

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa w sprawie odpadów

4. Dyrektywa w sprawie odpadów w art. 3 pkt 1 definiuje odpady jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia [się] został zobowiązany”.

5. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów określa hierarchię postępowania z odpadami:

„Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:

- a) zapobieganie;
- b) przygotowywanie do ponownego użycia;
- c) recykling;
- d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
- e) unieszkodliwianie”.

6. Miarodajny dla utraty statusu odpadu jest art. 6 dyrektywy w sprawie odpadów:

„1. Niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami w rozumieniu art. 3 pkt 1, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają ściśle kryteria, opracowane zgodnie z następującymi warunkami:

- a) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;
- b) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;
- c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz
- d) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego[.]

W koniecznych przypadkach kryteria obejmują wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i uwzględniają jakiegokolwiek potencjalne niekorzystne oddziaływanie substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne.

[...]

4. W przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury, o której mowa w ust. 1, państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. O decyzjach takich zawiadamiają Komisję zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w przypadkach, gdy ta dyrektywa tego wymaga”.

7. Nakładane w dyrektywie w sprawie odpadów istotne obowiązki oraz jej cele w sprawie odpadów zostały wskazane w jej art. 13:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska [...]”.

8. Już po skierowaniu niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dyrektywa w sprawie odpadów została zmieniona w wielu punktach, w szczególności w zakresie dotyczącym jej art. 6. Jednak transpozycji owych zmian należy dokonać do dnia 5 lipca 2020 r. i dlatego zmiany te nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

B. Estońska ustawa o odpadach

9. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy w szczególności § 2¹ Jäätmeseadus (estońskiej ustawy o odpadach) w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 lipca 2014 r., który reguluje utratę statusu odpadu:

„(1) Odpady przestają być odpadami, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają kryteria ustalone na podstawie art. 6 ust. 2 [dyrektywy w sprawie odpadów], opracowane zgodnie z następującymi warunkami:

- 1) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;
 - 2) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;
 - 3) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne, przepisy i normy produktowe dla konkretnych celów;
 - 4) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.
- (2) W razie braku ustanowienia kryteriów w rozumieniu ust. 1 niniejszego paragrafu zgodnie z art. 6 ust. 2 [dyrektywy w sprawie odpadów] właściwy dla tej dziedziny minister może, uwzględniając warunki wskazane w ust. 1 pkt 1–4 niniejszego paragrafu, określić w drodze rozporządzenia kryteria, które muszą być spełnione, aby doszło do utraty statusu odpadu.
- (3) Takie kryteria muszą obejmować dopuszczalne wartości zanieczyszczeń, jeżeli jest to niezbędne, i uwzględniać możliwy wpływ na środowisko i zdrowie.
- (4) Proces odzysku, po którym odpady przestają być odpadami, musi zostać wskazany w zezwoleniu odpadowym bądź w zintegrowanym zezwoleniu środowiskowym udzielonym na podstawie ustawy o emisjach przemysłowych, które to zezwolenia wydane zostały na rzecz przedsiębiorstwa przeprowadzającego proces odzysku [...]”.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

10. Keskkonnaamet (estoński inspektorat ochrony środowiska) udzielił w latach 2014 i 2015 AS Tallinna Vesi, spółce prowadzącej oczyszczalnię, zezwoleń odpadowych na odzysk odpadów w zakładzie przetwarzania odpadów w Tallinnie (Estonia) do łącznej wielkości rocznej 32 000 ton i w zakładzie przetwarzania odpadów w gminie Harku w prowincji Harju (Estonia) do łącznej wielkości rocznej 7000 ton.

11. Z uzasadnienia wskazanych decyzji wynika, że Tallinna Vesi prowadzi działalność w zakresie odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania ścieków w instalacji używającej technologię osadu czynnego.

12. Urząd ochrony środowiska oraz Tallinna Vesi spierają się o to, czy tak przetworzony osad ściekowy należy uznawać jeszcze za odpad, co istotnie ograniczyłoby możliwości jego zastosowania, czy też może być swobodnie wprowadzany do obrotu jako produkt.

13. Zdaniem Tallinna Vesi taki proces oczyszczania ścieków stanowi recykling organiczny. Zgodnie z prawem estońskim recykling organiczny to proces odzysku odpadów, w którym materiały odpadowe są przetwarzane w produkty oraz po którym dany odpad traci status odpadu. Tallinna Vesi pragnie otrzymać odpowiednie zezwolenie odpadowe.

14. Natomiast zdaniem inspektoratu ochrony środowiska do tego, aby doszło do utraty statusu odpadu, konieczne jest równoczesne spełnienie wszystkich kryteriów wskazanych w § 2¹ ust. 1 pkt 1–4 estońskiej ustawy o odpadach. W szczególności zgodnie z § 2¹ ust. 1 pkt 3 tej ustawy substancja lub przedmiot stają się produktem tylko wówczas, jeżeli spełniają one normę produktową dla konkretnego celu.

15. W odniesieniu do produktu, który jest wynikiem przeprowadzanego przez Tallinna Vesi procesu stabilizacji i higienizacji, brak jest jakiegokolwiek normy produktowej i dlatego proces przetwarzania odpadów przeprowadzany przez to przedsiębiorstwo należy uznać za organiczne przetwarzanie *poprzedzające* proces odzysku odpadów. Zatem podmiot wykorzystujący osad ściekowy, bez względu na jego wstępne przetworzenie, musi się zarejestrować jako podmiot gospodarujący odpadami innymi niż niebezpieczne lub też posiadać zezwolenie odpadowe lub zintegrowane zezwolenie środowiskowe.

16. Ponadto inspektorat ochrony środowiska tytułem uzupełnienia dodaje, że § 2¹ estońskiej ustawy o odpadach nie przyznaje mu uprawnień do rozstrzygania o utracie statusu odpadu; inspektorat może dokonywać takich rozstrzygnięć wyłącznie na podstawie aktu prawnego Unii Europejskiej lub rozporządzenia ministra środowiska.

17. Tallinna Vesi zaskarżyła te zezwolenia odpadowe w zakresie, w jakim przetworzony osad ściekowy jest w nich nadal uznawany za odpad. Skarga ta została oddalona w pierwszej instancji, a od tego rozstrzygnięcia zostało wniesione odwołanie do sądu apelacyjnego w Tallinnie. Sąd ten kieruje zatem do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów należy interpretować w ten sposób, że z tym przepisem zgodny jest krajowy akt prawny, który przewiduje, że – w przypadku braku ustanowienia na szczeblu Unii, w odniesieniu do pewnego rodzaju odpadów, kryteriów dla [które muszą być spełnione, aby doszło do] utraty statusu odpadu – utrata statusu odpadu uzależniona jest od tego, czy dla konkretnego rodzaju odpadów określono takie kryteria na podstawie ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego?
- 2) Czy art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów przyznaje posiadaczowi odpadów – w przypadku braku ustanowienia na szczeblu Unii w odniesieniu do pewnego rodzaju odpadów kryteriów dla [które muszą być spełnione, aby doszło do] utraty statusu odpadu – prawo żądania od właściwego organu lub sądu państwa członkowskiego ustalenia [czy doszło do] utraty statusu odpadu zgodnie z odnośnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i niezależnie od tego, czy dla konkretnego rodzaju odpadów określono takie kryteria na podstawie ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego?”.

18. Pisemne stanowisko zajęły AS Tallinna Vesi, Republika Estonii, Republika Włoska, Republika Austrii, Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska. Rozprawy nie przeprowadzono, bowiem Trybunał uznał, że został wystarczająco poinformowany w sprawie.

IV. Ocena prawna

19. Sąd apelacyjny najwyraźniej wychodzi z założenia, że osad ściekowy stanowi odpad, bowiem nie pyta on, czy w świetle wyjątku przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie odpadów w związku z dyrektywą w sprawie ścieków komunalnych⁶ lub dyrektywy 86/278/EWG⁷ osad ściekowy w ogóle należy uznawać za odpad. Podobnie nie pyta, czy dyrektywa 86/278/EWG ewentualnie uzasadnia wystarczający standard produktowy. Jeżeli w odniesieniu do tych kwestii istnieją jeszcze jakieś wątpliwości, sąd krajowy, przynajmniej tymczasowo, się nimi nie dzieli.

20. Natomiast przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest skomplikowany przepis, którego brzmienie mające zastosowanie do niniejszej sprawy zostało prawdopodobnie nieco niefortunnie sformułowane. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów określa wprawdzie pewne warunki mające znaczenie dla utraty statusu odpadu, jednak owe warunki muszą zostać najpierw skonkretyzowane przez Komisję w dalszych aktach prawnych, a dopiero potem może na ich podstawie zostać ustalone to, czy określone odpady przestają być odpadami⁸. W przypadkach, gdy nie ustalono tych kryteriów na szczeblu wspólnotowym, państwa członkowskie mogą zamiast tego zgodnie z art. 6 ust. 4 decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem obowiązującego orzecznictwa.

21. Obydwa przedłożone Trybunałowi pytania dotyczące utraty statusu odpadu dotyczą tego ostatniego przepisu. Po pierwsze, podnoszona jest kwestia tego, czy zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów utrata statusu odpadu uzależniona jest od ustalenia standardów produktowych dla substancji lub przedmiotu na szczeblu europejskim lub krajowym, a po drugie, kwestia tego, czy posiadacz odpadów może żądać, by organ lub sąd odrębnie w każdym przypadku rozstrzygał, czy dany odpad należy jeszcze uznać za takowy.

22. Udzielenie odpowiedzi na jedno pytanie może przy tym mieć istotny wpływ na odpowiedź na drugie pytanie. Jeżeli bowiem miałyby być dopuszczalne uzależnienie utraty statusu odpadu od ustalenia kryteriów, nie może istnieć obowiązek decydowania niezależnie od tego i odrębnie w każdym przypadku o utracie statusu odpadu. Z drugiej strony brzmienie art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów, zezwalającego państwom członkowskim decydować *odrębnie w każdym przypadku*, można rozumieć także w ten sposób, że państwa członkowskie podejmują *tylko* indywidualne decyzje, ale nie mogą ustalać ogólnych kryteriów.

23. Jak wykażę poniżej, odpowiedzi na te pytania należy szukać pomiędzy tymi dwoma skrajnościami. W tym celu najpierw odniosę się do brzmienia art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów, następnie wyjaśnię materialnoprawne przesłanki utraty statusu odpadu, potem rozważę to, jakie uprawnienia przysługują państwom członkowskich w tym kontekście, a na końcu zbadam relację, jaka istnieje przy stosowaniu art. 6 ust. 4 między ogólnymi uregulowaniami a indywidualnymi decyzjami.

⁶ Dyrektywa 91/271/EWG Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. 1991, L 135, s. 40); miarodajne byłoby brzmienie nadane jej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze ustanowionej w art. 251 traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część pierwsza (Dz.U. 2008, L 311, s. 1). Zobacz, w przedmiocie ograniczenia zakresu stosowania dyrektywy w sprawie odpadów w odniesieniu do ścieków, wyrok z dnia 10 maja 2007 r., Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

⁷ Dyrektywa 86/278/EWG Rady z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. 1986, L 181, s. 6); miarodajne jest brzmienie nadane jej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 219/2009 z dnia 11 marca 2009 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część druga (Dz.U. 2009, L 87, s. 109).

⁸ Wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 55).

A. W przedmiocie brzmienia art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów

24. Rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydaje się wynikać dość wyraźnie z art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów. Zgodnie z nim w przypadkach, gdy Komisja nie ustaliła kryteriów na szczeblu wspólnotowym, państwa członkowskie *mogą* decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem obowiązującego orzecznictwa.

25. Na pierwszy rzut oka należy zatem oprzeć się na brzmieniu tego przepisu, w szczególności na zastosowaniu w nim czasownika „móc”, i ewentualnie uwzględnić jeszcze przysługujące państwom członkowskim uprawnienie do ustanawiania bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnie z art. 193 TFUE. Już na tej podstawie można by wnioskować, że ani organy administracji, ani sądy państw członkowskich nie są, w przypadku braku specyficznych europejskich lub krajowych regulacji dla określonych substancji lub przedmiotów, *zobowiązane* do ustalania, czy doszło do utraty statusu odpadu. Zgodnie z takim podejściem nie mają one zatem ani obowiązku ustalania kryteriów, ani podejmowania decyzji indywidualnych.

26. W rzeczywistości takie podejście byłoby jednak zbyt powierzchowne. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymaga przeprowadzenia pogłębionej analizy pojęcia odpadów, a w szczególności przesłanek utraty statusu opadu. Dalsze uznawanie substancji lub przedmiotu za odpad w sytuacji, gdy zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów przestały one być odpadem, nie byłoby zgodne z tą dyrektywą. Należy bowiem dążyć do zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy jej celami polegającymi, z jednej strony, na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony, a z drugiej strony, na odzyskiwaniu z odpadów, o ile to tylko możliwe, użytecznych produktów.

B. W przedmiocie utraty statusu odpadu

27. Artykuł 6 dyrektywy w sprawie odpadów wskazuje dwie drogi prowadzące do utraty statusu odpadu.

28. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niektórych określonych rodzajów odpadów nie należy już uważać za takowe, gdy zostały poddane procesowi odzysku i spełniają ściśle kryteria, opracowane przez Komisję zgodnie z określonymi warunkami. Zgodnie z tym przepisem utrata statusu odpadu byłaby wówczas obowiązkowa, jednak określone w tym przepisie przesłanki nie zostały spełnione. Komisja nie ustaliła bowiem wskazanych w nim kryteriów dla osadów ściekowych.

29. Drugi sposób utraty statusu odpadu wskazany został w art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów. Przewidziana tam decyzja państw członkowskich musi uwzględniać orzecznictwo (Trybunału).

30. Orzecznictwo, do którego odnosi się art. 6 ust. 4, zostało wypracowane niezależnie od art. 6 i opiera się na definicji zawartej w art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów⁹. Zgodnie z nim odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia się został zobowiązany. To, czy mamy do czynienia z pozbyciem się, winno zostać (obiektywnie) potwierdzone w świetle wszystkich okoliczności z uwzględnieniem celu dyrektywy i jej skuteczności, która nie powinna zostać naruszona¹⁰.

31. Definicję tę można by rozumieć w ten sposób, że substancja lub przedmiot nie jest już odpadem wtedy, gdy posiadacz już ich się nie pozbywa, nie zamierza się pozbyć lub nie został zobowiązany do pozbycia się ich.

⁹ Wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰ Wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-263/05, EU:C:2007:808, pkt 40); z dnia 12 grudnia 2013 r., Shell Nederland i Belgian Shell (C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, pkt 40).

32. Taka (być może spontaniczna) zmiana statusu odpadu byłaby jednak niezgodna z określonym w dyrektywie w sprawie odpadów systemem gospodarowania odpadami, gdyż w jego ramach czynione jest w pierwszej kolejności założenie, że nadal są stosowane przepisy prawa odnoszące się do odpadów.

33. Zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów państwa członkowskie stosują w szczególności niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów, lub zlecał zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów zgodnie z art. 4 i 13.

34. Artykuł 13 dyrektywy w sprawie odpadów określa istniejący na gruncie prawa dotyczącego odpadów najważniejszy obowiązek polegający na zapewnieniu, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska. W art. 4 tej dyrektywy określono hierarchię postępowania z odpadami, która na pierwszym miejscu wskazuje zapobieganie powstawaniu odpadów, później przygotowywanie do ponownego użycia, następnie recykling, dalej inne metody odzysku i – dopiero jako ostatnią możliwość – unieszkodliwianie odpadów.

35. Kto jednak zajmuje się zawodowo przetwarzaniem odpadów w określonych przez dyrektywę ramach, nie pozbywa się ich co najmniej dopóty, dopóki jest w trakcie ich przetwarzania. Przeciwnie, posiadanie odpadów jest niezbędnym warunkiem prowadzenia danej działalności i uzyskania spodziewanego z niej zysku. Działalność polegająca na prowadzeniu składowiska polega właśnie na trwałym posiadaniu odpadów. A prowadzone zawodowo odzyskiwanie [produktów z] odpadów z zasady zakłada regularne uzyskiwanie tych odpadów. W związku z tym pojawiają się również konflikty dotyczące tego, kto może unieszkodliwiać lub odzyskiwać określone odpady¹¹.

36. Ów brak pozbywania się w przypadku gospodarowania odpadami nie może sam w sobie wystarczać do tego, aby wyłączyć dany odpad z zakresu zastosowania prawa dotyczącego odpadów. W przypadku bowiem, gdy przepisy tego prawa nie znajdują już zastosowania, nie można już też zapewnić przestrzegania art. 4 i 13 dyrektywy w sprawie odpadów.

37. Dlatego słusznie należy przyjąć, że utrata statusu odpadu wymaga wprawdzie, by posiadacz nie pozbywał się substancji lub przedmiotu, nie zamierzał się ich pozbyć lub nie został zobowiązany do pozbycia się ich¹², jednak spełnienie owej przesłanki nie jest wystarczające do tego, aby móc uznać, że doszło do utraty statusu odpadu. Zostało to zresztą odzwierciedlone w przesłankach określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów, jak również w powoływanym w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy orzecznictwie Trybunału.

38. W odniesieniu do określonych rodzajów odzysku Trybunał uznał bowiem, że będące wynikiem tego procesu substancje, pod warunkiem pozbycia się ich, przestają być odpadami. Dotyczy to recyklingu (przetwarzania) odpadów opakowaniowych w nowy materiał lub nowy wyrób, który ma podobne właściwości jak materiał, z których powstał¹³, oraz przetwarzania odpadów hutniczych w artykuły hutnicze, tak podobnych do artykułów hutniczych, które zostały wyprodukowane z innych surowców, że nie można już ich od nich odróżnić¹⁴. Podobną jakość osiąga przetwarzanie odpadów w gaz oczyszczony, stosowany jako substancja opałowa¹⁵.

11 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 września 1999 r., Komisja/Niemcy (C-102/97, EU:C:1999:394), dotyczący konfliktu między określonymi praktykami odzysku w przypadku zużytego oleju; z dnia 23 maja 2000 r., Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), dotyczący dostępu do odpadów budowlanych.

12 Wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 57).

13 Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 75).

14 Wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, pkt 52).

15 Wyroki: z dnia 4 grudnia 2008 r., Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, pkt 35, 36); z dnia 25 lutego 2010 r., Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, pkt 20, 21).

39. Do tego, aby móc uznać, że doszło do utraty przez substancję lub przedmiot statusu odpadu, konieczne jest zatem spełnienie dwóch przesłanek. Po pierwsze, posiadacz nie może chcieć pozbyć się, zamierzać się pozbyć lub zostać zobowiązanym do pozbycia się danej substancji lub przedmiotu w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów. Po drugie, *proces odzysku* musi pozwalać uczynić substancję lub przedmiot zdatnymi do użytku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia człowieka i bez wyrządzania szkody środowisku naturalnemu¹⁶.

40. Orzecznictwo nie wspomina jednak wcale o tym, że do tego, aby odpad przestał być odpadem, konieczne jest przyjęcie przez Unię lub państwa członkowskie uregulowań lub podjęcie przez nie decyzji.

C. Uprawnienia państw członkowskich i ich granice

41. Wskazane przesłanki utraty statusu odpadu mają jednak decydujące znaczenie dla związanych z tym uprawnień państw członkowskich. Oprócz art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów istotne jest pod tym względem w szczególności uregulowanie odzysku odpadów, który zgodnie z orzecznictwem stanowi warunek konieczny do spełnienia, aby można było uznać, że doszło do utraty statusu odpadu.

42. Niewątpliwie załącznik II dyrektywy w sprawie odpadów zawiera niewyczerpujący wykaz różnego rodzaju procesów odzysku. Z zastrzeżeniem szczególnych regulacji unijnych dla określonych odpadów, przykładowo ustanowionych w art. 6 ust. 1 i 2, z reguły zgodnie z art. 10 państwa członkowskie mają obowiązek uregulowania procesów odzysku, w tym również określenia wymogów dotyczących całkowitego odzysku. Muszą uwzględniać przy tym określoną w art. 4 hierarchię postępowania z odpadami i stosownie do art. 13 zapobiegać narażaniu zdrowia ludzkiego oraz szkodom dla środowiska, przy czym mogą jednak ustalić różny poziom standardu ochrony¹⁷.

43. Temu uprawnieniu przysługującemu państwom członkowskim w zakresie decydowania o procesach odzysku i o obowiązującym w tym względzie poziomie ochrony odpowiada brzmienie art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów, zgodnie z którym państwa członkowskie *mogą* decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, lecz nie *muszą* stwierdzać tego, że został utracony status odpadu. Za przysługiwaniem takiego uprawnienia przemawia brzmienie art. 193 TFUE, bowiem zgodnie z nim państwa członkowskie mogą utrzymać lub ustanawiać bardziej rygorystyczne środki ochronne.

44. Swoboda państw członkowskich w zakresie stosowania art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów nie jest jednak nieograniczona. Muszą one uwzględniać cele dyrektywy, przykładowo przewidzianą w jej art. 4 hierarchię postępowania z odpadami, a w szczególności popieranie odzysku odpadów zgodnie z motywem 29, lecz także mieć na uwadze prawa podstawowe zainteresowanych, w niniejszym przypadku zaś w szczególności podstawowe prawo własności (art. 17 karty praw podstawowych) i wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 karty).

45. Artykuł 193 TFUE nie zmienia tych ograniczeń w istotny sposób, bowiem bardziej rygorystyczne środki ochronne muszą być również, z jednej strony, zgodne z celami danych środków unijnych, a z drugiej strony, zgodne z prawem Unii, w szczególności z ogólnymi zasadami tego prawa¹⁸, w tym z prawami podstawowymi.

16 Zobacz wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 60).

17 Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, pkt 45, 46).

18 Wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, pkt 61).

46. Państwom członkowskim przy realizacji celów dyrektywy w sprawie odpadów, w szczególności w odniesieniu do ochrony zdrowia i środowiska zgodnie z jej art. 13, przysługuje jednak pewien zakres uznania¹⁹. Przyjęcie odpowiednich środków wymaga bowiem przeprowadzenia kompleksowej oceny ryzyka związanego z poszczególnymi procesami odzysku zgodnie z najnowszym stanem wiedzy naukowej i technicznej²⁰. Prawo Unii zezwala na ograniczenie kontroli sądowej takich decyzji do oczywistych błędów w ocenie²¹, wymaga jednak, aby właściwe podmioty przestrzegały wymogów proceduralnych, to znaczy w szczególności, aby zbadały w sposób staranny i bezstronny wszystkie istotne okoliczności danej sprawy²². Ów zakres uznania musi przysługiwać im także przy wyważaniu interesów, którego dokonanie jest konieczne w przypadku stosowania danych praw podstawowych.

47. Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów, a w szczególności zgodnie z jej art. 6 ust. 4, państwom członkowskim przy decydowaniu o tym, czy określone odpady nadal należy uznawać za takowe przysługuje zatem szeroki zakres uznania. Jednakże decyzję tę muszą podjąć z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy i najnowszego stanu wiedzy naukowej i technicznej, przestrzegając przy tym także mających zastosowanie wymogów proceduralnych.

D. Uregulowania ogólne i decyzje indywidualne

48. Należy jednakże jeszcze wyjaśnić to, czy w świetle powyższych rozważań uzależnienie utraty statusu odpadów od tego, czy dla danej substancji lub przedmiotu zostały ustalone na szczeblu europejskim lub krajowym kryteria utraty statusu odpadu, jest zgodne z dyrektywą w sprawie odpadów, a w szczególności z jej art. 6 ust. 4. Jeżeli taka regulacja byłaby dopuszczalna, posiadaczowi odpadów nie przysługiwałoby prawo do indywidualnego ustalenia, że określonych odpadów nie należy już uznawać za takowe mimo braku istnienia ustalonych w tym względzie kryteriów.

49. W tym względzie należy najpierw wyjaśnić, że zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów państwa członkowskie mogą ustalać kryteria utraty statusu odpadu. Wprawdzie zgodnie z tą regulacją mogą one decydować *odrębnie w każdym przypadku*, jednak nie oznacza to, że państwa członkowskie mogą podejmować tylko indywidualne decyzje dla określonych odpadów lub posiadaczy odpadów. Choć w art. 6 ust. 4 zdanie drugie przypomniano im, by o owych decyzjach informować Komisję zgodnie z dyrektywą w zakresie norm i przepisów technicznych²³, to ta dyrektywa nie ustanawia takiego wymogu. Wskazana dyrektywa nie znajduje zastosowania w odniesieniu do decyzji wydawanych w indywidualnych przypadkach, tylko w przypadku projektów przepisów technicznych. Co do zasady obejmuje to kryteria, które muszą być spełnione, aby doszło do utraty przez określone odpady statusu odpadu. Ponadto takie kryteria są o wiele bardziej użyteczne dla prawidłowego i spójnego stosowania prawa dotyczącego odpadów niż ograniczenie się do wydawania indywidualnych decyzji.

19 Zobacz wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r., Komisja/Włochy (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 66, 67); z dnia 18 listopada 2004 r., Komisja/Grecja (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, pkt 21); z dnia 16 grudnia 2004 r., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, pkt 45); z dnia 11 grudnia 2008 r., MLVER i Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, pkt 25).

20 Zobacz wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, pkt 45).

21 Zobacz wyroki: z dnia 21 stycznia 1999 r., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, pkt 34, 35); z dnia 9 czerwca 2005 r., HLH Warenvertrieb i Orthica (C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, pkt 76, 78); z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 60). Odnośnie do kontroli decyzji podmiotów unijnych zob. np. wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 13); z dnia 9 września 2003 r., Monsanto Agricoltura Italia i in. (C-236/01, EU:C:2003:431, pkt 135); z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja (C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 54) ; z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 49).

22 Odnośnie do kontroli środków krajowych zob. wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 61); odnośnie do środków unijnych zob. przykładowo wyroki: z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja (C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 56); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 69).

23 Wskazana zostaje dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), która jednakże tymczasem została zastąpiona dyrektywą (UE) 2015/1535 (Dz.U. 2015, L 241, s. 1) o identycznym tytule.

50. Z reguły dopuszczalne będzie także uzależnienie utraty statusu odpadu od istnienia takich kryteriów. W większości przypadków odpady te na ogół są związane z uzasadniającym stosowanie prawa dotyczącego odpadów zagrożeniem dla zdrowia i środowiska²⁴.

51. Jeżeli chodzi w szczególności o odzysk z osadu ściekowego, to Austria słusznie podnosi, że jest on związany z określonym zagrożeniem dla środowiska i zdrowia ludzkiego, a przede wszystkim zagrożeniem zanieczyszczenia substancjami szkodliwymi. Zatem, mając na uwadze przysługujący im zakres uznania, państwa członkowskie powinny mieć możliwość nieustalenia utraty statusu odpadu przez osad ściekowy bądź nieustalenia standardu produktowego dla przetworzonego osadu ściekowego, gdyby ów standard prowadził do utraty statusu odpadu.

52. Jednakże mogą istnieć odpady, które przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy i najnowszego stanu wiedzy naukowej i technicznej ponad wszelką rozsądną wątpliwość zostały w procesie odzysku uzdatnione do ponownego użytku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i wyrządzania szkody środowisku naturalnemu czy też stwarzania zagrożenia, że posiadacz pozbywa się ich, zamierza się pozbyć lub został zobowiązany do pozbycia się ich w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów.

53. Zakres uznania państw członkowskich byłby w takim przypadku mocniej ograniczony i nie mogłyby one zasłaniać się tym, że dla tych odpadów nie zostały jeszcze ustalone kryteria, utraty statusu odpadu. W takich okolicznościach posiadacz odpadów miałby prawo, aby właściwe w tym względzie organy administracyjne lub sądowe uznały, że doszło do utraty statusu odpadu, w indywidualnym rozstrzygnięciu, jeżeli pomimo wszystko nie należy zakładać, że posiadacz pozbywa się substancji lub przedmiotu, zamierza się ich pozbyć lub został zobowiązany do pozbycia się ich.

54. W niniejszym postępowaniu nie ma potrzeby wydawania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, czy w pewnych okolicznościach utrata statusu odpadu może nastąpić automatycznie, czy to bezpośrednio na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów, czy też dlatego, że dyrektywa ta dopuszcza ustanowienie w tym względzie odpowiednich regulacji krajowych. Po pierwsze, prawo estońskie nie przewiduje takiej możliwości, a po drugie, strony spierają się o zgodność z prawem decyzji administracyjnych wykluczających utratę statusu odpadu.

V. Wnioski

55. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów państwa członkowskie mogą przewidzieć, że odpady co do zasady podlegają przepisom prawa dotyczącego odpadów tak długo, aż spełnione zostaną kryteria utraty statusu odpadu, ustalone dla tego szczególnego rodzaju odpadów w europejskim lub krajowym ogólnie obowiązującym akcie prawnym.

Niemniej jednak, jeżeli brak jest takich kryteriów, posiadaczowi odpadów przysługuje uprawnienie do złożenia do właściwego krajowego organu administracyjnego lub sądowego wniosku o stwierdzenie utraty statusu odpadu dla określonych odpadów, jeżeli owe odpady przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy i najnowszego stanu wiedzy naukowej i technicznej ponad wszelką rozsądną wątpliwość zostały w procesie odzysku uzdatnione do ponownego użytku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i wyrządzania szkody środowisku naturalnemu czy też zagrożenia, że posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub został zobowiązany do pozbycia się ich w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98.

²⁴ Zobacz wyroki: z dnia 24 maja 2007 r., Komisja/Hiszpania (C-361/05, EU:C:2007:298, pkt 20); z dnia 10 czerwca 2010 r., Komisja/Portugalia (C-37/09, EU:C:2010:331, pkt 37).