Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 15 listopada 2018 r.[1]

Sprawa C-399/17

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Czeskiej

Naruszenie – Artykuł 258 TFUE – Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 – Przemieszczanie odpadów – Substancja znana pod nazwą TPS-NOLO (Geobal) – Odbiór nielegalnie przemieszczonych odpadów – Kwestie klasyfikacji – Artykuł 28 – Substancja, którą w razie sporu dotyczącego klasyfikacji należy traktować tak, jakby stanowiła odpad – Dopuszczalność

1. W niniejszej sprawie Trybunał ma rozstrzygnąć, czy Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1013/2006[2] (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przemieszczania odpadów"). Ściślej rzecz ujmując, kwestią sporną jest to, czy Republika Czeska dopuściła się naruszenia przepisów tego rozporządzenia poprzez odmowę odbioru substancji znanej pod nazwą TPS-NOLO (lub Geobal), która została przywieziona do Polski bez dopełnienia wymaganych formalności określonych w rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów.

2. Kwestia ta wzbudza szereg wątpliwości dotyczących szerokiego i płynnego sformułowania w prawie Unii pojęcia odpadów, zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów oraz wymogów wnoszenia skargi na podstawie art. 258 TFUE. Żadnej z tych wątpliwości nie da się łatwo rozwiać.

3. Stwierdzenie, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia, mogłoby potencjalnie osłabić skuteczność i możliwość egzekwowania rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, którego głównym i zasadniczym celem jest ochrona środowiska oraz które dotyczy głównie właśnie tego zagadnienia. Sądy kierują się jednak przede wszystkim zasadami proceduralnymi gwarantującymi w każdym indywidualnym przypadku sprawiedliwość proceduralną. Zasad tych nie można poświęcać w imię wyższego celu, niezależnie od tego, jak szlachetny by on nie był.

1 Język oryginału: angielski.

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

I. Ramy prawne

A. Rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów

4. Zgodnie z art. 1 („Zakres stosowania”) rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów „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”.

5. Artykuł 2 („Definicje”) stanowi:

„1) »odpady« są zdefiniowane zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12/WE;

[…]

34) »przemieszczanie« oznacza transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, który jest planowany lub odbywa się:

a) z jednego państwa do drugiego; […]

[…]

35) »nielegalne przemieszczanie« oznacza przemieszczanie odpadów dokonane:

a) bez zgłoszenia go wszystkim zainteresowanym właściwym organom, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub

b) bez zgody zainteresowanych właściwych organów, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub

c) w przypadku gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd albo oszustwa; lub

d) w sposób, który nie jest zgodny z określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania; lub

e) w sposób, który prowadzi do odzysku lub unieszkodliwiania niezgodnego z przepisami wspólnotowymi lub międzynarodowymi; lub

f) z naruszeniem art. 34, 36, 39, 40, 41 i 43; lub

g) zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4, w odniesieniu do którego stwierdzono, że:

i) zawiera odpady, które nie zostały wyszczególnione w załącznikach III, IIIA lub IIIB; lub

ii) został naruszony art. 3 ust. 4;

iii) przemieszczanie jest realizowane w sposób, który nie został konkretnie określony w dokumencie, o którym mowa w załączniku VII”.

6. Artykuł 3 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów zawiera ogólne przepisy proceduralne w dziedzinie przemieszczania odpadów i stanowi, co następuje:

„1. Procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody określonej w przepisach niniejszego tytułu podlegają przemieszczenia następujących odpadów:

a) jeżeli mają być poddane procesom unieszkodliwiania:

wszystkich odpadów;

b) jeżeli mają być poddane procesom odzysku:

i) odpadów wyszczególnionych w załączniku IV, który obejmuje między innymi odpady wyszczególnione w aneksach II i VIII konwencji bazylejskiej;

ii) odpadów wyszczególnionych w załączniku IVA;

iii) odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA;

iv) mieszanin odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA, chyba że zostały wyszczególnione w załączniku IIIA.

[…]”.

7. Artykuł 24 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów przewiduje odbiór, w przypadku gdy przemieszczanie jest nielegalne, i stanowi, co następuje:

„1. Jeżeli właściwy organ ujawnił przemieszczanie, które uważa za nielegalne, niezwłocznie powiadamia o tym pozostałe zainteresowane właściwe organy.

2. Jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi zgłaszający, właściwy organ wysyłki zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną:

a) odebrane przez podmiot, który faktycznie dokonał zgłoszenia; lub, jeżeli nie dokonano zgłoszenia,

b) odebrane przez podmiot zobowiązany do dokonania zgłoszenia; lub, jeżeli jest to niewykonalne,

c) odebrane przez właściwy organ wysyłki albo przez osobę fizyczną lub prawną działającą w jego imieniu; […]

[…]

Powyższy obowiązek odbioru, odzysku lub unieszkodliwienia jest realizowany w terminie 30 dni od dnia, w którym zainteresowany właściwy organ wysyłki dowiedział się lub został powiadomiony na piśmie przez właściwe organy miejsca przeznaczenia lub tranzytu o nielegalnym przemieszczaniu oraz o przyczynach jego zaistnienia, lub w innym terminie uzgodnionym przez zainteresowane właściwe organy […].

[…]

Żaden właściwy organ nie może zgłosić sprzeciwu wobec odbioru odpadów pochodzących z nielegalnego przemieszczania […].

[…]

7. Jeżeli na terytorium jednego z państw członkowskich ujawnione zostanie nielegalne przemieszczanie, właściwy organ, którego właściwości podlega obszar, na którym odpady ujawniono, odpowiada za zorganizowanie bezpiecznego składowania odpadów do czasu ich zwrotu albo ostatecznego unieszkodliwienia lub odzysku w inny sposób".

8. Ponadto art. 28 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów („Spory dotyczące klasyfikacji") stanowi:

„1. Jeżeli właściwe organy wysyłki i miejsca przeznaczenia nie mogą dojść do porozumienia w zakresie zaklasyfikowania przedmiotu przemieszczenia jako odpadów lub nie, traktuje się go tak, jakby stanowił odpady. Przepis ten nie narusza uprawnień państwa przeznaczenia do traktowania przedmiotu przemieszczenia po jego dotarciu na miejsce zgodnie z przepisami krajowymi, pod warunkiem ich zgodności z prawem wspólnotowym i międzynarodowym.

[…]

4. Przepisy ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie do celów niniejszego rozporządzenia i nie naruszają prawa zainteresowanych stron do rozstrzygania wszelkich sporów dotyczących powyższych kwestii przed sądami".

B. Dyrektywa 2008/98/WE (zwana dalej „dyrektywą ramową w sprawie odpadów")[3]

9. W art. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, która zastąpiła dyrektywę 2006/12/WE[4], znajduje się definicja „odpadów" i „odpadów niebezpiecznych" na potrzeby stosowania rozporządzania w sprawie przemieszczania odpadów.

10. W art. 3 „odpady" zdefiniowano jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany". Ponadto „odpady niebezpieczne" zdefiniowano jako „odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych wymienionych w załączniku III".

11. Z kolei w art. 6 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów określono okoliczności, w jakich odpad przestaje być odpadem:

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

a) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;

b) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;

c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz

d) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

[…]

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).

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

4. W przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury, o której mowa w ust. 1 [i 2], państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. O decyzjach takich zawiadamiają Komisję […]".

12. Zgodnie z art. 40 dyrektywa ramowa w sprawie odpadów miała zostać transponowana do prawa krajowego państw członkowskich nie później niż do dnia 12 grudnia 2010 r.

C. Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (zwane dalej „rozporządzeniem REACH")[5]

13. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia REACH jego celem jest „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska, w tym propagowanie alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności".

14. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia REACH stanowi, że „[o]dpady, w rozumieniu [dyrektywy 2006/12], nie są substancją, mieszaniną ani wyrobem w rozumieniu […] niniejszego rozporządzenia".

15. W art. 128 tego rozporządzenia wyjaśniono dodatkowo, co następuje:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2, państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają produkcji, importu, wprowadzania do obrotu ani stosowania substancji w jej postaci własnej, jako składnika mieszaniny lub w wyrobie, objętej zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia, która spełnia warunki niniejszego rozporządzenia i, w stosownych przypadkach, wspólnotowych aktów prawnych przyjętych w ramach wykonywania niniejszego rozporządzenia.

2. Niniejsze rozporządzenie w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie przepisów krajowych mających na celu ochronę pracowników, zdrowia ludzkiego i środowiska, obowiązujących w przypadkach, w których niniejsze rozporządzenie nie harmonizuje wymogów dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania".

II. Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

16. W dniu 3 grudnia 2010 r. Jiří Paškůj, osoba podlegająca jurysdykcji Republiki Czeskiej, oraz spółka Biuro Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. (zwana dalej „BRG"), z siedzibą w Sosnowcu (Polska), zawarli umowę na dostawę 58 000 t substancji TPS-NOLO (Geobal), która miała zostać wykorzystana do produkcji cementu.

17. Według Komisji na przełomie 2010 i 2011 r. czeski przedsiębiorca złożył na dzierżawionej przez BRG działce przy ul. Karola Woźniaka w Katowicach około 20 000 t substancji TPS-NOLO (Geobal), która stanowi mieszaninę kwaśnych smół będących odpadem z procesu rafinacji ropy naftowej (kod 05 01 07* w europejskim katalogu odpadów), miału węglowego i tlenku wapnia. Substancja ta została wykryta przez właściwe władze polskie między początkiem 2011 r. a dniem 11 września 2011 r.

18. W dniu 11 września 2011 r. właściwe władze polskie powiadomiły właściwe władze czeskie o wykrytej substancji, przy czym władze polskie uznały ją za nielegalnie przemieszczoną do Polski w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. a) rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, ponieważ ani nadawca, ani odbiorca nie poinformowali władz polskich o przemieszczeniu odpadów zgodnie z art. 3

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

tegoż rozporządzenia. Z uwagi na fakt, że władze polskie uznały, iż substancja ta stanowi odpad niebezpieczny sklasyfikowany w załączniku IV do rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów [„Odpady w postaci pozostałości smołowych (wyłączając cementy asfaltowe) powstających podczas rafinacji, destylacji i innych procesów pirolitycznych substancji organicznych”], utrzymywały one, że jej przemieszczenie wymagało uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody.

19. W toku postępowania administracyjnego obywatel Czech odpowiedzialny za przemieszczenie substancji do Polski przedstawił obowiązujące w przedsiębiorstwie normy i przedłożył dowód, że substancja ta została zarejestrowana na podstawie rozporządzenia REACH oraz że była ona wykorzystywana jako paliwo.

20. Mimo powołania się przez władze polskie na art. 28 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, który stanowi, że w razie sporu substancję należy traktować tak, jakby stanowiła odpad, właściwe władze czeskie odmówiły, w toku postępowania administracyjnego, zobowiązania obywatela czeskiego do przewiezienia tej substancji z powrotem do Republiki Czeskiej, w następstwie czego w dniu 4 lutego 2014 r. do Komisji wpłynęła skarga złożona przez osobę prywatną.

21. W dniu 12 czerwca 2014 r. Komisja postanowiła nadać tej skardze dalszy bieg i rozpoczęła postępowanie (sprawa EU Pilot 6603/14/ENVI). W odpowiedzi na wniosek przekazany w ramach systemu EU Pilot Republika Czeska oświadczyła, że substancja TPS-NOLO (Geobal) została zarejestrowana na podstawie rozporządzenia REACH, a zatem nie stanowi odpadu. W takiej sytuacji rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów nie miało zastosowania.

22. Po przeanalizowaniu odpowiedzi udzielonej przez Republikę Czeską Komisja doszła do wniosku, że Republika Czeska naruszyła prawo Unii poprzez uchybienie zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów i dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. W związku z tym w dniu 20 lutego 2015 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej wezwanie do usunięcia naruszenia. Republika Czeska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia naruszenia w tym samym dniu, powtarzając zasadniczo argumenty, które podała w odpowiedzi na wniosek przekazany w ramach systemu EU Pilot.

23. Komisja, po uzyskaniu od polskiego inspektora ochrony środowiska informacji, że sporna substancja nadal nie została przewieziona z powrotem do Republiki Czeskiej, oraz po przeanalizowaniu argumentów przedstawionych przez Republikę Czeską w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia, przesłała Republice Czeskiej pismem z dnia 22 października 2015 r. uzasadnioną opinię, w której wskazała, dlaczego nie może uwzględnić argumentów władz czeskich, które utrzymywały, że Republika Czeska nie uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, zwłaszcza zaś art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia.

24. W odpowiedzi przesłanej pismem z dnia 18 grudnia 2015 r. Republika Czeska wskazała, że stoi na stanowisku, iż nie uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie tych przepisów, ponieważ sporna substancja nie stanowiła odpadu w chwili przemieszczenia jej do Polski.

25. Po przeanalizowaniu uwag przedstawionych przez Republikę Czeską w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisja ustaliła, że naruszenie nie zostało usunięte. Ponadto Komisja nie została poinformowana o podjęciu przez Republikę Czeską jakichkolwiek działań w celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów.

III. Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

26. W skardze z dnia 3 lipca 2017 r. Komisja wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że odmawiając zapewnienia, aby przywieziona z Republiki Czeskiej do Katowic w Polsce substancja znana pod nazwą TPS-NOLO (Geobal) została z powrotem przewieziona do Republiki Czeskiej, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów;

– obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania.

27. Republika Czeska wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

28. Rząd czeski i Komisja przedstawiły swoje stanowiska podczas rozprawy w dniu 20 września 2018 r.

IV. Analiza

29. W swojej skardze Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że odmawiając zapewnienia, aby przywieziona z Republiki Czeskiej do Katowic w Polsce substancja TPS-NOLO (Geobal) została z powrotem przewieziona do Republiki Czeskiej, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów.

30. W dalszej części opinii przedstawię najpierw argumenty stron, a następnie przeprowadzę analizę skargi złożonej przez Komisję.

A. Argumenty stron

31. Skarga Komisji jest nieusystematyzowana, przez co trudno jest w sposób jednoznaczny wychwycić powoływane przez Komisję argumenty. Opierając się na zwięzłym przedstawieniu zarzutów i głównych argumentów, stanowisko Komisji można jednak zrekonstruować w sposób zaprezentowany poniżej.

32. Komisja utrzymuje, po pierwsze, że substancja TPS-NOLO (Geobal), która została przywieziona z Republiki Czeskiej do Polski i która pochodzi z odpadów niebezpiecznych ze składowiska (stawów osadowych Ostramo), jest składowana na innym składowisku na terytorium Republiki Czeskiej i jest klasyfikowana jako odpad smołowy z procesów rafinacji, destylacji lub pirolitycznej przeróbki substancji organicznych. Ponadto substancja ta stanowi według władz polskich odpad objęty załącznikiem IV do rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów.

33. Po drugie, ponieważ Republika Czeska kwestionuje klasyfikację tej substancji jako odpadu ze względu na jej rejestrację na podstawie rozporządzenia REACH, powstał spór dotyczący klasyfikacji w rozumieniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Przepis ten stanowi, że substancję taką należy traktować tak, jakby stanowiła odpad.

34. Jednak, po trzecie, zdaniem Komisji rozporządzenie REACH w żaden sposób nie gwarantuje, że użycie danej substancji nie wywiera niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi ani że dana substancja automatycznie przestaje być odpadem. W razie braku decyzji krajowej stwierdzającej, że dana substancja przestała być odpadem, nie można uznać – zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia REACH – że rejestracja tej substancji zgodnie z tymże rozporządzeniem jest ważna.

35. Wreszcie, z uwagi na fakt, że sporna substancja została wywieziona za granicę bez dokonania zgłoszenia, przemieszczenie to należy uznać za nielegalne w rozumieniu art. 2 pkt 35 lit. a) rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. W takim przypadku właściwe władze państwa członkowskiego wysyłki są informowane o przemieszczeniu w celu zapewnienia odbioru substancji zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Republika Czeska odmówiła podjęcia takiego działania. Rejestracja substancji na podstawie rozporządzenia REACH, którego art. 3 gwarantuje swobodny obrót substancjami, mieszaninami i wyrobami, nie wpływa na ten obowiązek, ponieważ odpady zostały wyraźnie wyłączone z zakresu zastosowania rozporządzenia REACH.

36. Rząd czeski utrzymuje z kolei, że substancja ta nie była – w momencie właściwym dla niniejszego postępowania – odpadem w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, ponieważ jest ona zarejestrowana na podstawie rozporządzenia REACH i wykorzystywana jako paliwo. Ponadto rząd czeski podnosi, że Komisja nie może powoływać się na art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Arbitralne stosowanie przez państwo członkowskie art. 28 ust. 1, gdy brak jest jakichkolwiek obiektywnych przesłanek potwierdzających, że dana substancja rzeczywiście jest odpadem, stanowiłoby poważne naruszenie swobody przepływu towarów. Państwa członkowskie mogłyby na przykład ingerować w przywóz produktów spożywczych z innych państw członkowskich.

37. Rząd czeski podnosi zasadniczo, że Komisja nie wykazała, iż kwestionowane przemieszczenie stanowiło przemieszczenie odpadów w rozumieniu rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, w związku z czym nie stanowiło ono nielegalnego przemieszczenia w rozumieniu tego rozporządzenia. Rząd czeski uważa zatem, że skarga Komisji jest oczywiście bezzasadna.

38. Strony pozostają jednak zgodne co do tego, że przemieszczenie substancji TPS-NOLO (Geobal) z Republiki Czeskiej do Polski rzeczywiście miało miejsce.

39. Ze względu na fakt, że skarga Komisji jest niejasna, należy najpierw dokonać oceny jej dopuszczalności.

B. Dopuszczalność

40. Republika Czeska nie podniosła zarzutu niedopuszczalności. Trybunał jest jednak uprawniony do zbadania z urzędu, czy spełnione zostały przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 258 TFUE oraz czy podnoszone żądanie spełnia odpowiednie wymogi proceduralne [6].

41. Jak wynika z art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości i z odnoszącego się do niego orzecznictwa, skarga musi wskazywać przedmiot sporu i zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów podnoszonych na jej poparcie, przy czym owo przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi [7]. Owe zarzuty powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś z nich [8].

6 Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Komisja/Portugalia, C-34/11, EU:C:2012:712, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyroki: z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 33; z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Słowenia, C-185/11, niepublikowany, EU:C:2012:43, pkt 28–30 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 kwietnia 2007 r. Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 Wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyroki: z dnia 9 stycznia 2003 r., Włochy/Komisja, C-178/00, EU:C:2003:7, pkt 6; z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 Wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

42. W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły Komisję do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów [9]. Ponadto uzasadnienie skargi powinno być spójne z żądaniami podnoszonymi w skardze [10].

43. W niniejszej sprawie Komisja zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że odmawiając zapewnienia, aby przywieziona z Republiki Czeskiej do Katowic w Polsce substancja TPS-NOLO (Geobal) została z powrotem przewieziona do Republiki Czeskiej, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów.

44. Ani z tekstu skargi, ani z odpowiedzi Komisji udzielonych na pytania zadane przez Trybunał w trakcie rozprawy nie wynika jednak jasno, na jakiej podstawie Komisja opiera swoje żądanie [11]. Zobowiązania wypływające z tych dwóch przepisów, o których mowa w poprzednim punkcie, nie są określone w sposób spójny.

45. Komisja z jednej strony zdaje się utrzymywać, że rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów nakłada na państwa członkowskie bezwarunkowe i kategoryczne zobowiązanie do zapewnienia odbioru, w przypadku gdy zdaniem innego państwa członkowskiego określony transport zawiera odpady. Zdaniem tej instytucji obowiązek taki istnieje bez względu na okoliczności danej sprawy i niezależnie od tego, czy dana substancja lub dany przedmiot w rzeczywistości jest odpadem. Podlegające temu obowiązkowi państwo członkowskie nie mogłoby wówczas powołać na swoją obronę żadnych okoliczności, które pozwoliłyby mu uchylić się od konieczności odbioru spornego transportu.

46. Jednocześnie Komisja sugeruje najwyraźniej, że obowiązek odbioru transportu nie istnieje, w sytuacji gdy dana substancja lub dany przedmiot w rzeczywistości nie stanowi odpadu. Ponadto Komisja przeznacza w swojej skardze sporo miejsca na wykazanie, że sporna substancja w rzeczywistości stanowi odpad, wobec czego wydaje się, że wprowadza ona koncepcję zakładającą, że obowiązek ten istnieje w zależności od tego, czy dana substancja w rzeczywistości stanowi odpad.

47. Moim zdaniem tych argumentów nie da się ze sobą pogodzić.

48. Wydaje się poniekąd, że Komisja połączyła dwa alternatywne argumenty w jedną linię argumentacji. Prawdopodobnie właśnie dlatego przedstawione argumenty wydają się niejasne i niespójne.

49. Zamieszanie potęguje też nietypowy sposób sformułowania skargi. Komisja nie przedstawia swojej sprawy, lecz raczej ustosunkowuje się do argumentów przytoczonych przez Republikę Czeską w odpowiedzi na uzasadnioną opinię. Bardzo utrudnia to Trybunałowi wychwycenie argumentów powoływanych w niniejszej sprawie przez Komisję, ponieważ dla zrozumienia skargi konieczne jest odtworzenie argumentacji skarżącej na podstawie tych kontrargumentów.

50. W tym względzie należy przypomnieć, że sąd Unii nie może zastępować skarżącego ani jego pełnomocnika i próbować wskazywać w skardze argumenty, które jego zdaniem można podnieść na poparcie żądań strony [12].

9 Zobacz wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 Zobacz wyroki: z dnia 14 października 2004 r., Komisja/Hiszpania, C-55/03, niepublikowany, EU:C:2004:628, pkt 28, 29; z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Słowenia, C-185/11, niepublikowany, EU:C:2012:43, pkt 30–33.

11 Wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 28–30.

12 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Włochy/Komisja, C-178/00, EU:C:2002:541, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo.

51. Jestem ponadto zdumiony, że Komisja zdaje się wnosić do Trybunału o stwierdzenie istnienia naruszenia, które w przyszłości może okazać się zachowaniem w ogóle niestanowiącym naruszenia. Nie jestem przekonany, czy procedura przewidziana w art. 258 TFUE obejmuje w ogóle tego rodzaju warunkowe naruszenia o charakterze przejściowym [13]. W każdym razie, jeżeli Komisja rzeczywiście zamierzała przedstawić argument przemawiający za takim naruszeniem, to nie wykazała, na jakiej podstawie stwierdziła, że naruszenie to istnieje.

52. Co więcej, brak jasnego sformułowania skargi przez Komisję wpłynął na sposób, w jaki Republika Czeska ustosunkowała się do tej skargi. Ponieważ Komisja nie wskazała jasno, jakie obowiązki ciążą na państwach członkowskich na podstawie art. 24 ust. 2 i art. 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, Republika Czeska nie była w stanie szczegółowo odnieść się do stawianych jej zarzutów.

53. W tych okolicznościach uważam, że Trybunał nie posiada wystarczających informacji, które pozwoliłyby mu na ocenę zarzucanego Republice Czeskiej naruszenia prawa Unii, a tym samym na ustalenie, czy zarzucane przez Komisję uchybienie zobowiązaniom miało miejsce [14].

54. Z uwagi na powyższe rozumiem jednak, dlaczego Komisja najpewniej napotkała trudności w spójnym przedstawieniu argumentów na poparcie swojego żądania. Szczególnie co się tyczy art. 28 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, niełatwe wydaje się pogodzenie brzmienia poszczególnych ustępów tego przepisu z pozostałą częścią rozporządzenia, a także ze stosowanymi zasadami wykładni.

55. Niemniej jednak uważam, że skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna.

V. Wnioski

56. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– odrzucił skargę jako niedopuszczalną;

– obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania.

13 Zobacz analogicznie postanowienie z dnia 13 września 2000 r., Komisja/Niderlandy, C-341/97, EU:C:2000:434, pkt 9, 10, 18–21; wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja/Niemcy, C-424/07, EU:C:2009:749, pkt 25–31.

14 Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.