



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 17 czerwca 2021 r.¹

Sprawa C-315/20

Regione Veneto
przeciwko
Plan Eco Srl,
przy udziale:
Futura Srl

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2008/98/WE –
Gospodarowanie odpadami – Artykuł 16 – Zasady samowystarczalności i bliskości –
Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 – Przemieszczanie odpadów – Artykuł 3 ust. 5 i art. 11 –
Zmieszane odpady komunalne poddane mechanicznemu przetwarzaniu niezменяjącemu ich
charakteru – Europejski katalog odpadów (EWC) – Klasyfikacja odpadów specjalnych według
kodu EWC

I. Wstęp

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między Regione Veneto (regionem Wenecja Euganejska, Włochy, dalej zwanym „Regionem”) a Plan Eco Srl w przedmiocie sprzeciwu Regionu wobec transportu odpadów do innego państwa członkowskiego.

2. Wniosek ten dotyczy zasadniczo wykładni rozporządzenia (WE) nr 1013/2006² w związku z dyrektywą 2008/98/WE³ i odnosi się właściwie do kwestii, czy klasyfikacja dokonana w jednym państwie członkowskim w odniesieniu do zmieszanych odpadów komunalnych w rozumieniu Europejskiego katalogu odpadów (EWC) po poddaniu ich mechanicznemu przetwarzaniu, które nie zmieniło w sposób znaczący pierwotnych właściwości tych odpadów, stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów Unii Europejskiej dotyczących przemieszczania tych odpadów do innego państwa członkowskiego.

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2006, L 190, s. 1).

³ 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).

II. Ramy prawne

A. Przepisy prawa Unii

1. Dyrektywa 2008/98

3. Zgodnie z art. 41 dyrektywy 2008/98 dyrektywa ta uchyliła i zastąpiła od dnia 12 grudnia 2010 r. dyrektywę 2006/12/WE⁴, a odesłania do tej drugiej dyrektywy należy rozumieć jako odesłania do pierwszej.

4. Motyw 33 dyrektywy 2008/98 ma następujące brzmienie:

„Do celów stosowania [rozporządzenia nr 1013/2006] zmieszane odpady komunalne, o których mowa w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”.

5. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Przedmiot i zakres zastosowania”:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi [zapobieganie negatywnemu wpływowi wynikającemu z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz zmniejszanie go] oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania”.

6. Artykuł 3 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, wprowadza, do jej celów, między innymi następujące definicje:

„[...]”

9) »gospodarowanie odpadami« oznacza zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów [...];

[...]

14) »przetwarzanie« oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie;

15) »odzysk« oznacza jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce [...];

[...]

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9).

19) »unieszkodliwianie« oznacza jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii [...];

[...]”.

7. Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Wykaz odpadów”, stanowi w ust. 1:

„[...] 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”.

8. Artykuł 13 dyrektywy 2008/98, zatytułowany „Ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska”, stanowi:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

- a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz
- c) bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu”.

9. Rozdział III tej dyrektywy, który zawiera art. 15–22, jest zatytułowany „Gospodarowanie odpadami”. Zgodnie z art. 16, zatytułowanym „Zasada samowystarczalności i bliskości”:

„1. Państwa członkowskie stosują właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić [odpowiednią] zintegrowaną [...] sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik.

W drodze odstępstwa od [rozporządzenia nr 1013/2006], aby chronić swoją sieć, państwa członkowskie mogą ograniczyć wchodzące transporty odpadów przeznaczonych do obiektów przekształcania termicznego, które zaklasyfikowano jako instalacje do odzysku, w przypadkach gdy ustalono, że transporty takie doprowadziłyby w konsekwencji do tego, że krajowe odpady musiałyby być unieszkodliwiane lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw. Państwa członkowskie zawiadamiają Komisję o podjęciu takiej decyzji. Państwa członkowskie mogą również ograniczyć wychodzące transporty odpadów z przyczyn dotyczących środowiska określonych w [rozporządzeniu nr 1013/2006].

2. Sieć powinna być zaprojektowana w sposób umożliwiający [Unii] jako całości stanie się samowystarczalną w zakresie unieszkodliwiania odpadów, jak również odzysku odpadów, o których mowa w ust. 1, a państwom członkowskim umożliwić stopniowe osiągnięcie tego celu

indywidualnie, przy uwzględnieniu warunków geograficznych lub zapotrzebowania na specjalistyczne instalacje dla niektórych rodzajów odpadów.

3. Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwienie odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliższych położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego.

[...]

10. Załącznik II do tej dyrektywy, zatytułowany „Procesy odzysku”, zawiera w pkt R 1 następującą definicję: „Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii”⁵.

2. Rozporządzenie nr 1013/2006

11. W motywach 7 i 20 rozporządzenia nr 1013/2006 wskazano:

„(7) Istotne jest zorganizowanie i uregulowanie nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów w sposób, który uwzględnia potrzebę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i zdrowia ludzi oraz który sprzyja bardziej jednolitemu stosowaniu tego rozporządzenia na całym obszarze [Unii].

[...]

(20) W przypadku przemieszczeń odpadów do unieszkodliwienia państwa członkowskie powinny przestrzegać zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomie [Unii] i krajowym, zgodnie z dyrektywą [2006/12], poprzez stosowanie zgodnie z [traktatem FUE] środków polegających na całkowitym lub częściowym zakazie takiego przemieszczania odpadów albo systematycznym zgłaszaniu wobec niego sprzeciwu. Należy również wziąć pod uwagę wymóg określony w dyrektywie [2006/12], zgodnie z którym państwa członkowskie mają stworzyć odpowiednią zintegrowaną sieć instalacji unieszkodliwiania odpadów w celu umożliwienia [Unii] jako całości osiągnięcia samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwom członkowskim indywidualne zmierzanie do tego celu, z uwzględnieniem warunków geograficznych lub potrzeby stworzenia specjalistycznych instalacji dla określonych rodzajów odpadów [...]”.

12. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zakres stosowania”:

„1. Niniejsze rozporządzenie określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia.

2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przemieszczania odpadów:

a) pomiędzy państwami członkowskimi na terenie [Unii] lub z tranzytem przez państwa trzecie;

⁵ W przypisie wyjaśniono, że procesy odzysku obejmują obiekty przekształcania termicznego przeznaczone głównie do przetwarzania komunalnych odpadów stałych, pod warunkiem że ich efektywność energetyczna osiągnie próg obliczony zgodnie ze wzorem efektywności energetycznej.

[...]”.

13. Tytuł II wspomnianego rozporządzenia, noszący nagłówek „Przemieszczanie odpadów na terytorium [Unii] z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie”, obejmuje art. 3–32. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ogólne przepisy proceduralne”, stanowi w ust. 5:

„Przemieszczanie zmieszanych odpadów komunalnych (kod odpadów 20 03 01) zebranych z gospodarstw domowych, także gdy odpady te zebrano również od innych wytwórców, do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania podlega, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, tym samym przepisom, co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia”.

14. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowany „Zgłoszenie”, stanowi w akapicie pierwszym:

„Zgłaszający, który zamierza dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b), dokonuje uprzedniego pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi wysyłki i za pośrednictwem tego organu, a w przypadku zgłoszenia ogólnego postępuje zgodnie z postanowieniami art. 13”.

15. Artykuł 11 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zgłoszenie sprzeciwu wobec przemieszczenia odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia”, stanowi w ust. 1:

„W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia zgodnie z art. 8 oraz zgodnie z traktatem, zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia, oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw [mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia zgodnie z art. 8, zgłosić uzasadniony sprzeciw wobec przemieszczenia, oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw, zgodnie z traktatem]:

a) planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie nie byłyby zgodne ze środkami przyjętymi w celu realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomie [Unii] i krajowym, zgodnie z dyrektywą [2006/12], w celu wprowadzenia całkowitego lub częściowego zakazu lub systematycznego sprzeciwiania się przemieszczeniom; lub

[...]

i) odpady są zmieszane odpadami komunalnymi zebranymi z gospodarstw domowych (kod odpadów 20 03 01); [...]

[...]”.

16. Artykuł 12 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zgłoszenie sprzeciwu wobec przemieszczenia odpadów przeznaczonych do odzysku”, stanowi:

„W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do odzysku właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą, w terminie 30 dni od wysłania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia zgodnie z art. 8

oraz zgodnie z traktatem, zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw [mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia zgodnie z art. 8, zgłosić uzasadniony sprzeciw wobec przemieszczenia, oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw, zgodnie z traktatem]::

[...]

b) planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw; lub

[...]

g) jeśli stosunek odpadów odzyskiwalnych i nieodzyskiwalnych, wartość szacunkowa uzyskanych w wyniku odzysku surowców lub koszt odzysku i unieszkodliwienia części nieodzyskiwalnej nie uzasadnia odzysku ze względów ekonomicznych lub środowiskowych; [...]

[...]”.

3. Wykaz odpadów i EWC

17. W decyzji 94/3/WE⁶ ustanowiono wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) akapit drugi dyrektywy 75/442/EWG⁷. Wykaz ten jest załączony do tej decyzji.

18. Punkt 2 załącznika do decyzji 94/3 stanowi, że wykaz odpadów jest potocznie zwany „Europejskim katalogiem odpadów (EWC)”.

19. Punkt 3 tego załącznika wskazuje, że „EWC jest zharmonizowanym i niewyczerpującym wykazem odpadów, tzn. wykazem, który będzie podlegał okresowemu przeglądowi [...]”.

20. Decyzja 94/3 została zastąpiona decyzją 2000/532/WE⁸, w której zmieniono EWC.

21. W rozdziale 19 wykazu odpadów załączonego do tej decyzji, zatytułowanym „Odpady z urzędzeń do gospodarowania odpadami [...]”, w sekcji 19 12, zatytułowanej „Odpady z mechanicznej przeróbki [mechanicznego przetwarzania] odpadów (np. z sortowania, zgniatania, zagęszczania, granulowania) niewymienione w innych grupach” znajduje się pozycja 19 12 12 „inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki [mechanicznego przetwarzania] odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11^[9]”.

⁶ Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 1993 r. ustanawiająca wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.U. 1994, L 5, s. 15) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

⁷ Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39).

⁸ Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca [decyzję 94/3] 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 (Dz.U. 2000, L 226, s. 3). Decyzja ta została ostatnio zmieniona decyzją Komisji 2014/955/WE z dnia 18 grudnia 2014 r. zmieniającą decyzję 2000/532 (Dz.U. 2014, L 370, s. 44).

⁹ Pozycja 19 12 11 dotyczy „innych odpadów (w tym zmieszanych substancji i przedmiotów) z mechanicznej obróbki [mechanicznego przetwarzania] odpadów zawierających substancje niebezpieczne”.

22. W rozdziale 20 tego wykazu, zatytułowanym „Odpady komunalne (odpady z gospodarstw domowych oraz podobne odpady handlowe, przemysłowe i instytucjonalne), łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”, w sekcji 20 03, zatytułowanej „inne odpady komunalne”, znajduje się pozycja 20 03 01 „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”.

B. Prawo włoskie

23. Artykuł 182 bis ust. 1 decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (dekretu ustawodawczego nr 152 dotyczącego przepisów w dziedzinie ochrony środowiska) z dnia 3 kwietnia 2006 r.¹⁰ stanowi:

„Unieszkodliwianie odpadów oraz odzysk zmieszanych odpadów komunalnych są realizowane za pomocą odpowiedniej zintegrowanej sieci instalacji, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik i globalnie stosunku kosztów do zysków w celu:

- a) osiągnięcia samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych innych niż niebezpieczne oraz odpadów powstających w wyniku ich przetwarzania na optymalnych obszarach geograficznych;
- b) umożliwienia unieszkodliwiania odpadów oraz odzysku zmieszanych odpadów komunalnych w jednej z odpowiednich instalacji położonych najbliżej miejsc wytwarzania lub zbierania, w celu ograniczenia przemieszczania odpadów, uwzględniając kontekst geograficzny lub konieczność specjalistycznych instalacji dla niektórych rodzajów odpadów;

[...]”.

24. Załącznik D do dekretu ustawodawczego nr 152/2006 przejmuje ustanowione w EWC kody, jakie należy przypisać różnym rodzajom odpadów.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

25. Plan Eco, spółka transportowa, wystąpiła do Regionu z wnioskiem o uprzednią zgodę na wywóz do cementowni znajdującej się w Słowenii, w celu wykorzystania w technologii współpalania, 2000 ton zmieszanych odpadów komunalnych przetworzonych mechanicznie przez spółkę Futura, które ta ostatnia sklasyfikowała pod pozycją 19 12 12 EWC (zwanymi dalej „spornymi odpadami”).

26. Decyzją z dnia 22 kwietnia 2016 r. Region sprzeciwił się planowanemu przemieszczeniu, w szczególności na podstawie art. 12 ust. 1 lit. b) i g) rozporządzenia nr 1013/2016, ponieważ, po pierwsze, sporne odpady były pierwotnie zmieszanymi odpadami komunalnymi, a czynności przetwarzania przeprowadzone przez Futurę nie zmieniły ich charakteru, ponieważ przypisanie do pozycji 19 12 12 EWC odpadów nie jest w tym względzie decydujące; po drugie, w dekrete ustawodawczym nr 152/2006 wprowadzono wymóg, aby takie zmieszane odpady komunalne były odzyskiwane w jednej z odpowiednich instalacji położonych najbliżej miejsca wytwarzania lub

¹⁰ Dodatek zwyczajny do GURI nr 88 z dnia 14 kwietnia 2006 r., zwany dalej „dekretom ustawodawczym nr 152/2006”. Artykuł 182 bis został dodany na mocy art. 9 decreto legislativo n°205 – Disposizioni di attuazione della direttiva [2008/98] (dekretu ustawodawczego nr 205, przepisy wykonawcze do dyrektywy 2008/98) z dnia 3 grudnia 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 288 z dnia 10 grudnia 2010 r.).

zbierania; po trzecie, na terytorium Regionu istnieje sieć instalacji mogących zaspokoić potrzeby Plan Eco, a w niniejszym przypadku jeden z zakładów w Regionie oświadczył, że jest w stanie przyjmować wspomniane zmieszane odpady komunalne.

27. Plan Eco wniosła skargę na tę decyzję do Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalnego sądu administracyjnego dla Wenecji Euganejskiej, Włochy), który w wyroku z dnia 15 listopada 2016 r. stwierdził nieważność decyzji w szczególności ze względu na to, że przemieszczanie za granicę dotyczyło odpadów specjalnych sklasyfikowanych pod pozycją 19 12 12 EWC i że w związku z tym zasady samowystarczalności, bliskości i ograniczenia terytorialnego przewidziane w przypadku przetwarzania odpadów komunalnych nie mają zastosowania.

28. Region wniosł od tego wyroku odwołanie do Consiglio di Stato (rady państwa, Włochy), która po ustaleniu, w szczególności, że sporne odpady zostały poddane przetworzeniu, które nie zmieniło w sposób znaczący ich pierwotnych właściwości jako odpadów komunalnych, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„W odniesieniu do sytuacji, w której zmieszane odpady komunalne, niezawierające odpadów niebezpiecznych, zostały przetworzone mechanicznie w instalacji w celu odzysku energii (proces R1/R12 w rozumieniu załącznika C [do dekretu ustawodawczego nr 152/2006]), w wyniku której to czynności przetwarzania okazało się, że zasadniczo przetworzenie nie zmieniło w sposób znaczący pierwotnych właściwości zmieszanych odpadów komunalnych, lecz odpady te w ramach klasyfikacji określonej w [EWC] przypisano do [pozycji] EWC 19 12 12, czego strony nie kwestionowały;

w celu oceny zgodności z prawem zastrzeżeń, jakie właściwy organ państwa pochodzenia zgłosił na podstawie zasad określonych w dyrektywie 2008/98 w ramach postępowania w sprawie wniosku o wydanie uprzedniej zgody na przemieszczenie przetworzonych odpadów do zakładu produkcyjnego w innym państwie europejskim w celu ich wykorzystania w technologii współspalania lub w każdym wypadku jako środka wytwarzania energii, a w szczególności zastrzeżeń takich jak zgłoszone w niniejszej sprawie, opartych na:

zasadzie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska (art. 13 [dyrektywy 2008/98]);

zasadzie samowystarczalności i bliskości ustanowionej w art. 16 ust. 1 [dyrektywy 2008/98] [...];

zasadzie ustanowionej w tym samym art. 16 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie [...];

motywie 33 dyrektywy 2008/98 [...],

[EWC] (w niniejszej sprawie [pozycja] 19 12 12 [tego katalogu], odnosząca się do odpadów z instalacji mechanicznego przetwarzania odpadów przeznaczonych do odzysku R1/R12) oraz ustanowione w nim odpowiednie kody kolidują – a jeśli tak w jakim stopniu – z przepisami [prawa Unii] dotyczącymi przemieszczania odpadów, które przed przetworzeniem mechanicznym były zmieszanyimi odpadami komunalnymi?

W szczególności, w odniesieniu do przemieszczania odpadów powstałych w wyniku przetworzenia zmieszanych odpadów komunalnych, czy przepisy art. 16 i motywu 33 dyrektywy 2008/98, które wyraźnie dotyczą przemieszczania odpadów, mają pierwszeństwo przed klasyfikacją wynikającą z [EWC]?

Jeśli Trybunał uzna to zagadnienie za właściwe i użyteczne, to czy wspomniany powyżej wykaz ma charakter normatywny, czy też stanowi on jedynie certyfikację techniczną zapewniającą jednolitą identyfikowalność wszystkich odpadów?”.

29. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rząd włoski i Komisję Europejską.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

30. Pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający składa się zasadniczo z dwóch pytań, które zbadam poniżej:

- pierwsze dotyczy kwestii, czy motyw 33 i art. 16 dyrektywy 2008/98 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one właściwemu organowi miejsca wysyłki na sprzeciwienie się przemieszczeniu zmieszanych odpadów komunalnych do innego państwa członkowskiego w celu ich wykorzystania w technologii współspalania, mimo że odpady te zostały sklasyfikowane pod pozycją 19 12 12 [EWC] w następstwie mechanicznego przetwarzania, które nie zmieniło jednak w sposób znaczący ich początkowych właściwości;
- drugie, poboczne, dotyczy kwestii, czy EWC ma charakter normatywny, czy też przeciwnie, stanowi on „jedynie certyfikację techniczną zapewniającą jednolitą identyfikowalność wszystkich odpadów”.

31. W postępowaniu przed sądem odsyłającym Region utrzymywał zasadniczo, że sporne odpady, które pozostają odpadami komunalnymi, mimo że zostały poddane mechanicznemu przetwarzaniu, podlegają zasadom samowystarczalności i bliskości określonym w art. 182 bis ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 152/2006 oraz że EWC jest certyfikacją techniczną, a nie przepisem normatywnym.

32. Plan Eco podniosła natomiast zasadniczo, że sporne odpady są odpadami „specjalnymi”, czyli odpadami poddanymi mechanicznemu przetwarzaniu, co pociąga za sobą przypisanie ich do pozycji 19 12 12 EWC.

33. Przed Trybunałem rząd włoski utrzymuje, że sporne odpady, pomimo poddania ich przetwarzaniu i pomimo przypisania ich – w następstwie tego przetwarzania – do pozycji 19 12 12 EWC, co jest prawidłowe, zachowały swój charakter zmieszanych odpadów komunalnych innych niż niebezpieczne w rozumieniu motywu 33 dyrektywy 2008/98. W związku z tym, na podstawie art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006, odpady te podlegają przepisom dotyczącym przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a w szczególności art. 12 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, oraz zasadzie bliskości, o której mowa w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

34. Komisja ze swej strony uważa, że zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 przemieszczanie spornych odpadów, które nie utraciły charakteru zmieszanych odpadów komunalnych, mimo że są przeznaczone do odzysku, a nie do unieszkodliwienia, podlega tym samym przepisom co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a w konsekwencji art. 11 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, który pozwala właściwym organom zgłosić przeciwko przemieszczaniu uzasadniony sprzeciw, oparty w szczególności na zasadach bliskości i samowystarczalności. Wniosku tego nie podważa zawarte w art. 3 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia odesłanie do sekcji 20 EWC, ponieważ ten ostatni przepis ma zastosowanie do odpadów komunalnych zawierających odpady o odmiennym charakterze. Wspomniany wniosek znajduje potwierdzenie w motywie 33 dyrektywy 2008/98, w którym potwierdzono, że zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości, a także w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, zgodnie z którym wykaz odpadów jest wiążący jedynie w zakresie określenia odpadów, które mają być uznane za niebezpieczne. Ostatecznie tym, co ma decydujące znaczenie dla określenia charakteru spornych odpadów, nie jest nadanie im kodu EWC, lecz fakt, że odpady te pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi pomimo czynności przetwarzania.

35. Z uwagi na techniczny charakter przedstawionych pytań wydaje mi się użyteczne, aby przed rozpoczęciem analizy przedstawić zarys ram prawnych dotyczących przemieszczania odpadów oraz klasyfikacji spornych odpadów.

1. Ramy prawne dotyczące przemieszczania odpadów

36. Przede wszystkim zwracam uwagę, że zgodnie z art. 1 dyrektywy 2008/98 ustanawia się w niej środki mające na celu ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez z jednej strony zapobieganie negatywnemu wpływowi wynikającemu z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz zmniejszanie go, a z drugiej strony zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania.

37. Zgodnie z art. 16 tej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji do przetwarzania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia oraz zebranych zmieszanych odpadów komunalnych, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik i projektując tę sieć w taki sposób, aby w szczególności umożliwić indywidualne dążenie do samowystarczalności w zakresie przetwarzania odpadów i aby przetwarzanie tych odpadów mogło odbywać się w jednej z odpowiednich i usytuowanych najbliżej miejsca wytwarzania odpadów instalacji. Artykuł ten przewiduje w szczególności, że państwa członkowskie mogą ograniczyć wychodzące transporty odpadów z przyczyn dotyczących środowiska określonych w rozporządzeniu nr 1013/2006.

38. Następnie zauważam, że zgodnie ze swym art. 1 ust. 1 rozporządzenie nr 1013/2006 określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia, oraz że zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia ma ono zastosowanie do przemieszczania odpadów odbywającego się w szczególności pomiędzy państwami członkowskimi, z wyjątkiem przemieszczania odpadów objętych szczególnymi przypadkami lub szczególnymi uregulowaniami określonymi w ust. 3 tego artykułu, które nie mają zastosowania do sprawy w postępowaniu głównym.

39. Zgodnie z art. 3 rzeczonego rozporządzenia przemieszczanie odpadów pomiędzy państwami członkowskimi podlega albo procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody określonej w art. 4–17 tego rozporządzenia, które mają zastosowanie do odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia oraz do odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do odzysku, albo ogólnym obowiązkiem w zakresie informowania określonym w art. 18 rozporządzenia, które zasadniczo dotyczą jedynie odpadów innych niż niebezpieczne przeznaczonych do odzysku¹¹.

40. Ponadto z art. 11, 12 i 18 rozporządzenia nr 1013/2006 wynika, że państwa członkowskie mają różne prawa i obowiązki w zakresie z jednej strony przemieszczania między państwami członkowskimi odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a z drugiej strony przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku. Co więcej, zgodnie z art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia przemieszczanie zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, a także od innych wytwórców, do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania podlega tym samym przepisom co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia¹².

41. Co się tyczy, w szczególności, odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia i 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 zasad bliskości, priorytetu dla odzysku i samowystarczalności, zgodnie z tą dyrektywą¹³.

2. Klasyfikacja spornych odpadów

42. W niniejszej sprawie przypominam przede wszystkim, że sporne odpady, które były przedmiotem wniosku o uprzednią zgodę na wywóz, były pierwotnie zmieszany odpadami komunalnymi, niezawierającymi odpadów niebezpiecznych.

43. Następnie bezsporne jest, że sporne odpady zostały poddane mechanicznemu przetwarzaniu w celu odzysku energii i że przetwarzanie to spowodowało zmianę klasyfikacji tych odpadów według EWC. Odpady te zostały zatem sklasyfikowane pod pozycją 19 12 12 tego katalogu, która odpowiada następującej definicji: „inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki [mechanicznego przetwarzania] odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11”, natomiast „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne” sensu stricto zostały sklasyfikowane w tym katalogu pod pozycją 20 03 01. Sąd odsyłający sprawdził jednak, że wspomniane przetwarzanie nie zmieniło w sposób znaczący pierwotnych właściwości tych odpadów, które pozostały zmieszany odpadami komunalnymi.

44. Wreszcie bezsporne jest również, że planowane przemieszczenie dotyczyło odpadów przeznaczonych do „odzysku”, to znaczy przeznaczonych do wykorzystania jako środek wytwarzania energii¹⁴, oraz że w regionie istniała sieć instalacji mogących przyjmować takie odpady.

¹¹ Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 52).

¹² Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 53).

¹³ Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 56).

¹⁴ W odniesieniu do definicji „odzysku” zob. pkt 6 i 10 niniejszej opinii.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

45. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad kwestią stosowania w danym przypadku motywu 33 i art. 16 dyrektywy 2008/98 oraz nad skutkami zaklasyfikowania spornych odpadów według EWC dla stosowania tych przepisów.

46. W tym względzie uważam, że należy na wstępie zaznaczyć, iż przemieszczanie odpadów, takie jakiego dotyczy postępowanie główne, wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, które, jak wynika z jego tytułu, ma zastosowanie szczególnie do przemieszczania odpadów¹⁵. W szczególności art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia dotyczy dokładnie przemieszczania zmieszanych odpadów komunalnych i stanowi on, że takie przemieszczanie podlega tym samym przepisom co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a zatem podlega też art. 11 wspomnianego rozporządzenia w zakresie sprzeciwów wobec ich przemieszczania. Ponadto do tego rozporządzenia odsyłają także przywołane przez sąd odsyłający motyw 33 i art. 16 dyrektywy 2008/98.

47. Uważam zatem, że w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi pierwsze pytanie prejudycjalne należy rozumieć w ten sposób, iż oprócz dyrektywy 2008/98 odnosi się ono również – i przede wszystkim – do właściwych przepisów rozporządzenia nr 1013/2006.

48. Powstaje zatem pytanie, czy przemieszczanie spornych odpadów podlega systemowi prawnemu ustanowionemu w art. 11 rozporządzenia nr 1013/2006 na mocy odesłania zawartego w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, mimo że przepis ten odnosi się do pozycji 20 03 01 EWC¹⁶, podczas gdy odpady te zostały zaklasyfikowane w inny sposób, a mianowicie do pozycji 19 12 12¹⁷ tego katalogu.

49. Uważam, że na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, ponieważ wydaje mi się, iż w okolicznościach niniejszej sprawy klasyfikacja spornych odpadów według EWC nie może kolidować ze stosowaniem przepisów dotyczących przemieszczania odpadów pomiędzy państwami członkowskimi.

50. Poniżej rozwinę to stanowisko, analizując w pierwszej kolejności skutki prawne klasyfikacji zgodnie z EWC, a w drugiej kolejności odniesienie w art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 do pozycji 20 03 01 tego katalogu.

¹⁵ Zobacz pkt 38 niniejszej opinii. Dla przypomnienia: rozporządzenie nr 1013/2006 zgodnie ze swoim art. 1 „określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia”. Tytuł II tego rozporządzenia dotyczy przemieszczania odpadów na terytorium Unii. W odróżnieniu od wspomnianego rozporządzenia dyrektywa 2008/98 ma szerszy zakres stosowania, ponieważ zgodnie ze swym art. 1 „ustanawia [ona] środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi [zapobieganie negatywnemu wpływowi wynikającemu z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz zmniejszanie go] oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania”.

¹⁶ Dla przypomnienia: art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 jest sformułowany w następujący sposób: „Przemieszczanie zmieszanych odpadów komunalnych (*kod odpadów 20 03 01*) zebranych z gospodarstw domowych, także gdy odpady te zebrano również od innych wytwórców, do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania podlega, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, tym samym przepisom co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia” (podkreślenie moje). Pozycja 20 03 01 odpowiada definicji „zmieszanych odpadów komunalnych”.

¹⁷ Dla przypomnienia: pozycja ta odpowiada następującej definicji: „inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki [mechanicznego przetwarzania] odpadów, inne niż wymienione w [pozycji] 19 12 11”.

51. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o skutki prawne klasyfikacji odpadów, uważam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykaz odpadów zawarty w tym katalogu ma jedynie charakter orientacyjny¹⁸. Ponadto art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98 stanowi, że wykaz odpadów jest wiążący w zakresie określenia odpadów, które mają być uznane za odpady niebezpieczne¹⁹, co nie ma miejsca w tym przypadku²⁰.

52. Ponadto w szczególności z pkt 3 noty wstępnej do wykazu odpadów zawartego w załączniku do decyzji 94/3 wynika, że EWC, wprowadzony tą decyzją, jest zharmonizowanym i niewyczerpującym wykazem odpadów oraz że fakt, iż dany materiał się w nim znajduje, nie oznacza, że jest on odpadem we wszystkich przypadkach, ponieważ ujęcie w tym wykazie wywołuje skutki, jedynie jeżeli materiał ten odpowiada definicji odpadów. W pkt 5 tej noty wstępnej wyjaśniono w szczególności, że katalog ten „ma służyć jako nomenklatura referencyjna zapewniająca wspólną terminologię obowiązującą w całej [Unii] w celu poprawy efektywności działań związanych z gospodarowaniem odpadami”.

53. W związku z powyższym wydaje mi się, że klasyfikacja spornych odpadów zgodnie z EWC nie jest wiążąca w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie do przemieszczania, którego dotyczy postępowanie główne.

54. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o fakt, że art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 zawiera wyraźne odniesienie do pozycji 20 03 01, wydaje mi się, że odniesienie to ma jedynie charakter orientacyjny.

55. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z motywem 7 rozporządzenia nr 1013/2006 nadzór i kontrola nad przemieszczaniem odpadów są zorganizowane i uregulowane w sposób, który uwzględnia w szczególności potrzebę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i zdrowia ludzi, a także – jak potwierdził to Trybunał – rozporządzenie to ma na celu stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska²¹. W tym celu rzezone rozporządzenie poddaje różnym systemom z jednej strony przemieszczanie pomiędzy państwami członkowskimi odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia oraz zmieszanych odpadów komunalnych, a z drugiej strony przemieszczanie odpadów przeznaczonych do odzysku²². W szczególności w odniesieniu do zmieszanych odpadów komunalnych z prac przygotowawczych nad przyjęciem tego rozporządzenia wynika, że prawodawca Unii chciał dążyć do celu służącego ograniczeniu do niezbędnego minimum przemieszczania odpadów z gospodarstw domowych, na które składają się zmieszane odpady komunalne, oraz zachęceniu państw członkowskich, które muszą się zająć tymi niejednorodnymi odpadami, do rozwiązywania problemów związanych z odpadami z gospodarstw domowych w sposób niezależny, umożliwiając im tym samym sprzeciwianie się

¹⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁹ Ponadto nawet w odniesieniu do odpadów, które są sklasyfikowane jako „niebezpieczne”, w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98 wyjaśniono, że włączenie danej substancji lub przedmiotu do wykazu nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach, ponieważ substancja lub przedmiot są uznawane za odpady jedynie po spełnieniu warunków definicji zawartej w art. 3 pkt 1 tej dyrektywy (mianowicie jeżeli jest to substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany), a art. 7 ust. 2 i 3 pozwala państwom członkowskim, przy uwzględnieniu właściwości wymienionych w załączniku III do wspomnianej dyrektywy, na uznanie za niebezpieczne odpadów, które nie są wymienione jako takie w wykazie odpadów, lub na obniżenie klasyfikacji odpadów niebezpiecznych do odpadów innych niż niebezpieczne.

²⁰ Zobacz pkt 42 niniejszej opinii.

²¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 49).

²² Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

przemieszczeniu odpadów z gospodarstw domowych na podstawie przepisów dotyczących odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, bez wykluczenia przy tym współpracy z państwami sąsiednimi²³.

56. Na podstawie powyższych rozważań wnioskuję, że system prawny stosowany do przemieszczania odpadów zależy od *istotnego charakteru* odpadów, a nie od ich *formalnej klasyfikacji* zgodnie z EWC.

57. Ponadto motyw 33 dyrektywy 2008/98 wskazuje w sposób jasny i jednoznaczny, że zmieszane odpady komunalne, o których mowa w tym przepisie, zachowują tę klasyfikację niezależnie od tego, czy zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, jeżeli czynność ta nie zmieniła „w sposób znaczący” ich właściwości. Otóż choć motywy aktu prawnego Unii nie mają same w sobie mocy prawnej ani charakteru normatywnego, mogą służyć jako środki pomocnicze przy wykładni, pozwalające wywnioskować wolę prawodawcy Unii²⁴. W niniejszym przypadku motyw ten, mimo że nie jest częścią rozporządzenia nr 1013/2006, odnosi się wyraźnie do art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia i stanowi zatem pomoc przy wykładni tego przepisu, gdyż potwierdza w sposób dorozumiany, że odniesienie do pozycji 20 03 01 ma jedynie charakter orientacyjny, ponieważ art. 3 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia stosuje się w zależności od charakteru odpadów, w tym przypadku niezmiennego.

58. W tych okolicznościach uważam, że przemieszczanie spornych odpadów, niezależnie od ich klasyfikacji zgodnie z EWC, wchodzi w zakres stosowania art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006, a zatem podlega przepisom art. 11 tego rozporządzenia, który umożliwia właściwym organom miejsca wysyłki zgłoszenie sprzeciwu wobec przemieszczenia tych odpadów na podstawie, między innymi, zasad bliskości i samowystarczalności, zgodnie z dyrektywą 2008/98²⁵.

59. W odniesieniu do art. 16 tej dyrektywy, na który powołują się Region i rząd włoski, należy wskazać, że ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie tego artykułu zezwala państwom członkowskim na ograniczenie wychodzących transportów odpadów „z przyczyn dotyczących środowiska określonych w [rozporządzeniu nr 1013/2006]”, a zatem w kontekście niniejszej sprawy przepis ten sam odsyła do tego rozporządzenia. Niemniej jednak przepis ten stanowi narzędzie wykładni art. 11 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, ponieważ wyjaśnia zasady samowystarczalności i bliskości, do których ten ostatni przepis się odnosi²⁶.

²³ Zobacz np. zalecenie Parlamentu Europejskiego A6-0287/2005 z dnia 10 października 2005 r. dotyczące wspólnego stanowiska Rady mającego na celu przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów, w szczególności uzasadnienie poprawek nr 28 i 33.

²⁴ Zobacz podobnie opinie: rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 132); rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawie Airhelp (C-28/20, EU:C:2021:203, pkt 38). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Marine Harvest/Komisja (C-10/18 P, EU:C:2020:149, pkt 43, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁵ Pragnę ponadto zauważyć, że o ile na podstawie art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1013/2006 właściwe organy mogą zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia odpadów na podstawie w szczególności zasad bliskości i samowystarczalności, na które powołał się Region w niniejszej sprawie (zob. pkt 26 niniejszej opinii), o tyle art. 11 ust. 1 lit. i) tego rozporządzenia pozwala również tym organom na sprzeciwienie się po prostu przemieszczeniu „zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych (kod odpadów 20 03 01)”.

²⁶ W szczególności, poprzez wzajemne odesłanie pomiędzy dwoma przepisami, z jednej strony art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1013/2006 pozwala właściwym organom na zgłaszanie uzasadnionego sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia (oraz, na mocy odesłania zawartego w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, zmieszanych odpadów komunalnych) w celu „realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomie [Unii] i krajowym, zgodnie z dyrektywą [2008/98]”, a z drugiej strony art. 16 tej dyrektywy, który ustanawia zasady samowystarczalności i bliskości, pozwala państwom członkowskim ograniczyć wychodzące transporty odpadów „z przyczyn dotyczących środowiska określonych w [rozporządzeniu nr 1013/2006]” (podkreślenie moje).

60. Ponadto warto, jak sądzę, wyjaśnić, że na mocy wyraźnego odesłania zawartego w art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 11 tego rozporządzenia dotyczący przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a nie przywołany przez rząd włoski art. 12 wspomnianego rozporządzenia, który dotyczy przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku. Nie ma zatem znaczenia, że sporne odpady były przeznaczone do wykorzystania jako środek wytwarzania energii, a zatem „do odzysku”²⁷.

61. Ponadto art. 13 dyrektywy 2008/98, przytoczony bez dodatkowych wyjaśnień przez sąd odsyłający, nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ ogranicza się on do ustanowienia w sposób ogólny, że państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by gospodarowanie odpadami nie zagrażało zdrowiu ludzkiemu i nie szkodziło środowisku naturalnemu.

62. Wydaje mi się zatem, że przemieszczanie spornych odpadów podlega, w rozumieniu art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006, przepisom dotyczącym przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, a mianowicie art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia²⁸ w związku z art. 16 dyrektywy 2008/98, mimo że odpady te zostały poddane przetworzeniu, które to przetworzenie, bez zmienienia w sposób znaczący ich pierwotnych właściwości, spowodowało zmianę kodu w rozumieniu EWC. W tym względzie uważam, że ów katalog i ustanowiona w nim klasyfikacja nie kolidują z uregulowaniami Unii w dziedzinie przemieszczania odpadów mającymi zastosowanie w niniejszej sprawie.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

63. W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się, czy EWC ma charakter normatywny, czy też stanowi on jedynie certyfikację techniczną zapewniającą jednolitą identyfikowalność wszystkich odpadów.

64. Odpowiedź na to pytanie wynika z powyższej analizy, a mianowicie z pkt 51 i 53 niniejszej opinii.

65. Należy zatem stwierdzić, że wykaz odpadów zawarty w EWC nie ma charakteru normatywnego ani wiążącego, lecz, jak sprecyzowano w pkt 5 noty wstępnej do wykazu odpadów, po jego wprowadzeniu ma on służyć jako nomenklatura referencyjna zapewniająca wspólną terminologię obowiązującą w całej Unii w celu poprawy efektywności działań związanych z gospodarowaniem odpadami²⁹.

²⁷ W przedmiocie pojęcia „odzysku” zob. pkt 6 i 10 niniejszej opinii.

²⁸ Ponieważ właściwy organ może sprzeciwić się przemieszczeniu w jednej z sytuacji przewidzianych w tym przepisie.

²⁹ Zobacz pkt 51 niniejszej opinii.

V. Wnioski

66. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne przedłożone mu przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) odpowiedział w następujący sposób:

Europejski katalog odpadów (EWC) i wprowadzona w nim klasyfikacja, o których mowa w 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 należy interpretować w ten sposób, że nie kolidują one z art. 3 ust. 5 ani z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów w związku z art. 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, mającej zastosowanie do przemieszczania zmieszanych odpadów komunalnych poddanych mechanicznemu przetwarzaniu niezmienniejącemu w sposób znaczący pierwotnych właściwości tych odpadów, niezależnie od ich klasyfikacji w rozumieniu EWC.

Klasyfikacja w rozumieniu EWC nie jest w tym względzie wiążąca.