WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 16 grudnia 2004 r. *

W sprawie C-277/02

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Niemcy) postanowieniem z dnia 3 lipca 2002 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 lipca 2002 r., w postępowaniu:

EU-Wood-Trading GmbH

przeciwko

Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts i K. Schiemann (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: L. Hewlett, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 maja 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu EU-Wood-Trading GmbH przez T. Pscherę i B. Enderle, Rechtsanwälte,

— w imieniu Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH przez C. v. der Lühe'a, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu duńskiego przez J. Molde'a, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez U. Wölkera i M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 września 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 30, str. 1), zmienionego decyzjami 98/368/WE Komisji z dnia 18 maja 1998 r. (Dz.U. L 165, str. 20) i 1999/816/WE z dnia 24 listopada 1999 r. (Dz.U. L 316, str. 45, zwanego dalej „rozporządzeniem").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy EU-Wood-Trading GmbH z siedzibą w Bürstadt (Niemcy) (zwaną dalej „EU-Wood-Trading") a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, mającego za przedmiot sprzeciw wniesiony przez Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH przeciwko planowanej przez EU-Wood-Trading wysyłce do Włoch 3500 ton odpadów drzewa.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Zasadniczym celem dyrektywy Rady 75/442/WE z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39), zmienionej dyrektywą 91/156/EWG Rady z dnia

18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32) i decyzją 96/350/WE Komisji z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. L 135, str. 32) (zwanej dalej „dyrektywą") jest ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, usuwanie, magazynowanie oraz składowanie odpadów. W szczególności czwarty motyw tej dyrektywy wskazuje, że odzysk odpadów oraz wykorzystywanie materiałów odzyskiwanych powinny być wspierane w celu zachowania zasobów naturalnych.

4 Artykuł 1 lit. e) dyrektywy definiuje „unieszkodliwianie [usuwanie]" jako wszelkie działania przewidziane w załączniku II A, natomiast art. 1 lit. f) definiuje „odzyskiwanie [odzysk]" jako wszelkie działania przewidziane w załączniku II B.

5 Według art. 4 akapit pierwszy dyrektywy:

„Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane [usuwane] bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności:

— bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt,

— bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy,

— bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz [...] miejsc o szczególnym znaczeniu".

6 Na mocy art. 7 ust. 1 dyrektywy właściwe władze wyznaczone przez Państwa Członkowskie zobowiązane są, w celu osiągnięcia celów określonych zwłaszcza w art. 4, do możliwie jak najszybszego sporządzenia co najmniej jednego planu gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 7 ust. 3 Państwa Członkowskie mogą podjąć środki niezbędne w celu zapobieżenia przemieszczaniu odpadów, które nie są zgodne z ich planami gospodarki.

7 Rozporządzenie reguluje między innymi nadzór i kontrolę nad przesyłaniem odpadów pomiędzy Państwami Członkowskimi.

8 Dziewiąty motyw rozporządzenia stanowi:

„wysyłki odpadów muszą podlegać wcześniejszemu zgłoszeniu właściwym władzom, umożliwiające[mu] im uzyskanie należytych informacji w szczególności o rodzaju, przemieszczeniu i usuwaniu lub odzysku odpadów, tak by władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne środki d[la] ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, w tym [dającego możliwość] wniesienia uzasadnionego sprzeciwu wobec wysyłki".

9 Zgodnie z treścią art. 2 rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

b) »właściwe władze« oznaczają właściwe władze wyznaczone przez Państwa Członkowskie zgodnie z art. 36 lub przez państwa nienależące do Wspólnoty;

c) »właściwy organ wysyłki« oznacza właściwy organ, wyznaczony przez Państwa Członkowskie zgodnie z art. 36 dla obszaru, z którego wysyła się wysyłkę [...];

d) »właściwy organ miejsca przeznaczenia« oznacza właściwy organ, wyznaczony przez Państwa Członkowskie zgodnie z art. 36 dla obszaru, w którym wysyłka jest odbierana [...];

e) »właściwy organ tranzytu« oznacza jeden organ wyznaczony przez Państwa Członkowskie zgodnie z art. 36 dla państwa, przez któr[e] wysyłka jest przewożona tranzytem;

[...]

g) »zgłaszający« oznacza każdą osobę fizyczną lub osobę prawną, do której obowiązków należy zgłaszanie, tzn. osob[ę] [...], która wnioskuje o wysłanie odpadów albo je zleca:

i) »usuwanie« oznacza jak [ma znaczenie] określon[e] w art. 1 lit. e) dyrektywy 75/442/EWG;

[...]

k) »odzysk« oznacza jak [ma znaczenie] określon[e] w art. 1 lit. f) dyrektywy 75/442/EWG;

[...]".

10 Tytuł II rozporządzenia „Wysyłki odpadów między Państwami Członkowskimi" zawiera w szczególności dwa oddzielne rozdziały: pierwszy dotyczący procedury, która ma zastosowanie do wysyłek odpadów przeznaczonych do usuwania (rozdział A art. 3–5), a drugi dotyczący procedury, która ma zastosowanie do wysyłek odpadów przeznaczonych do odzysku (rozdział B art. 6–11).

11 Na mocy przepisów art. 6 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli producent lub posiadacz odpadów zamierza wysłać odpady do odzysku wymienione w załączniku III (bursztynowy wykaz odpadów) z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego lub przesłać je tranzytem przez jedno lub kilka innych Państw Członkowskich, to powiadamia właściwy organ miejsca przeznaczenia i wysyła kopię zgłoszenia do właściwych organów wysyłki i tranzytu oraz do odbiorcy.

12 Według art. 6 ust. 3 rozporządzenia zgłoszenie zostaje dokonane w formie listu przewozowego, wystawionego przez właściwy organ wysyłki. Ustęp 5 tego samego artykułu określa informacje, które powinny być przekazane przez zgłaszającego w liście przewozowym, tj. między innymi informacje o działaniach dotyczących odzysku odpadów, o których mowa w załączniku II B dyrektywy.

13 Na mocy art. 6 ust. 6 tego rozporządzenia zgłaszający musi zawrzeć umowę o odzysk odpadów z ich odbiorcą. Kopię tej umowy należy na żądanie dostarczyć właściwemu organowi.

14 Zgodnie art. 6 ust. 8 rozporządzenia właściwy organ wysyłki może, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, postanowić o samodzielnym przekazaniu zgłoszenia do właściwego organu miejsca przeznaczenia, z pominięciem zgłaszającego, z kopiami dla odbiorcy i dla właściwego organu tranzytu.

15 Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia wyznacza termin oraz warunki i zasady, które muszą być przestrzegane przez właściwe organy miejsca przeznaczenia, wysyłki i tranzytu w celu wniesienia sprzeciwu wobec planowanej wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku. Przepis ten przewiduje w szczególności, że sprzeciw powinien opierać się na ust. 4 tego artykułu.

16 Artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia stanowi:

„a) Właściw[e] organ[y] miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki:

— zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG, w szczególności z art. 7, lub

— jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia, lub

— zgłaszający lub odbiorca był uprzednio winien nielegalnego obrotu. W tym przypadku właściwy organ wysyłki może zakazać wszystkich wysyłek, w które zaangażowana jest dana osoba zgodnie z ustawodawstwem krajowym, lub

— jeśli wysyłka jest niezgodna z obowiązkami wynikającymi z międzynarodowych konwencji zawartych przez zainteresowane Państwo Członkowskie lub Państwa Członkowskie, lub

— jeśli stosunek odzyskiwalnych i nieodzyskiwalnych odpadów, wartość szacunkowa materiałów odzyskanych lub koszt odzysku i usuwania części nieodzyskiwalnej nie uzasadnia odzysku ze względów ekonomicznych i środowiskowych [ekologicznych].

b) Właściwe organy tranzytu mogą wnieść uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki na podstawie lit. a) tiret drugie, trzecie i czwarte".

17 Artykuł 26 rozporządzenia stanowi:

„1. Jakakolwiek wysyłka odpadów dokonana:

[...]

c) za zgodą uzyskaną od zainteresowanych właściwych władz w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd lub nadużycia finansowego;

lub

[...]

e) w wyniku której nastąpi usunięcie lub odzysk niezgodne z przepisami Wspólnoty lub przepisami międzynarodowymi; [...]

[...]

uważana jest za obrót nielegalny".

18 Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 rozporządzenia:

„Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, że odpady wysyłane są zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia. Środki takie mogą obejmować inspekcje przedsiębiorstw i zakładów, zgodnie z art. 13 dyrektywy 75/442/EWG, i wyrywkowe kontrole wysyłek".

19 Zgodnie z art. 34 rozporządzenia:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów art. 26 oraz przepisów wspólnotowych i krajowych dotyczących odpowiedzialności cywilnej, jak również niezależnie od punktu usuwania lub odzysku odpadów, producent tych odpadów podejmie wszystkie niezbędne kroki, aby odpady usunąć lub odzyskać albo zlecić usunięcie lub odzyskanie w sposób chroniący środowisko naturalne [...].

2. Państwa Członkowskie podejmą wszystkie niezbędne kroki, aby zapewnić realizację zobowiązań ustanowionych w ust. 1".

20 Zgodnie z art. 36 rozporządzenia:

„Państwa Członkowskie wyznaczają właściwe organy do wykonania niniejszego rozporządzenia. Każde Państwo Członkowskie wyznacza jeden właściwy organ tranzytu".

Uregulowania krajowe

21 Artykuł 5 ust. 3 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (ustawa dotycząca wspierania działalności w zakresie recyklingu i zapewnienia usuwania odpadów przy poszanowaniu środowiska naturalnego) z dnia 27 września 1994 r. (BGBl. 1994 I, str. 2705, zwana dalej „ustawą z dnia 27 września 1994 r.") zakazuje wszelkiego odzysku odpadów, który prowadzi do zwiększenia zawartości substancji szkodliwej w procesie odzyskania materiałów.

22 Zarządzanie usuwaniem toksycznych odpadów w landzie Rheinland-Pfaltz spoczywa na Sonderabfall-Management Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

23 W dniu 23 listopada EU Wood Trading zgłosiła Sonderabfall Management Gesellschaft Rheinland Pfalz mbH — jako właściwemu organowi wysyłki — zamiar przesłania przedsiębiorstwu Frati Luigi de Pomponesco, z siedzibą we Włoszech, 3500 ton odpadów drewna.

24 Według tego zgłoszenia sporne odpady składały się w szczególności z odpadów drewna obrobionego i malowanego pochodzącego z rozbiórek, mebli i resztek wyrobów stolarskich. Przeznaczone były one do odzysku celem produkcji płyt wiórowych.

25 W dokumentach załączonych do zgłoszenia znajdował się opis czynności odzyskiwania, zaświadczenia, zgodnie z którymi władze włoskie miejsca przeznaczenia nie wnoszą sprzeciwu wobec importu tego używanego drewna, oraz sprawozdanie przygotowane przez laboratorium, którego analiza wykazała zawartość ołowiu wynoszącą 47 mg na kilogram substancji suchej.

26 Decyzją z dnia 17 stycznia 2000 r. właściwy organ wysyłki wniósł sprzeciw wobec tej wysyłki na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze i drugie rozporządzenia. Sprzeciw ten opierał się na twierdzeniu, że ze względu na zawartość ołowiu w spornych odpadach przekraczającą wartość referencyjną ustaloną w wytycznych ministerstwa środowiska landu Rheinland-Pfaltz, odzysk tych odpadów nie mógł nastąpić bez zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz bez negatywnego wpływu na środowisko naturalne, co jest niezgodne zarówno z wymogami dyrektywy, jak i z wymogami ustawy z dnia 27 września 1994 r.

27 EU-Wood-Trading wniosła do właściwego organu wysyłki odwołanie od sprzeciwu i ponownie sporządziła sprawozdanie z analizy odpadów, w którym wskazała, że zawartość ołowiu wynosi 23 mg, a zawartość arsenu 3,4 mg na kilogram substancji suchej. Odwołanie to zostało oddalone w dniu 5 lipca 2000 r.

28 EU-Wood-Trading wniosła na tę decyzję skargę do Verwaltungsgericht Mainz (Niemcy), która została oddalona orzeczeniem z dnia 16 października 2001 r. EU-Wood-Trading złożyła od tego orzeczenia apelację do Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Podniosła w niej zasadniczo, że właściwy organ wysyłki nie mógł wnieść — wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku — sprzeciwu, który nie dotyczy przewozu odpadów, ale ich odzysku w innym Państwie Członkowskim.

29 Uznając w tych okolicznościach, że rozwiązanie toczącego się przed nim sporu zależy od wykładni prawa wspólnotowego, Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy na mocy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia (EWG) nr 259/93 [...]sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku może być wniesiony na tej podstawie, że planowany odzysk narusza wymogi art. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 75/442 [...], który nakazuje, aby odpady były odzyskiwane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez szkody dla środowiska naturalnego?

2) Jeśli tak, to czy taki sprzeciw może być wniesiony nie tylko przez organ miejsca przeznaczenia, ale także przez organ wysyłki?

3) Jeśli tak, to czy oceniając wpływ planowanego odzysku na zdrowie i środowisko naturalne w miejscu przeznaczenia wysyłki, organ wysyłki może opierać się na kryteriach obowiązujących w państwie wysyłki, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne aniżeli kryteria obwiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki?

4) Czy sprzeciw dotyczący wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku może zostać wniesiony na mocy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia (EWG) nr 259/93 na tej podstawie, że planowany odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze odnoszące się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia?

5) Jeśli tak, to czy organ wysyłki może wnieść taki sprzeciw na tej podstawie, że odzysk narusza krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w miejscu wysyłki?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego i drugiego

30 Zadając pytanie pierwsze i drugie, które należy poddać wspólnej analizie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy sprzeciw wobec wysyłki odpadów, który może być wniesiony przez właściwe organy wysyłki i miejsca przeznaczenia na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia, może opierać się na względach związanych nie tylko z transportem samych odpadów na obszarze podlegającym jurysdykcji właściwego organu, ale również związanych z odzyskiem przewidzianym w ramach tej wysyłki.

31 Na wstępie należy podnieść, że rozporządzenie nie definiuje pojęcia wysyłki. Otóż inne przepisy tego rozporządzenia odnoszą się do pojęcia przewozu odpadów, a w szczególności przepisy art. 7 ust. 3 tego rozporządzenia, dlatego też wysyłka, o której mowa w art. 7 ust. 4 tego rozporządzenia, nie może być ograniczona jedynie do przewozu odpadów.

32 Dlatego też, w celu określenia, czy sporne przepisy dopuszczają wniesienie sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku w państwie miejsca przeznaczenia, pojęcie wysyłki należy usytuować w jego kontekście i dokonać jego wykładni w świetle ducha i celu tych przepisów.

33 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w celu zapewnienia ochrony środowiska kwestia wysyłek odpadów jest uregulowana i zharmonizowana na poziomie wspólnotowym w drodze rozporządzenia (wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, pkt 42).

34 Warunki i procedury ustanowione rozporządzeniem przyjęte zostały dla zapewnienia ochrony środowiska, przy uwzględnieniu celów polityki w zakresie ochrony środowiska, tj. zasad bliskości geograficznej, priorytetu dla odzysku oraz samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym. W szczególności pozwalają one Państwom Członkowskim w realizacji tych zasad na wprowadzaniu ogólnych i częściowych zakazów lub działań polegających na systematycznym sprzeciwie i na występowanie przeciwko wysyłkom odpadów, które nie są zgodne z przepisami dyrektywy. Rozporządzenie mieści się zatem w ramach prowadzonej przez Wspólnotę polityki ochrony środowiska i nie można uważać, że ma ono na celu realizację swobody przepływu odpadów wewnątrz Wspólnoty (wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 22 i 23).

35 Wydaje się, że w ustanowionym w ten sposób przez rozporządzenie systemie wspólnotowym realizacja celów, które wyznaczył temu rozporządzeniu ustawodawca wspólnotowy, polegających na ochronie zdrowia ludzkiego i środowiska, może zostać zagrożona, jeśli ze względu na swój cel wysyłka odpadów między Państwami Członkowskimi nie będzie brana pod uwagę całościowo, tzn. od momentu wysłania odpadów w Państwie Członkowskim wysyłki aż do momentu ich przetworzenia w państwie miejsca przeznaczenia.

36 W tym względzie z dziewiątego motywu rozporządzenia wynika, że wprowadza ono procedurę uprzedniego zgłoszenia wysyłek odpadów właściwym władzom, aby umożliwić im uzyskanie należytych informacji nie tylko co do rodzaju i sposobu przemieszczenia tych odpadów, ale również co do ich usuwania lub odzysku, tak by władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne środki dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, w tym by mogły wnieść uzasadniony sprzeciw wobec wysyłki.

37 Wobec tego zgłaszający musi zgodnie z art. 6 ust. 5 rozporządzenia przekazać w stanowiącym oparcie dla zgłoszenia liście przewozowym nie tylko informacje o składzie i ilości odpadów przeznaczonych do odzysku oraz sposobie ich przewozu, ale także informacje dotyczące warunków, w jakich dochodzi do odzysku odpadów. Ustawodawca wspólnotowy chciał zatem, aby wszystkie właściwe władze były poinformowane o całym procesie przetwarzania odpadów, aż do chwili, w której nie będą stanowić one zagrożenia dla zdrowia i środowiska.

38 Zresztą rozporządzenie zawiera przepisy inne niż te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, których wykonanie prowadzi to tego, że dla potrzeb kontroli wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku właściwe władze uwzględniają okoliczności dotyczące odzysku. Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret piąte rozporządzenia wymienia jako podstawę sprzeciwu wobec wysyłki brak uzasadnienia odzysku względami ekonomicznymi i ekologicznymi. Podobnie przepisy art. 26 ust. 1 lit. e) rozporządzenia w związku z przepisami art. 26 ust. 5 tego samego rozporządzenia stanowią, że Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania prawne w kierunku zakazania i karania nielegalnego obrotu, do którego dochodzi na skutek wysyłki odpadów, której następstwem jest usunięcie lub odzysk niezgodny z przepisami wspólnotowymi lub przepisami międzynarodowymi.

39 Z tych rozważań wynika, że rozporządzenie brane pod uwagę w całości nie wyłącza tego, by wszystkie władze odpowiedzialne za kontrolę wysyłek odpadów mogły uwzględniać informacje związane nie tylko z przewozem tych odpadów, ale również z warunkami, w jakich dochodzi do odzysku tych odpadów.

40 Jeśli chodzi o art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia, to należy wskazać na wstępie, podobnie jak rzecznik generalny w pkt 36 swojej opinii, że te przepisy, które stanowią, że właściwy organ miejsca przeznaczenia i wysyłki może wnieść

uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki „zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG, a zwłaszcza z art. 7" należy interpretować w ten sposób, iż przyznają one tym organom uprawnienia do wniesienia takiego sprzeciwu na podstawie dyrektywy, a zwłaszcza jej art. 7.

41 Użycie przysłówka „zwłaszcza" przed wzmianką o art. 7 dyrektywy oznacza, że odniesienie do tego artykułu ma charakter wyłącznie indykatywny tak, że sprzeciw może być również wniesiony na podstawie innych przepisów dyrektywy. Zatem jeśli art. 7 ust. 3 dyrektywy przewiduje, że Państwa Członkowskie mogą podejmować niezbędne działania w celu zapobieżenia niezgodnemu z ich planami gospodarki odpadami „przemieszczaniu" odpadów, to nie oznacza to, że następstwem tego jest ograniczenie względów, w oparciu o które właściwe organy mogą wnieść sprzeciw na podstawie art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia, jedynie do kwestii przewozu tych odpadów.

42 W końcu skoro zgodnie z art. 4 dyrektywy Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub usuwane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, to przepisy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia należy interpretować jako przyznające uprawnienia właściwym organom miejsca przeznaczenia oraz wysyłki do wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, na tej podstawie, że planowany odzysk nie jest zgodny z wymogami zawartymi w art. 4 tej dyrektywy.

43 Mając na względzie powyższe, na pytanie pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, który może być wniesiony przez uprawnione do tego właściwe organy wysyłki i miejsca przezna-

czenia, może opierać się nie tylko na względach związanych z samym przewozem odpadów w obszarze jurysdykcji każdego właściwego organu, ale także związanych z odzyskiem przewidzianym w ramach tej wysyłki.

W przedmiocie pytania trzeciego

44 Zadając pytanie trzecie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że aby sprzeciwić się wysyłce odpadów właściwy organ wysyłki — oceniając wpływ planowanego odzysku na zdrowie i środowisko w miejscu przeznaczenia wysyłki — może w celu uniknięcia skutków tego odzysku opierać się na kryteriach, którym podlega on w państwie wysyłki, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne aniżeli kryteria obwiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki.

45 W tym względzie, tak jak wskazano w pkt 33 niniejszego wyroku, w celu zapewnienia ochrony środowiska kwestia wysyłek została zharmonizowana na poziomie wspólnotowym w drodze rozporządzenia. Jednakże jak wskazał rzecznik generalny w pkt 60 swojej opinii, warunki odzysku odpadów nie stały się jeszcze przedmiotem przepisów harmonizujących. Dlatego zgodnie z art. 4 akapit pierwszy dyrektywy Państwa Członkowskie podejmują niezbędne działania dla zapewnienia, że odpady są usuwane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu i w szczególności bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby oraz roślin i zwierząt, bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy oraz bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu. Jeśli nawet przepis ten nie określa konkretnych działań, jakie winny być podjęte, to jednak wiąże on Państwa Członkowskie co do celu, jaki ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie tym Państwom Członkowskim pewne granice swobodnego uznania

w ocenie konieczności podjęcia takich działań (wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 66 i 67).

46 Korzystając z tych uprawnień dyskrecjonalnych Państwa Członkowskie mogą przy ustanawianiu norm dotyczących odzysku odpadów skłaniać się do przyjęcia krajowych środków, których wymogi mogą, z punktu widzenia wyznaczonych przez dyrektywę celów ochrony życia ludzkiego i środowiska naturalnego, znacznie różnić się w zależności od państwa. To właśnie w takich okolicznościach mamy do czynienia z pytaniami przedstawionymi przez sąd krajowy, a w szczególności z tym, które zmierza do ustalenia, czy jeśli normy ustanowione przez Państwo Członkowskie wysyłki w celu osiągnięcia wyżej wymienionych celów są bardziej wygórowane niż te, które obowiązują w państwie miejsca przeznaczenia, to właściwy organ wysyłki może na podstawie rozporządzenia wnieść sprzeciw wobec planowanej wysyłki, powołując się na wyższy poziom ochrony zapewniony przez własne normy krajowe. Otóż jeśli należy przyjąć, że właściwe organy wysyłki są uprawnione do wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki, na podstawie warunków, w jakich dochodzi do odzysku w państwie miejsca przeznaczenia, to przepisy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia oznaczają, że organy te mogą uwzględnić — oceniając zagrożenia, jakie stwarzałby odzysk dla zdrowia ludzkiego i środowiska — wszystkie istotne kryteria w tym względzie, w tym te, które obowiązują w państwie wysyłki, nawet jeśli są bardziej rygorystyczne niż kryteria obowiązujące w państwie miejsca przeznaczenia, o ile ma to na celu uniknięcie tych zagrożeń. Właściwe organy wysyłki nie mogą być jednak związane kryteriami obowiązującymi w ich państwie, w sytuacji gdy kryteria te nie służą lepiej uniknięciu tych zagrożeń aniżeli kryteria obowiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki.

47 Taka wykładnia rozporządzenia jest nieunikniona, ponieważ rozporządzenie to mieści się w ramach polityki ochrony środowiska prowadzonej przez Wspólnotę, której zadaniem jest zgodnie z art. 2 WE w szczególności popieranie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Realizacja takiego celu zostałby zagrożona, jeśli właściwy organ wysyłki nie miałby możliwości powołania się na treść własnych norm odznaczających się wysokim poziomem ochrony środowiska i w konsekwencji sprzeciwienia się wysyłce odpadów, których warunki

odzysku w państwie miejsca przeznaczenia byłyby w stanie przynieść szkodzę zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu.

48 Rzeczywiście taki sprzeciw może, podobnie jak w postępowaniu przed sądem krajowym, stać w sprzeczności ze stanowiskiem przyjętym przez właściwy organ miejsca przeznaczenia, jeśli organ ten uznając, że odzysk spełnia wymagania zawarte we jego własnych normach krajowych, nie wnosi sprzeciwu wobec planowanej wysyłki odpadów. Jednakże sytuacja taka jest właściwa dla systemu stworzonego przez samo rozporządzenia, które powierza jednocześnie wszystkim właściwym organom odpowiedzialność za nadzór nad tym, czy wysyłki dokonywane są zgodnie z przepisami tego rozporządzenia (wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie C-6/00 ASA, Rec. str. I-1961, pkt 44). Zatem nie można powoływać się na inną wykładnię rozporządzenia, opierającą się na tym, że rozbieżności w ocenie różnych właściwych organów są niezgodne z zasadą lojalności wyrażoną w art. 10 WE.

49 Jednakże skoro ustawodawca wspólnotowy przewidział, że odpady przeznaczone do odzysku powinny być poddane swobodnemu przepływowi między Państwami Członkowskimi w celu poddania ich przetwarzaniu (wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96, Dusseldorp i in., Rec. str. I-4075, pkt 33), to sprzeciw właściwego organu wysyłki wobec wysyłki na podstawie norm krajowych dotyczących odzysku może nastąpić w sposób zgodny z prawem tylko wtedy, kiedy normy te przy poszanowaniu zasady proporcjonalności są w stanie zapewniać realizację celów polegających na zapobieżeniu zagrożeniom zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego oraz nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do ich osiągnięcia.

50 W tym zakresie zagrożenia powinny być oceniane nie w oparciu o względy natury ogólnej, ale na podstawie stosownych badań naukowych (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-17/93 Van der Veldt, Rec. str. I-3537, pkt 17).

51 Ponadto fakt, że Państwo Członkowskie wydaje przepisy mniej rygorystyczne aniżeli te, które mają zastosowanie w innym Państwie Członkowskim, nie oznacza sam w sobie, że przepisy bardziej rygorystyczne są nieproporcjonalne i w konsekwencji niezgodne z prawem wspólnotowym (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-294/00 Gräbner, Rec. str. I-6515, pkt 46).

52 W istocie sama okoliczność, że Państwo Członkowskie wybrało odmienny system ochrony od systemu przyjętego przez inne Państwo Członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę, czy przepisy wydane w tej dziedzinie są niezbędne i proporcjonalne (wyrok z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. str. I-7289, pkt 34 i ww. wyrok w sprawie Gräbner, pkt 47).

53 Do sądu krajowego, do którego wpłynęła skarga przeciwko sprzeciwowi wniesionemu przez właściwy organ wysyłki, należy ocena, czy zastosowano normy krajowe na warunkach sprzeciwiających się zasadzie proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-314/98 Snellers, Rec. str. I-8633, pkt 59).

54 Mając na względzie powyższe, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że aby sprzeciwić się wysyłce odpadów właściwy organ wysyłki — oceniając wpływ planowanego odzysku na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne w miejscu przeznaczenia wysyłki i przestrzegając zasady proporcjonalności — może w celu uniknięcia skutków tego odzysku opierać się na kryteriach, którym podlega on

w państwie wysyłki, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne aniżeli kryteria obwiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki.

W przedmiocie pytania czwartego i piątego

55 Zadając pytanie czwarte i piąte, które należy poddać wspólnej analizie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia, zgodnie z którym może być wniesiony uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki, jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia, zezwala właściwemu organowi wysyłki na wniesienie sprzeciwu opartego na okoliczności, że planowany odzysk nie jest zgodny z przepisami krajowymi.

56 Jak wspomniano w pkt 39 niniejszego wyroku, rozporządzenie brane w całości pod uwagę nie wyłącza tego, by wszystkie właściwe organy odpowiedzialne za kontrolę wysyłek odpadów mogły uwzględniać informacje związane nie tylko z przewozem tych odpadów, ale również z warunkami, w jakich dochodzi do odzysku tych odpadów. Jednakże analiza wszystkich przepisów art. 7 ust. 4 rozporządzenia nie może prowadzić do takiego wniosku w celu zastosowania art. 7 ust. 4 rozporządzenia lit. a) tiret drugie bez podważenia spójności tego artykułu.

57 Należy w istocie wskazać, że art. 7 ust. 4 lit. b) rozporządzenia zezwala właściwym organom tranzytu na wniesienie uzasadnionego sprzeciwu wobec planowanej wysyłki na podstawie przepisu art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie, trzecie i czwarte, ale z wyłączeniem tiret pierwszego i piątego tego przepisu.

58 Rozporządzenie nie pozwala zatem właściwym organom tranzytu, w przeciwieństwie do właściwych organów wysyłki i miejsca przeznaczenia, na kontrolę, czy odpady są przerabiane zgodnie z dyrektywą lub czy odzysk jest uzasadniony pod względem ekonomicznym i ekologicznym.

59 W tym kontekście, przewidując w art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia możliwość wniesienia przez właściwe organy sprzeciwu wobec planowanej wysyłki, jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, ustawodawca wspólnotowy zamierzał na każdym etapie wysyłki utrzymać skuteczność przepisów właściwych dla każdego zainteresowanego Państwa Członkowskiego w stosunku do odpadów, które znajdują się na terytorium tego państwa. Zatem wysyłka, która jest regulowana tymi przepisami, obejmuje jedynie takie działania, które związane są z tą wysyłką i które dokonywane są odpowiednio na obszarze jurysdykcji każdego właściwego organu. Wynika z tego, że właściwe organy wysyłki nie mogą powoływać się na te przepisy w celu wniesienia sprzeciwu dotyczącego czynności odzyskiwania w Państwie Członkowskim miejsca przeznaczenia.

60 W tych okolicznościach na pytanie czwarte i piąte należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ wysyłki nie może powoływać się na te przepisy w celu wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki odpadów, który opiera się na takiej okoliczności, że planowany odzysk jest niezgodny z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia.

W przedmiocie kosztów

61 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar, zmienionego decyzjami 98/368/WE Komisji z dnia 18 maja 1998 r. i 1999/816/WE z dnia 24 listopada 1999 r., należy interpretować w ten sposób, że sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, który może być wniesiony przez uprawnione do tego właściwe organy wysyłki i miejsca przeznaczenia, może opierać się nie tylko na względach związanych z samym przewozem odpadów w obszarze jurysdykcji każdego właściwego organu, ale także związanych z odzyskiem przewidzianym w ramach tej wysyłki.**

2) **Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia nr 259/93, zmienionego decyzjami 98/368 Komisji i 1999/816, należy interpretować w ten sposób, że aby sprzeciwić się wysyłce odpadów właściwy organ wysyłki — oceniając wpływ planowanego odzysku na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne w miejscu przeznaczenia wysyłki i przestrzegając zasady proporcjonalności — może w celu uniknięcia skutków tego odzysku opierać**

się na kryteriach, którym podlega on w państwie wysyłki, nawet jeśli są one bardziej rygorystyczne aniżeli kryteria obwiązujące w państwie przeznaczenia wysyłki.

3) **Artykuł 7 ust. 4 lit. a) tiret drugie rozporządzenia nr 259/93, zmienionego decyzjami 98/368 Komisji i 1999/816, należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ wysyłki nie może powoływać się na te przepisy w celu wniesienia sprzeciwu wobec wysyłki odpadów, który opiera się na takiej okoliczności, że planowany odzysk jest niezgodny z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia.**

Podpisy