN/TR 15310-5:2006 Wytyczne dotyczące procesu definiowania planu pobierania próbek.

70. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, art. 7 i załącznik III do dyrektywy 2008/98 oraz pkt 2 („Klasyfikacja odpadów jako niebezpiecznych") części „Ocena i klasyfikacja" załącznika do decyzji 2000/532 należy interpretować w ten sposób, że wytwórca lub posiadacz odpadów oznaczonych kodem lustrzanym jest zobowiązany do ustalenia składu odpadów i do późniejszego zweryfikowania, za pomocą obliczeń lub badań, czy odpady te zawierają jakąkolwiek substancję niebezpieczną lub wykazującą właściwości niebezpieczne wymienione w załączniku III do dyrektywy 2008/98 lub w załączniku IV do rozporządzenia nr 850/2004. W tym celu właściwe są pobieranie próbek, analiza chemiczna i badania przewidziane w rozporządzeniu nr 440/2008 lub wszelkie inne czynności uznane na arenie międzynarodowej lub przyjęte w prawie krajowym państwa członkowskiego.

2. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

71. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada ostrożności wymaga, aby w razie wątpliwości lub niemożności stwierdzenia z całkowitą pewnością obecności niebezpiecznych substancji w odpadach odpady te zostały sklasyfikowane przy pomocy kodu lustrzanego jako odpady niebezpieczne MH.

72. Zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE zasada ostrożności lub przezorności jest – obok zasad dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom, likwidacji zanieczyszczeń u źródła i zasady „zanieczyszczający płaci"– jedną z podstawowych zasad unijnej polityki środowiskowej. Zasada ostrożności jest narzędziem zarządzania ryzykiem, które może być stosowane w przypadku naukowej niepewności dotyczącej podejrzewanego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego lub środowiska i które pozwala na przyjęcie środków zapobiegawczych, zanim wspomniana niepewność zostanie wyjaśniona [54].

73. Zasada ostrożności (lub przezorności) jest wymieniona, wraz z innymi zasadami, w art. 4 ust. 2 ostatni akapit dyrektywy 2008/98 [55], podczas gdy art. 1 i 13 tej dyrektywy odnoszą się do obowiązku podjęcia przez państwa członkowskie niezbędnych środków, aby zarządzanie odpadami odbywało się bez narażania zdrowia ludzi i bez szkody dla środowiska.

74. Klasyfikacja odpadów przy pomocy kodu lustrzanego MH oznacza, jak już zauważyłem, poważne konsekwencje dla późniejszego zarządzania nimi (ponowne wykorzystanie, recykling, możliwy odzysk i unieszkodliwianie). Jak twierdzi Komisja, zasada ostrożności nie pociąga za sobą takiej klasyfikacji automatycznie, gdy pojawiają się wątpliwości co do istnienia substancji wykazujących właściwości niebezpieczne wskazane w załączniku III do dyrektywy 2008/98 lub w załączniku IV do rozporządzenia nr 850/2004.

75. Aby określić, czy przypisanie kodu MH lub kodu MNH jest właściwe, właściciel lub posiadacz odpadów powinien zastosować procedurę klasyfikacji odpadów do pozycji lustrzanych, określając uprzednio ich skład oraz, w przypadku wykrycia substancji wskazującej na zagrożenie, obliczając ich wartości lub przeprowadzając odpowiednie badania.

76. Wytwórca lub posiadacz odpadów nie może jednak powoływać się na zasadę ostrożności jako pretekst dla niestosowania procedury klasyfikacji odpadów przy pomocy kodów lustrzanych ustanowionej dyrektywą 2008/98 i decyzją 2000/532. Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/98 państwa członkowskie są upoważnione do ponownego sklasyfikowania lub do zmiany klasyfikacji odpadów uznanych za niebezpieczne, ale muszą poinformować o tym Komisję, aby w razie potrzeby wprowadziła ona zmiany w europejskim wykazie odpadów. Skoro takie ograniczenie istnieje dla państw członkowskich, to wyżej wymieniona zasada ostrożności nie może uprawniać osób fizycznych do klasyfikowania odpadów poza procedurą zawartą w przytoczonych przepisach Unii.

54 Zobacz P. Thieffry, *Manuel de droit européen de l'environnement*, wyd. 2, Bruylant, Bruksela 2017, s. 83; J. Esteve Pardo, *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madryt, 2009, s. 141–146.

55 Zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie biorą pod uwagę ogólne zasady ochrony środowiska dotyczące ostrożności i zrównoważonego podejścia, wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, ochrony zasobów, a także całkowitego oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne, zgodnie z art. 1 i 13".

77. Uważam, że powyższe stanowisko jest poparte orzecznictwem Trybunału [56]. Otóż „właściwe zastosowanie zasady ostrożności zakłada, po pierwsze, rozpoznanie potencjalnie negatywnych dla zdrowia skutków wywoływanych przez rozpatrywane substancje lub żywność, a po drugie, wszechstronną ocenę ryzyka dla zdrowia, opartą na najbardziej wiarygodnych dostępnych danych naukowych i najświeższych wynikach badań międzynarodowych” [57]. W związku z czym „[ś]rodków ochronnych […] nie można […] skutecznie uzasadniać czysto hipotetycznym rozpatrywaniem ryzyka, opartym na zwykłych przypuszczeniach, które nie zostały jeszcze zweryfikowane naukowo. Wręcz przeciwnie, takie środki ochronne, niezależnie od ich tymczasowego charakteru, nawet jeżeli mają charakter zapobiegawczy, mogą zostać przyjęte wyłącznie wtedy, gdy oparte są na możliwie kompletnej ocenie ryzyka uwzględniającej szczególne okoliczności danego przypadku, które wykazują, że środki te są potrzebne” [58].

78. Aby zakwalifikować odpady przy pomocy kodu MH, powołując się na zasadę ostrożności, nie wystarczy też wskazanie zwykłej wątpliwości co do ich niebezpiecznego charakteru. Gdyby tak było, wszystkie kody lustrzane prowadziłyby do sklasyfikowania odpadów jako niebezpieczne. Podkreślam jednak, że klasyfikacja ta wymaga pojedynczej analizy składu odpadów i późniejszej weryfikacji możliwego niebezpiecznego charakteru substancji, które je tworzą. Procedura przewidziana w dyrektywie 2008/98 i w decyzji 2000/532 nakłada wymogi podobne do tych, które Trybunał wskazuje w celu powołania się na zasadę ostrożności.

79. Zgadzam się z rządem włoskim, że wytwórca lub posiadacz odpadów nie jest zobowiązany do przeprowadzenia wyczerpującej analizy mającej na celu zidentyfikowanie *wszystkich* substancji niebezpiecznych, zgodnie z rozporządzeniem nr 1272/2008, które mogą się w nich znajdować, oraz *wszelkich* możliwych przesłanek wskazujących na zagrożenie, które mogą wystąpić przy stosowaniu załącznika III do dyrektywy 2008/98. Sąd odsyłający zgadza się z tą opinią, zgodnie z którą konieczne jest nie tyle bezwzględne badanie pod kątem *wszystkich* substancji, które odpady te mogą teoretycznie zawierać, ile właściwe oznaczenie tych odpadów, oparte w pierwszym rzędzie na określeniu ich dokładnego składu, a następnie na weryfikacji niebezpiecznego charakteru zidentyfikowanych w ten sposób substancji.

80. Zasada wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ostatni akapit dyrektywy 2008/98, jest ponadto sprzeczna z nałożeniem na wytwórcę obowiązku dokonania bezwzględnie wyczerpującej analizy składu odpadów oraz przesłanek wskazujących na niebezpieczeństwo substancji, które je tworzą. Tego rodzaju obowiązek byłby również nieproporcjonalny.

81. Moim zdaniem zasada ostrożności uzasadniałaby jednak klasyfikację odpadów przy pomocy kodu lustrzanego MH, gdyby analiza ich składu lub przesłanek niebezpieczeństwa jego składników była niemożliwa z przyczyn niezwiązanych z wytwórcą lub z posiadaczem odpadów. W takim przypadku istniałoby realne zagrożenie dla zdrowia publicznego lub dla środowiska, które uzasadniałoby klasyfikację odpadów przy pomocy kodu lustrzanego MH jako środek ograniczający w celu „zneutralizowania” ich niebezpiecznego charakteru [59].

56 Zobacz szczegółowy opis orzecznictwa sądów Unii: J.L. Da Cruz Vilaça, The Precautionary Principle in EC Law, w: *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, s. 321–354.

57 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Francja (C-333/08, EU:C:2010:44, pkt 92); z dnia 19 stycznia 2017 r., Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, pkt 56). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:20, pkt 48–54).

58 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 77); z dnia 13 września 2017 r., Fidenato i in. (C-111/16, EU:C:2017:676, pkt 51).

59 Zdaniem Trybunału, „jeżeli ze względu na niewystarczający, niepewny lub nieprecyzyjny charakter przeprowadzonych badań ustalenie pewności wystąpienia i wagi podejrzewanego zagrożenia okazuje się być niemożliwe, ale istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego w wyniku urzeczywistnienia się tego zagrożenia, zasada ostrożności uzasadnia zastosowanie środków ograniczających” (wyroki: z dnia 2 grudnia 2004 r., Komisja/Niderlandy, C-41/02, EU:C:2004:762, pkt 54; z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Francja, C-333/08, EU:C:2010:44, pkt 93; z dnia 19 stycznia 2017 r., Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, pkt 57).

IV. Wnioski

82. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytania przedstawione przez Corte suprema di cassazione (sąd najwyższy, Włochy) w następujący sposób:

Artykuł 7 i załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1357/2014, oraz pkt 2 („Klasyfikacja odpadów jako niebezpieczne") części „Ocena i klasyfikacja" załącznika do decyzji Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, zmienionej decyzją 2014/955/UE, należy interpretować w ten sposób, że:

1) Wytwórca lub posiadacz odpadów podlegających klasyfikacji przy pomocy kodów lustrzanych jest zobowiązany do ustalenia składu odpadów i do późniejszego zweryfikowania, za pomocą obliczeń lub badań, czy zawierają one jakąkolwiek substancję niebezpieczną lub wykazującą jedną z właściwości niebezpiecznych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2008/98 lub w załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 850/2004. W tym celu właściwe są pobieranie próbek, analiza chemiczna i badania przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 440/2008 lub wszelkie inne czynności uznane na arenie międzynarodowej lub przyjęte w prawie krajowym państwa członkowskiego.

2) Wytwórca lub posiadacz odpadów nie może powoływać się na zasadę ostrożności lub przezorności jako pretekst dla niestosowania procedury klasyfikacji odpadów przy pomocy kodów lustrzanych ustanowionej dyrektywą 2008/98 i decyzją 2000/532, z wyjątkiem sytuacji, w której analiza składu tych odpadów lub niebezpiecznych właściwości ich składników nie była możliwa.