Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 26 listopada 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko — Odpady — Przemieszczanie — Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 — Przemieszczanie wewnątrz Unii Europejskiej — Punkt wjazdu inny niż punkt przewidziany w dokumencie zgłoszeniowym i w uprzedniej zgodzie — Istotna zmiana charakterystyki przemieszczania odpadów — Nielegalne przemieszczanie — Proporcjonalność grzywny administracyjnej

W sprawie C-487/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i ds. pracy w Budapeszcie, Węgry) postanowieniem z dnia 22 października 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 listopada 2014 r., w postępowaniu:

SC Total Waste Recycling SRL

przeciwko

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes piątej izby, pełniący obowiązki prezesa siódmej izby, C. Lycourgos (sprawozdawca) i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Havasa i D. Lomę-Osoria Lerenę, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 pkt 35 lit. d), art. 17 ust. 1 i art. 50 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 669/2008 z dnia 15 lipca 2008 r. (Dz.U. L 188, s. 7, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1013/2006").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy SC Total Waste Recycling SRL (zwaną dalej „Total Waste Recycling") a Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (krajowym inspektoratem ochrony środowiska i przyrody, zwanym dalej „inspektoratem") w przedmiocie grzywny administracyjnej nałożonej przez ów inspektorat z tytułu naruszeń przepisów dotyczących przemieszczania odpadów.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1, 7, 13, 14 i 33 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowią:

„(1) Głównym i najważniejszym celem i przedmiotem niniejszego rozporządzenia jest ochrona środowiska, a jego wpływ na handel międzynarodowy ma jedynie uboczny charakter.

[…]

(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 Wspólnoty.

[…]

(13) Pomimo iż nadzór i kontrola przemieszczania odpadów w obrębie państwa członkowskiego jest sprawą tego państwa członkowskiego, krajowe uregulowania dotyczące przemieszczania odpadów powinny uwzględniać potrzebę spójności z przepisami wspólnotowymi w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzi.

(14) W przypadku przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania oraz przeznaczonych do odzysku odpadów niewymienionych w załączniku III, III A lub III B właściwe jest zapewnienie optymalnego nadzoru i kontroli poprzez wymóg uzyskania uprzedniej pisemnej zgody na takie przemieszczenie [zwanej dalej »zgodą«]. Taka procedura powinna z kolei wiązać się z uprzednim zgłoszeniem, które umożliwi właściwym organom uzyskanie odpowiednich informacji i podjęcie wszelkich koniecznych środków dla ochrony zdrowia ludzi i środowiska. Powinno to również umożliwić tym organom wnoszenie uzasadnionych sprzeciwów wobec takiego przemieszczenia.

[…]

(33) Powinny zostać podjęte niezbędne kroki w celu zapewnienia zgodnego z dyrektywą 2006/12/WE i innymi przepisami wspólnotowymi w sprawie odpadów gospodarowania odpadami przesyłanymi w obrębie Wspólnoty oraz przywożonymi do Wspólnoty bez powodowania niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i bez stosowania procesów albo metod, które mogą szkodzić środowisku przez cały okres przemieszczania, w tym odzysku lub unieszkodliwienia w państwie przeznaczenia […]".

4 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

35) »nielegalne przemieszczanie« oznacza przemieszczanie odpadów dokonane:

[…]

d) w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania […]”.

5 Artykuł 3 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi, że przemieszczanie odpadów, które mają być poddane procesom odzysku i są wyszczególnione w „bursztynowym” wykazie odpadów zawartym w załączniku IV do tego rozporządzenia, podlega procedurze zgłoszenia i zgody zgodnie z przepisami tytułu II tego rozporządzenia.

6 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1013/2006 przy dokonywaniu zgłoszenia w sprawie przemieszczenia odpadów określonych w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b) zgłaszający zobowiązany jest wypełnić dokument zgłoszeniowy wskazany w załączniku I A do tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, dokument przesyłania wskazany w załączniku I B do rzeczonego rozporządzenia, podając w tych dwóch dokumentach lub dołączając do nich informacje i dokumenty wyszczególnione w częściach 1 i 2 załącznika II do tego rozporządzenia.

7 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1013/2006 reguluje postępowanie w sprawie wyrażenia zgody przez właściwe organy miejsca przeznaczenia, wysyłki i tranzytu na zgłoszone im przemieszczanie odpadów.

8 Artykuł 17 rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowany „Zmiany w przemieszczaniu po uzyskaniu zgody”, stanowi:

„1. W przypadku gdy w przemieszczaniu, na które wydano zgodę, zaszły istotne zmiany w zakresie jego charakterystyki lub warunków, w tym planowanej ilości odpadów, trasy [drogi], środków transportu [trasy], daty przemieszczania lub przewoźnika, zgłaszający zobowiązany jest niezwłocznie, a w miarę możliwości przed rozpoczęciem przemieszczania, zawiadomić o tym zainteresowane właściwe organy i odbiorcę.

2. W takich przypadkach wymagane jest dokonanie nowego zgłoszenia, chyba że zainteresowane właściwe organy uznają, że proponowane zmiany nie wymagają nowego zgłoszenia.

[…]”.

9 Artykuł 49 rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowany „Ochrona środowiska”, stanowi w ust. 1:

„1. Wytwórca, zgłaszający i inne przedsiębiorstwa zaangażowane w przemieszczanie odpadów lub ich odzysk albo unieszkodliwienie podejmują działania niezbędne dla zapewnienia, że wszelkie odpady, które przesyłają, są zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres przemieszczania oraz odzysku i unieszkodliwiania. Jeżeli przemieszczanie ma miejsce we Wspólnocie, muszą być spełnione wymogi określone w art. 4 dyrektywy 2006/12/WE oraz w innych przepisach wspólnotowych dotyczących odpadów.

[…]”.

10 Artykuł 50 tego rozporządzenia, zatytułowany „Egzekwowanie przepisów w państwach członkowskich”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy przewidujące sankcje za naruszanie przepisów niniejszego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie niezbędne środki, by zapewnić ich stosowanie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie zawiadamiają Komisję o ich krajowych przepisach w zakresie zapobiegania nielegalnym przemieszczaniom i wykrywania ich, a także sankcji za nielegalne przemieszczenia.

[…]

3. Kontrole przemieszczania mogą odbywać się w szczególności:

[…]

d) podczas przemieszczania przez terytorium Wspólnoty.

4. Kontrole przemieszczeń obejmują sprawdzanie dokumentów, potwierdzenie tożsamości oraz, w odpowiednich przypadkach, bezpośrednią kontrolę odpadów.

[…]”.

11 Pole nr 8 załącznika I A do rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowanego „Dokument zgłoszenia transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów”, wygląda następująco:

8. Planowany przewoźnik	nr rejestracji:
Nazwa (7):	
Adres:	
Osoba wyznaczona do kontaktów:	
Tel.:	Faks:
Adres e-mail:	
Środki transportu (5):	

12 Pola nr 15 i 16 wspomnianego załącznika I A przedstawiają się następująco:

15. a) Państwa zainteresowane; b) kody numeryczne właściwych organów (jeśli dotyczy); c) określone punkty wyjazdu lub wjazdu (przejście graniczne lub port)						
Państwo wywozu/wysyłki	Państwa tranzytu (wjazd i wyjazd)					Państwo przywozu/przeznaczenia
a)						
b)						
c)						
16. Urzędy celne wprowadzenia lub wyprowadzenia lub wywozu (Wspólnota Europejska):						
Wprowadzenie:		Wyprowadzenie:		Wywóz:		

13 Pole nr 8 załącznika I B do rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowanego „Dokument przesyłania dotyczący transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów”, wygląda następująco:

8.a) Pierwszy przewoźnik (3):	**8.b) Drugi przewoźnik** (3):	**8.c) Ostatni przewoźnik** (3):
Nr rejestracji: Nazwa: Adres: Tel.: Faks: Adres e-mail:	Nr rejestracji: Nazwa: Adres: Tel.: Faks: Adres e-mail:	Nr rejestracji: Nazwa: Adres: Tel.: Faks: Adres e-mail:
------- *Wypełnia przedstawiciel przewoźnika* -------		*Więcej niż 3 przewoźników* (4) ☐
Środki transportu (1): Data przekazania: Podpis:	Środki transportu (1): Data przekazania: Podpis:	Środki transportu (1): Data przekazania: Podpis:

14 Punkt 26 załącznika I C do rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowany „Szczegółowe instrukcje w zakresie wypełniania dokumentów zgłoszenia i przesyłania”, ma następujące brzmienie:

„**Pole nr 15** (zob. załącznik II, część 1, pkt 8–10, 14): W wersie a) pola nr 15 należy podać nazwy państw […] wysyłki, państw tranzytowych i przeznaczenia lub kody każdego z tych krajów przy użyciu oznaczeń według normy ISO 3166 […]. W wersie b) należy w stosownych przypadkach podać numer kodu odpowiednich właściwych organów dla każdego kraju, a w wersie c) należy wstawić nazwę przejścia granicznego lub portu oraz, w stosownych przypadkach, numer kodu urzędu celnego odpowiadającego punktowi wjazdu lub wyjazdu do/z danego kraju. Dla krajów tranzytu należy podać w wersie c) informacje o punktach wjazdu i wyjazdu. Jeśli podczas przemieszczania przekracza się granice więcej niż trzech państw tranzytowych, odpowiednie informacje należy przedstawić w formie załącznika. Należy przedstawić planowane trasy przewozu pomiędzy punktami wyjazdu i wjazdu, jak i możliwe warianty, także na wypadek nieprzewidzianych okoliczności, w formie załącznika”.

15 Załącznik II do rozporządzenia nr 1013/2006, dotyczący informacji i dokumentów związanych ze zgłoszeniem, przewiduje w swej części 1, zatytułowanej „Informacje, które powinny być zawarte w dokumencie zgłoszenia lub do niego załączone”:

„[…]

13. Przewidywane środki transportu.

14. Planowana trasa (punkt wyjazdu i wjazdu do i z każdego zainteresowanego państwa, w tym urzędy celne wprowadzenia lub wyprowadzenia lub wywozu ze Wspólnoty) i planowana droga (droga pomiędzy punktami wyjazdu i wjazdu), jak i możliwe warianty, także w razie nieprzewidzianych okoliczności.

[…]”.

16 Część 2 wspomnianego załącznika II, zatytułowana „Informacje, które powinny być zawarte w dokumencie przesyłania lub do niego załączone”, ma następujące brzmienie:

„[…]

3. Środki transportu.

[…]

5. „Trasa (punkt wyjazdu i wjazdu do [i z] każdego zainteresowanego państwa, w tym urzędy celne wprowadzenia lub wyprowadzenia lub wywozu ze Wspólnoty) i droga (droga pomiędzy punktami wyjazdu i wjazdu), w tym możliwe warianty, także w razie nieprzewidzianych okoliczności.

[…]”.

Uregulowanie węgierskie

17 Artykuł 19 ust. 1 a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (ustawy CLXXXV z 2012 r. o odpadach, zwanej dalej „ustawą o odpadach”) stanowi:

„Odpady mogą być wprowadzane na terytorium Węgier zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dekretu rządowego w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów”.

18 Artykuł 86 ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„Zgodnie z dekretem rządowym określającym szczegółowe zasady dotyczące grzywien z tytułu gospodarowania odpadami organ odpowiedzialny za ochronę środowiska nakłada grzywnę z tytułu gospodarowania odpadami na każdego, kto jest osobą fizyczną lub prawną, osobą pracującą na własny rachunek lub podmiotem niemającym osobowości prawnej i kto:

a) narusza normy ustanowione w akcie prawnym z dziedziny gospodarowania odpadami, w akcie prawnym Unii Europejskiej mającym bezpośrednie zastosowanie lub w decyzji administracyjnej,

b) prowadzi działalność w dziedzinie gospodarowania odpadami wymagającą uzyskania zgody, zatwierdzenia, rejestracji lub zgłoszenia, lecz bez takiej zgody, zatwierdzenia, rejestracji lub zgłoszenia lub w sposób inny niż w nich wskazany,

c) nie zawiadomi lub nie zawiadomi we właściwy sposób organu ochrony środowiska o wytworzeniu lub powstaniu produktów ubocznych lub używa, rozprowadza lub składuje odpady jako produkty lub produkty uboczne”.

19 Artykuł 1 hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet (dekretu rządowego nr 271 z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie wysokości grzywien z tytułu gospodarowania odpadami i sposobu ich ustalania i nakładania, zwanego dalej „dekretem rządowym") stanowi:

„1. Kwotę grzywny – z zastrzeżeniem przepisów art. 2 ust. 4–8 i art. 3 ust. 4 – stanowi kwota będąca wynikiem mnożenia grzywien podstawowych określonych w niniejszym dekrecie przez współczynniki odpowiadające czynnikom zmieniającym te grzywny podstawowe, zgodnie z przepisami załącznika.

[…]

3. Maksymalna kwota grzywny podstawowej z tytułu gospodarowania odpadami (zwanej dalej »grzywną podstawową«) wynosi:

[…]

g) w przypadku nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych: 1 mln HUF".

20 Artykuł 3 omawianego dekretu rządowego stanowi:

„1. W celu ustalenia wymiaru grzywny określa się najpierw kwotę grzywny podstawowej.

[…]

4. W przypadku nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów (wwóz, wywóz lub tranzyt przez terytorium kraju) kwota należnej grzywny stanowi wynik pomnożenia grzywny podstawowej określonej w art. 1 ust. 3 lit. f)–g) przez wskaźnik masy odpadów. W przypadku gdy nie można ustalić dokładnie masy odpadów, należy ją obliczyć na podstawie średniej wartości przedziału masy, wyrażonej w tonach, ustalonej szacunkowo".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 W dniu 21 października 2013 r. należąca do Total Waste Recycling ciężarówka przewożąca ładunek w postaci 8380 kg odpadów objętych „bursztynowym" wykazem odpadów zawartym w załączniku IV do rozporządzenia nr 1013/2006, czyli odpadów podlegających procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, została poddana kontroli na przejściu granicznym w Nagylak, gdy miała wjechać na terytorium Węgier.

22 Kontrola ta pozwoliła stwierdzić, że wspomnianemu ładunkowi towarzyszył dokument zgłoszenia określony w załączniku I A do rozporządzenia nr 1013/2006, dokument przesyłania zawarty w załączniku I B do tego rozporządzenia, jak również zgody administracyjne przewidziane w rzeczonym rozporządzeniu. Jednakże wspomniany dokument zgłoszenia oraz owe zgody wskazywały jako dokładne miejsce wjazdu na terytorium Węgier przejście graniczne w Ártánd (Węgry), położone około 180 km na północ od Nagylak (Węgry). Total Waste Recycling oświadczyła w tym względzie, że w wyniku błędu w komunikacji kierowca tej ciężarówki próbował wjechać na terytorium Węgier przez przejście graniczne w Nagylak, które położone jest bliżej jego miejsca zamieszkania.

23 Decyzją z dnia 4 lutego 2014 r. inspektorat nałożył na Total Waste Recycling, na podstawie ustawy nr CLXXXV z 2012 r. o odpadach, grzywnę w wysokości 8 380 000 forintów węgierskich (HUF) (około 26 864,26 EUR) za uchybienie obowiązkom związanym z gospodarowaniem odpadami, jak również obciążył ją kosztami postępowania w wysokości 256 500 HUF (około 822,158 EUR). Inspektorat uzasadnił swą decyzję argumentem, że omawiany ładunek nie dostał się na terytorium Węgier przez

przejście graniczne podane w zgodach i że Total Waste Recycling nie zawiadomiła właściwych organów o zmianie dotyczącej trasy, na którą uprzednio uzyskano zgodę, przez co przemieszczenie stanowi nielegalne przemieszczenie w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006. Aby ustalić wymiar tej grzywny, inspektorat przyjął na podstawie dekretu rządowego maksymalną kwotę podstawową 1 mln HUF (około 3 205,099 EUR), którą pomnożył przez masę przemieszczanych odpadów.

24 W skardze do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i ds. pracy w Budapeszcie) Total Waste Recycling wnosi o stwierdzenie nieważności rzeczonej decyzji. Podnosi ona, że nie doszło do „nielegalnego przemieszczania" odpadów w rozumieniu art. 2 pkt 35) lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, ponieważ „sposób", w jaki przemieszczanie zostało dokonane w rozumieniu tego przepisu, mianowicie drogą, nie uległ zmianie, a zmieniono jedynie trasę. Wskazuje ona też, że z załączników do tego rozporządzenia wynika, iż pojęcia „środków transportu" i „trasy" są różne: pkt 13 załącznika II do tego rozporządzenia dotyczy „środków transportu", zaś pkt 14 tego załącznika odnosi się do „trasy".

25 Inspektorat wnosi o oddalenie tej skargi. Podnosi on, że skoro trasa zaplanowana w niniejszej sprawie została zmieniona, Total Waste Recycling była zobowiązana na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 do niezwłocznego zawiadomienia właściwych organów. Uważa on, że argument Total Waste Recycling oparty na wspomnianym załączniku II jest niedopuszczalny i że bez znaczenia jest okoliczność, iż stara się ona powołać na wykaz skrótów i kodów znajdujących się na końcu załącznika I A do tego rozporządzenia.

26 Sąd odsyłający uważa, że tekst rozporządzenia nr 1013/2006 nie wskazuje wyraźnie, czy fakt, iż wjazd przemieszczanych odpadów do państwa tranzytu odbywa się w innym miejscu niż przejście graniczne wskazane w dokumencie zgłoszeniowym i w zgodzie, należy uznać za zmianę środka transportu lub za przemieszczanie odpadów odbywające się w sposób, który nie został wskazany w dokumencie zgłoszeniowym, a więc za „nielegalne przemieszczanie" odpadów w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia, zważywszy jednocześnie, że na podstawie art. 17 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia zgłaszający jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić właściwe organy o istotnych zmianach dotyczących charakterystyki przemieszczenia, w tym planowanej drogi i trasy. Sąd odsyłający zastanawia się też, czy przy założeniu, że owo przemieszczanie należałoby uznać za nielegalne, z uwagi na okoliczności sprawy w postępowaniu głównym przewidziana grzywna jest proporcjonalna.

27 W tych okolicznościach Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i ds. pracy w Budapeszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy należy rozumieć, że przemieszczanie odpadów, które odbywa się »w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania«, zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, dotyczy środków transportu wskazanych w załącznikach I A i I B omawianego rozporządzenia (drogowego, kolejowego, morskiego, powietrznego, wodnego śródlądowego)?

2) Czy brak zawiadomienia właściwego organu w przypadku istotnej zmiany dotyczącej charakterystyki lub warunków przemieszczenia, na które została wydana zgoda, zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, może spowodować uznanie, że przemieszczanie odpadów odbywa się »w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania« w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) omawianego rozporządzenia, i że w związku z tym ma miejsce nielegalne przemieszczanie odpadów?

3) Czy należy uznać, że nastąpiła istotna zmiana dotycząca charakterystyki lub warunków przemieszczenia, na które została wydana zgoda, zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, gdy wjazd przemieszczanych odpadów do wskazanego państwa tranzytu następuje przez przejście graniczne inne niż podano w zgodzie lub dokumencie zgłoszeniowym?

4) Jeżeli przemieszczane odpady wprowadzane do państwa tranzytu w innym miejscu niż podano w zgodzie lub dokumencie zgłoszeniowym należy uznać za nielegalne przemieszczanie, to czy można uznać za proporcjonalną nałożoną z tego tytułu grzywnę, której kwota równa się kwocie grzywny nakładanej na tego, kto narusza obowiązek uzyskania zgody i złożenia uprzedniego pisemnego zgłoszenia?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

28 Poprzez trzy pierwsze pytania, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 winien być interpretowany w ten sposób, że przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do tego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, należy uznać za istotną zmianę dotyczącą charakterystyki lub warunków przemieszczania, na które została wydana zgoda, stosownie do brzmienia tego przepisu, a w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej – czy fakt, iż właściwe organy nie zostały zawiadomione o tej zmianie, ma ten skutek, że przemieszczanie odpadów jest nielegalne, ponieważ odbywa się „w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym" w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia.

29 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że z art. 1 ust. 1 i motywu 7 rozporządzenia nr 1013/2006 wynika, że rozporządzenie to określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów w sposób, który uwzględnia potrzebę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i zdrowia ludzi. W szczególności z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z jego motywem 14 wynika, że przemieszczanie między państwami członkowskimi odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia i odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do odzysku musi podlegać uprzedniemu pisemnemu zgłoszeniu właściwym organom, umożliwiającemu im podjęcie niezbędnych środków do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska (zob. podobnie wyroki: Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, pkt 52; a także Shell Nederland i Belgian Shell, C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, pkt 32).

30 Dla dokonania takiego zgłoszenia art. 4 rozporządzenia nr 1013/2006 wymaga, by zgłaszający wypełnił dokument zgłoszeniowy określony w załączniku I A do tego rozporządzenia oraz, w stosownych przypadkach, dokument przesyłania określony w załączniku I B do rzeczonego rozporządzenia, podając w tych dwóch dokumentach lub dołączając do nich informacje i dokumenty wyszczególnione w częściach 1 i 2 załącznika II do tego rozporządzenia. Na podstawie tych wszystkich przekazanych dokumentów i informacji właściwe organy wyrażają zgodę na każde przemieszczenie odpadów lub odmawiają takiej zgody, zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1013/2006.

31 W przypadku gdy po wydaniu zgody dokonano zmian w zakresie charakterystyki lub warunków przemieszczania, na które wydano ową zgodę, w tym zmian dotyczących planowanej ilości odpadów, drogi, trasy, daty przemieszczania lub przewoźnika, art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi, że zgłaszający zobowiązany jest niezwłocznie, a w miarę możliwości przed rozpoczęciem przemieszczania, zawiadomić o tym zainteresowane właściwe organy i odbiorcę.

32 Należy zaznaczyć w tym względzie, że z lektury wspomnianego art. 17 ust. 1 ewidentnie wynika, że zmiany dotyczące trasy stanowią „istotn[ą] zmian[ę] w zakresie […] charakterystyki lub warunków" przemieszczenia, na które wydano zgodę. Posługując się bowiem wyrażeniem „w tym […] środków transportu [trasy]", przepis ten wskazuje, że taki rodzaj zmian może stanowić istotną zmianę w zakresie charakterystyki lub warunków przemieszczenia uznawanych za istotne.

33 Tymczasem jak wynika z pkt 14 części 1 załącznika II do rozporządzenia nr 1013/2006, „trasa" jest zdefiniowana jako „punkt[y] wyjazdu i wjazdu do i z każdego zainteresowanego państwa", czyli – jak wynika z pola nr 15 „[d]okumentu zgłoszenia" wskazanego w załączniku I A do rzeczonego rozporządzenia – przejścia graniczne.

34 Te punkty wyjazdu i wjazdu powinny zostać wymienione we wspomnianym polu nr 15 „[d]okumentu zgłoszenia", na co wskazuje jednocześnie brzmienie tego dokumentu oraz pkt 26 załącznika I C do rozporządzenia nr 1013/2006, który zawiera szczegółowe instrukcje w zakresie wypełnienia omawianego dokumentu.

35 W konsekwencji zmiana przejścia granicznego – taka jak zmiana omawiana w postępowaniu głównym – jest równoznaczna ze zmianą trasy, co stanowi w myśl art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia „istotną zmianę" w zakresie charakterystyki lub warunków przemieszczenia, na które wydano zgodę, o której to zmianie należy zawiadomić właściwe organy.

36 Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi, że gdy doszło do takiej zmiany, wymagane jest w zasadzie dokonanie nowego zgłoszenia. W następstwie tej zmiany uprzednio zgłoszona charakterystyka przemieszczania, na którą odnośne organy wyraziły zgodę, nie odpowiada już bowiem rzeczywistości, w związku z czym nie może być już uznawana za objętą zgodą.

37 Owo przemieszczanie, które różni się od tego określonego w dokonanym zgłoszeniu, winno zostać uznane za „nielegalne", ponieważ odbywa się „w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym" w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia.

38 Za taką literalną i systemową wykładnią rozporządzenia nr 1013/2006 przemawia jego wykładnia celowościowa.

39 Należy bowiem zaznaczyć w tym względzie, że motyw 1 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi, że celem tego rozporządzenia jest ochrona środowiska. Ponadto zgodnie z motywem 7 rzeczonego rozporządzenia istotne jest zorganizowanie i uregulowanie nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów w sposób, który uwzględnia potrzebę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i zdrowia ludzi.

40 Jeśli chodzi o przemieszczanie odpadów objętych „bursztynowym" wykazem odpadów zawartym w załączniku IV do rozporządzenia nr 1013/2006, takich jak odpady, o których mowa w postępowaniu głównym, motyw 14 tego rozporządzenia stanowi, że właściwe jest zapewnienie optymalnego nadzoru i kontroli poprzez wymóg uzyskania uprzedniej pisemnej zgody na takie przemieszczenie i że taka procedura powinna z kolei wiązać się z uprzednim zgłoszeniem, które umożliwi właściwym organom uzyskanie odpowiednich informacji i podjęcie wszelkich koniecznych środków dla ochrony zdrowia ludzi i środowiska, przy czym powinno to również umożliwić tym organom wnoszenie uzasadnionych sprzeciwów wobec takiego przemieszczania.

41 Informacje wymagane w dokumencie zgłoszeniowym zawartym w załączniku I A do rozporządzenia nr 1013/2006, takie jak określenie przejścia granicznego, są więc niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań przez właściwe organy.

42 Dlatego też gdyby w ramach przemieszczenia zmiana przejścia granicznego wskazanego w dokumencie zgłoszeniowym, na które to przejście rzeczone organy wyraziły zgodę, nastąpiła bez zawiadomienia tych organów z naruszeniem art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, wspomniane zadania nadzoru i kontroli nie mogłyby już być wykonywane w optymalny sposób zgodnie z tym rozporządzeniem.

43 W konsekwencji taką zmianę należy uznać za istotną i objętą na tej podstawie art. 17 ust. 1, tak że przemieszczanie do państwa tranzytu przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym winno zostać uznane za „nielegalne przemieszczanie", jeśli zainteresowane właściwe organy nie zostały o tym zawiadomione i nie dokonano nowego zgłoszenia przemieszczenia. Odmienna wykładnia pozbawiłaby wszelkiej skuteczności procedury i systemy kontroli ustanowione na podstawie rozporządzenia nr 1013/2006.

44 Tego wniosku nie podważa problem terminologii, który został poruszony w pierwszym pytaniu zadanym przez sąd odsyłający. W pytaniu tym ów sąd dąży w istocie do wyjaśnienia, czy w wyrażeniu „w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym", użytym w definicji „nielegalnego przemieszczania" zawartej w art. 2 pkt 35 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, termin „sposób" („módon" po węgiersku) dotyczy wyłącznie środków transportu (szállítás módjai) (drogowego, kolejowego, morskiego, powietrznego lub wodnego śródlądowego) wskazanych w załącznikach I A i I B do tego rozporządzenia.

45 Powód, z jakiego pytanie to zostało zadane Trybunałowi, dotyczy węgierskiej wersji rozporządzenia nr 1013/2006, która różni się od innych wersji językowych tego rozporządzenia. Z wyjątkiem bowiem pola nr 8 „[d]okumentu zgłoszenia" zawartego w załączniku I A do tego rozporządzenia, gdzie prawidłowo użyto słów „szállítási eszköz", by przetłumaczyć termin „środki transportu", omawiane pojęcie zostało przetłumaczone w wykazie skrótów i kodów znajdujących się na końcu załącznika I A oraz w załącznikach I B (pole nr 8 oraz wykaz skrótów i kodów znajdujących się na końcu załącznika I B) i II (pkt 13 części 1 oraz pkt 3 części 2) do rzeczonego rozporządzenia za pomocą słów „szállítás módjait", a zatem przy użyciu węgierskiego odpowiednika francuskiego słowa „manière [sposób]", mianowicie terminu „mód". Na tej podstawie Total Waste Recycling podniosła, że „nielegalne przemieszczanie" w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 ma miejsce jedynie wówczas, gdy użyty środek transportu różni się od środka wskazanego w zgłoszeniu.

46 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 urzędowych Unii Europejskiej. W razie rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część (zob. w szczególności wyrok Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Jeśli chodzi o ogólną systematykę i cel rozporządzenia nr 1013/2006, w pkt 33–43 niniejszego wyroku zostało wskazane, że aby umożliwić organom właściwym w dziedzinie przemieszczania odpadów podjęcie wszelkich koniecznych środków dla ochrony środowiska i zdrowia ludzi w ramach ich zadań nadzoru i kontroli, organy te powinny być odpowiednio informowane i muszą one w tym względzie dysponować informacjami wymaganymi w dokumencie zgłoszeniowym zawartym w załączniku I A do tego rozporządzenia, a nie tylko informacjami dotyczącymi użytego środka transportu.

48 Wynika stąd, że ogólna systematyka i cel rozporządzenia nr 1013/2006 prowadzą do przyjęcia wykładni, zgodnie z którą termin „sposób" zawarty w art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia nie może być rozumiany jako oznaczający wyłącznie „środek transportu", lecz przeciwnie, powinien być rozumiany szeroko w tym znaczeniu, że dotyczy on okoliczności i charakterystyki przemieszczania, które obejmują trasę tego przemieszczania.

49 Ze względu na powyższe rozważania na trzy pierwsze pytania należy odpowiedzieć, że art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 winien być interpretowany w ten sposób, iż przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do tego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, należy uznać za istotną zmianę dotyczącą charakterystyki lub warunków przemieszczania, na które wydana została zgoda, w związku z czym fakt, iż właściwe organy nie zostały zawiadomione o tej zmianie, ma ten skutek, że przemieszczanie odpadów jest nielegalne, ponieważ odbywa się „w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym" w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania czwartego

50 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, zgodnie z którym sankcje stosowane przez państwa członkowskie za naruszenie przepisów tego rozporządzenia muszą być proporcjonalne, winien być interpretowany w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie nałożeniu grzywny za przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do rzeczonego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, jeżeli kwota tej grzywny odpowiada kwocie grzywny nakładanej w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania zgody i dokonania uprzedniego pisemnego zgłoszenia.

51 Należy zaznaczyć w tym względzie, że art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia „przepis[ów] przewidując[ych] sankcje za naruszanie przepisów [tego] rozporządzenia […]. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające". Należy stwierdzić, że wspomniane rozporządzenie nie zawiera bardziej precyzyjnych przepisów w zakresie ustanawiania owych sankcji na szczeblu krajowym i nie określa w szczególności żadnego wyraźnego kryterium dla celów oceny proporcjonalnego charakteru tych sankcji.

52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Kompetencje te muszą jednak być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji również z poszanowaniem zasady proporcjonalności (zob. w szczególności wyrok Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Należy przypomnieć w tym względzie, że dla dokonania oceny, czy dana sankcja jest zgodna z zasadą proporcjonalności, trzeba uwzględnić w szczególności charakter i wagę naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja, oraz sposób ustalania jej kwoty (zob. w szczególności wyrok Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). Państwa członkowskie są więc zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności również w zakresie oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny (zob. wyrok Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, point 54).

54 W ostateczności to jednak sąd krajowy winien ocenić, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne charakteryzujące rozpatrywaną przez niego sprawę, czy kwota grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w omawianych przepisach. Konkretne stosowanie zasady proporcjonalności należy bowiem do sądu krajowego, który powinien zbadać zgodność środków krajowych z prawem Unii, zaś Trybunał jest właściwy tylko do przedstawienia temu sądowi wszelkich wskazówek w zakresie wykładni prawa Unii, które mogą umożliwić mu dokonanie oceny tej zgodności (zob. podobnie w szczególności wyrok Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Jeśli chodzi o sankcje za naruszenie przepisów rozporządzenia nr 1013/2006, które zmierza do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzi, sąd krajowy zobowiązany jest w ramach kontroli proporcjonalności takiej sankcji do wzięcia pod uwagę szczególnie ryzyka, jakie może zaistnieć w wyniku naruszenia w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia ludzi.

56 Należy więc zaznaczyć, że nałożenie grzywny za przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do rzeczonego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, jeśli kwota podstawowa tej grzywny odpowiada kwocie zastosowanej w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania zgody i dokonania uprzedniego pisemnego zgłoszenia, może zostać uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy okoliczności charakteryzujące popełnione naruszenie pozwalają stwierdzić, że chodzi o naruszenia o jednakowej wadze.

57 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, zgodnie z którym sankcje stosowane przez państwa członkowskie za naruszenie przepisów tego rozporządzenia muszą być proporcjonalne, winien być interpretowany w ten sposób, że nałożenie grzywny za przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do rzeczonego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, jeśli kwota podstawowa tej grzywny odpowiada kwocie grzywny nakładanej w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania zgody i dokonania uprzedniego pisemnego zgłoszenia, może zostać uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy okoliczności charakteryzujące popełnione naruszenie pozwalają stwierdzić, że chodzi o naruszenia o jednakowej wadze. Sąd krajowy winien sprawdzić, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne charakteryzujące rozpatrywaną przez niego sprawę, a w szczególności ryzyko, jakie może zaistnieć w wyniku naruszenia w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia ludzi, czy kwota grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów polegających na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzi.

W przedmiocie kosztów

58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 669/2008 z dnia 15 lipca 2008 r., winien być interpretowany w ten sposób, że przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do tego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, należy uznać za istotną zmianę dotyczącą charakterystyki lub warunków przemieszczania, na które wydana została zgoda, w związku z czym fakt, iż właściwe organy nie zostały zawiadomione o tej zmianie, ma ten skutek, że przemieszczanie odpadów jest nielegalne, ponieważ odbywa się „w sposób, który nie jest zgodny z [tym] określonym w dokumencie zgłoszeniowym" w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. d) tego rozporządzenia.**

2) **Artykuł 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 669/2008, zgodnie z którym sankcje stosowane przez państwa członkowskie za naruszenie przepisów tego rozporządzenia muszą być proporcjonalne, należy interpretować w ten sposób, że nałożenie grzywny za przemieszczanie do państwa tranzytu odpadów takich jak te, o których mowa w załączniku IV do rzeczonego rozporządzenia, przez przejście graniczne inne niż przejście wskazane w dokumencie zgłoszeniowym, na które właściwe organy wyraziły zgodę, jeśli kwota podstawowa tej grzywny odpowiada kwocie grzywny nakładanej w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania zgody i dokonania uprzedniego pisemnego zgłoszenia, może zostać uznane za proporcjonalne tylko wówczas, gdy okoliczności charakteryzujące popełnione naruszenie pozwalają stwierdzić, że chodzi o naruszenia o jednakowej wadze. Sąd krajowy winien sprawdzić, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne charakteryzujące rozpatrywaną przez niego sprawę, a w szczególności ryzyko, jakie może zaistnieć w wyniku naruszenia w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia ludzi, czy kwota grzywny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów polegających na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia ludzi.**

Podpisy