OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 8 lutego 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W ramach niniejszego postępowania do Trybunału należy wydanie orzeczenia w przedmiocie stosunku między prawem dotyczącym odpadów a prawem dotyczącym ścieków. Pojawia się w tym miejscu kwestia, czy ścieki, które wydostają się z kanalizacji, należy uznać za odpady. W tym kontekście należy w szczególności wyjaśnić, czy prawo dotyczące ścieków w wystarczający sposób reguluje takie sytuacje.

1 — Język oryginału: niemiecki.

II — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

1. Prawo dotyczące odpadów

2. W okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy prawo dotyczące odpadów regulowała przede wszystkim dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów [2] (zwana dalej „dyrektywą ramową w sprawie odpadów").

2 — Dz.U. L 194, str. 39, w brzmieniu nadanym dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającą dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.U. L 78, str. 32), ostatnio zmieniona decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r. dostosowującą załączniki IIA i IIB do dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.U. L 135, str. 32). Dyrektywa ta została uchylona na mocy dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 114, str. 9), która zastąpiła ją bez zmian w wersji ujednoliconej.Zobacz również wniosek Komisji z dnia 4 stycznia 2006 r. Wniosek — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów, COM(2005) 667 wersja ostateczna, http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/06/st05/st05050.pl06.pdf. Celem tej nieukończonej jeszcze procedury prawodawczej jest zasadnicza nowelizacja dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

3. Pojęcie odpadów zdefiniowane jest w art. 1 lit. a) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Zgodnie z tą definicją odpady oznaczają „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany".

4. Artykuł 1 ust. 1 lit. d) definiuje pojęcie „gospodarka" jako „zbieranie, transportowanie, odzyskiwanie oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów".

5. Jednakże zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie znajduje zastosowania do niektórych wyraźnie określonych odpadów, w przypadku gdy są one już objęte inną legislacją. W ppkt iv) tego przepisu wymienione są ścieki, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej.

6. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów przewiduje, że szczególne przepisy dotyczące konkretnych przypadków lub uzupełniające przepisy niniejszej dyrektywy w sprawie gospodarki poszczególnymi kategoriami odpadów mogą zostać ustanowione w drodze dyrektyw szczegółowych.

7. Artykuł 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów określa główne obowiązki w zakresie prawa dotyczącego odpadów:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane 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.

Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki zakazujące porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów".

2. Prawo dotyczące ścieków

8. Uregulowania dotyczące ścieków wynikają z dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych [3] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie ścieków"). Zgodnie z jej art. 1 akapit pierwszy dotyczy ona zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu. Zgodnie z akapitem drugim celem niniejszej dyrektywy jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków.

9. Artykuł 3 przewiduje ustanowienie systemu zbierania ścieków komunalnych. W zależności od wielkości aglomeracji i wrażliwości otoczenia zastosowanie znajdują różne terminy. Zgodnie z art. 3 ust. 2 systemy zbierania „spełniają wymagania załącznika I.A".

10. Załącznik I część A brzmi następująco:

„Systemy zbierania uwzględniają wymagania związane z oczyszczaniem ścieków.

Projektowanie, budowę i utrzymanie systemów zbierania przeprowadza się zgodnie z najlepszą wiedzą techniczną, bez powodowania nadmiernych kosztów, szczególnie dotyczące:

— objętości i charakterystyki ścieków,

— zapobiegania przeciekom,

— ograniczenia zanieczyszczenia wód, do których odprowadzane są ścieki, powodowanego przez przelewy wód burzowych".

11. Artykuły 4–7 dyrektywy w sprawie ścieków określają sposób oczyszczania, jakiemu poddawane są ścieki. Artykuł 8 przewiduje w tym zakresie pewne odstępstwa.

12. Artykuł 10 określa dalsze wymagania, które winny spełniać oczyszczalnie ścieków:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby oczyszczalnie ścieków komunalnych

3 — Dz.U. L 135, str. 40, ostatnio zmieniona dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/271/EWG w odniesieniu do niektórych wymogów ustanowionych w jej załączniku I (Dz.U. L 67, str. 29).

budowane w celu spełnienia wymagań art. 4–7 były projektowane, budowane, eksploatowane i utrzymywane w sposób zapewniający wystarczającą wydajność w każdych normalnych warunkach klimatycznych. Przy projektowaniu oczyszczalni należy wziąć pod uwagę sezonowe zmiany ładunku".

13. Artykuł 9 dotyczy rozwiązywania transgranicznych problemów związanych ze ściekami.

14. Artykuł 11 określa wymagania dotyczące odprowadzania ścieków przemysłowych do systemów zbierania ścieków komunalnych, art. 13 — warunki odprowadzania niektórych ścieków przemysłowych niepoddanych uprzedniemu oczyszczaniu. Artykuł 12 dotyczy powtórnego wykorzystania ścieków oczyszczonych, art. 14 — postępowania z osadem.

15. Artykuł 15 ustanawia system monitorowania wprowadzania w życie dyrektywy w sprawie ścieków, art. 16 — system informowania społeczeństwa, art. 17 określa sposób wykonania dyrektywy w państwach członkowskich, art. 18 — sposób wykonania przez Komisję, a art. 19 reguluje transpozycję niniejszej dyrektywy.

B — *Uregulowania krajowe*

16. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym brak jest precyzyjnych informacji na temat prawa krajowego. Na ile można to stwierdzić, przepisy mające znaczenie dla pytań prejudycjalnych, w szczególności przywołany w pytaniu prejudycjalnym Water Industry Act 1991, jedynie transponują prawo wspólnotowe.

III — Stan faktyczny i pytania prejudycjalne

17. Thames Water Utilities jest odpowiedzialna za około 80 000 kilometrów sieci kanalizacyjnej w regionie Tamizy. Thames Water Utilities zarzucono, że w okresie między 11 lutego a 22 kwietnia 2003 r. w 11 przypadkach z sieci tej wydostały się ścieki i rozlały się na gruntach hrabstwa Kent.

18. Po zgłoszeniu tego faktu właściwym organom przez Environment Agency Thames Water Utilities został postawiony w stan oskarżenia między innymi z powodu bezprawnego składowania odpadów. Thames

Water Utilities reprezentuje jednak stanowisko, że wydostające się ścieki nie stanowią odpadów.

19. W związku z powyższym sąd krajowy kieruje następujące pytania:

„1) Czy ścieki wydostające się z sieci kanalizacyjnej utrzymywanej przez publiczne przedsiębiorstwo oczyszczania ścieków zgodnie z dyrektywą [91/271] lub Water Industry Act 1991 […] należą do »odpadów« w rozumieniu dyrektywy [75/442]?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej — czy wspomniane powyżej ścieki:

a) są wyłączone z zakresu zastosowania pojęcia »odpady« w rozumieniu [dyrektywy 75/442] na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) [dyrektywy 75/442], w szczególności na mocy [dyrektywy 91/271] lub [Water Industry Act 1991], czy też

b) wchodzą w zakres zastosowania art. 2 ust. 2 [dyrektywy 75/442] i są wyłączone z zakresu zastosowania pojęcia »odpady« w rozumieniu [dyrektywy 75/442], w szczególności na mocy [dyrektywy 91/271]?”.

20. Uczestnikami postępowania byli Thames Water Utilities, Environment Agency, Zjednoczone Królestwo, Belgia, Niderlandy oraz Komisja.

IV — Ocena prawna

21. Powyższe pytania prejudycjalne mają na celu wyjaśnienie, czy ścieki wydostające się z sieci kanalizacyjnej objęte są zakresem stosowania ogólnych przepisów dotyczących odpadów. Z tego względu sąd krajowy zwraca się z pytaniem dotyczącym dwóch przepisów ustanawiających odstępstwo od dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Artykuł 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv)

wyłącza z zakresu obowiązywania dyrektywy ramowej w sprawie odpadów ścieki, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej, w przypadku gdy są one już objęte inną legislacją (w przedmiocie tej kwestii zob. poniżej część B). Zgodnie z art. 2 ust. 2 szczególne przepisy dotyczące odpadów mogą mieć pierwszeństwo stosowania przed przepisami ogólnymi (w przedmiocie tej kwestii zob. poniżej część C). Warunkiem stosowania obu powyższych przepisów stanowiących odstępstwo jest, aby ścieki stanowiły odpady w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (w przedmiocie tej kwestii zob. poniżej część A) [4].

A — *W przedmiocie definicji odpadów*

22. Zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów należy zbadać, czy ścieki należą do kategorii odpadów wymienionych w załączniku I oraz czy posiadacz usuwa ścieki, zamierza je usunąć lub ma obowiązek ich usunięcia.

23. Ścieki należą co najmniej do kategorii odpadów Q16, która obejmuje wszelkie materiały, substancje lub produkty, które nie zostały uwzględnione w innych kategoriach. W mojej opinii oczywiste jest również, że pierwotny posiadacz ścieków, odprowadzając je do sieci kanalizacji, usuwał lub zamierzał je usunąć. To stanowisko podzielają Environment Agency, Zjednoczone Królestwo oraz Niderlandy.

24. Z powyższego wynika, że ścieki odprowadzane do sieci kanalizacji stanowiły odpady. Co więcej, przemawia za tym również istnienie omawianego poniżej przepisu stanowiącego odstępstwo od zasad prawa dotyczącego odpadów. W przypadku gdyby ścieki nie były odpadami, nie byłoby konieczne ustanowienie tego odstępstwa.

25. Ta kwalifikacja przestaje obowiązywać, gdy w wyniku oczyszczania przewidzianego w dyrektywie w sprawie ścieków ścieki uzyskają właściwości, które pozwalają na odprowadzenie ich do wód lub ponowne wykorzystanie. Jak sprecyzował to Trybunał w odniesieniu do odpadów opakowaniowych [5], stosowne oczyszczanie odpowiada odzyskowi surowców (recykling). Natomiast ścieki niepodane uprzedniemu oczyszczaniu mają takie same właściwości jak ścieki odprowadzane do sieci kanalizacji, a zatem

4 — W zakresie badania odstępstwa w myśl art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) zob. wyroki: z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-62/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, niepublikowany w Zbiorze, dostępny tylko w wersji angielskiej i francuskiej, pkt 11, z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-7487, pkt 98 i nast., oraz w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-7569, pkt 69 i nast., oba ostatnie wydane w przedmiocie gospodarstw hodowli świń i padłych tam zwierząt.

5 — Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-444/00 Mayer Parry Recycling, Rec. str. I-6163, w szczególności pkt 63–69.

nadal należy je uznawać za odpady, w szczególności w przypadku gdy wydostają się one z kanalizacji.

najmniej równego poziomowi wynikającemu z wdrożenia dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. W przeciwnym wypadku cele Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska, tak jak przedstawia je art. 174 WE, byłyby zagrożone, w szczególności cele samej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów [7].

B — *W przedmiocie art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów*

26. Jednakże zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów ścieki wyłączone są z zakresu obowiązywania tej dyrektywy, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej, w przypadku gdy są one już objęte inną legislacją. Zatem należy zbadać, czy dyrektywa w sprawie ścieków stanowi taką legislację.

27. W ramach stosowania art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów dla możliwości stosowania odstępstwa nie wystarcza, aby inna legislacja dotyczyła danych substancji lub przedmiotów tylko przykładowo w związku z działalnością gospodarczą, ale winna ona obejmować precyzyjne przepisy dotyczące gospodarki nimi jako odpadami w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. d) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów [6]. Ponadto winna ona prowadzić do zapewnienia poziomu ochrony środowiska co

28. Thames Water Utilities stoi na stanowisku, że w odniesieniu do konieczności zapewnienia równoważnego poziomu ochrony należy rozróżniać między inną legislacją wspólnotową a inną legislacją krajową. Zdaniem Thames Water Utilities mające zastosowanie przepisy prawa wspólnotowego są zawsze równoważne, bowiem prawodawca przyjął je, mając świadomość istniejących wymagań. Jak podnosi jednak Environment Agency, w wyrokach wydanych w przedmiocie hiszpańskich gospodarstw hodowli świń Trybunał sprecyzował już, że konieczność zapewnienia równoważnego poziomu ochrony dotyczy również innych przepisów wspólnotowych [8]. Ta równoważność podlega konkretnemu badaniu w każdym indywidualnym przypadku [9].

29. Zgodnie z art. 1 akapit drugi dyrektywy w sprawie ścieków celem tej dyrektywy jest

6 — Wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-114/01 AvestaPolarit Chrome, Rec. str. I-8725, pkt 52.

7 — Wyżej wymieniony w przypisie 6 wyrok w sprawie AvestaPolarit Chrome, pkt 59. Zobacz również ww. w przypisie 4 wyroki: w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 102, lub w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 72, oraz moją opinię z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-176/05 KVZ retec, Zb.Orz. str. I-1721, pkt 98.

8 — Wyżej wymienione w przypisie 4 wyroki: w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 99, i w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 69.

9 — Zobacz również ww. w przypisie 4 wyroki w przedmiocie gospodarstw hodowli świń: w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 101, oraz w sprawie C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 71.

ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków. Zgodnie z jej art. 1 akapit pierwszy dyrektywa dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu. Jak podnoszą wszystkie strony postępowania, przepisy tej dyrektywy stanowią bez wątpienia inną legislację w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, która stoi na przeszkodzie stosowaniu prawa dotyczącego odpadów [10]. Thames Water Utilities wnioskuje stąd, że odstępstwo dotyczące ścieków obejmuje swoim zakresem także wydostawanie się ścieków z kanalizacji.

30. Dotychczas Trybunał nie wypowiedział się wyraźnie w kwestii zakresu obowiązywania odstępstwa wynikającego z art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów w związku z inną legislacją. Stanowisko reprezentowane przez Thames Water Utilities oraz, jak się zdaje, przez Belgię, prowadziłoby do tego, że istnienie innej legislacji, która w wystarczający sposób reguluje tylko niektóre kwestie, wykluczałoby stosowanie prawa dotyczącego odpadów także w odniesieniu do wszystkich pozostałych kwestii.

31. Powyższego stanowiska nie można jednak pogodzić z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Zgodnie z brzmieniem wersji niemieckiej dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie znajduje zastosowania do określonych odpadów, „soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten" („o ile stosuje się do nich inną legislację"). Wynika z tego a contrario, że stosuje się prawo dotyczące odpadów, o ile nie znajduje zastosowania inna legislacja.

32. Inne wersje językowe wyrażają tę samą myśl w nieco innej formie, a mianowicie za pomocą mniej precyzyjnej koniunkcji w połączeniu z czasownikiem „obejmować" [11]. „Objęcie" określonych substancji porównywalne do objęcia przepisami dotyczącymi odpadów możliwe jest jedynie, w przypadku gdy obowiązują odpowiednie uregulowania.

33. Ponadto powyższego stanowiska reprezentowanego przez Thames Water Utilities nie można by pogodzić z twierdzeniami Trybunału, iż inna legislacja winna obejmować precyzyjne przepisy organizujące gospodarkę odpadami w rozumieniu art. 1 lit. d) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów [12] oraz prowadzić do zapewnienia poziomu ochrony środowiska co

10 — Podobnie już rzecznik generalny F.G. Jacobs w swojej opinii z dnia 10 kwietnia 2003 r. w ww. w przypisie 6 sprawie AvestaPolaritChrome, pkt 68.

11 — W wersji angielskiej: „where they are already covered by other legislation", w wersji francuskiej: „lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre legislation", w wersji hiszpańskiej: „cuando ya estén cubiertos por otra legislación".

12 — Wyżej wymieniony w przypisie 6 wyrok w sprawie AvestaPolarit Chrome, pkt 52.

najmniej równego poziomowi wynikającemu z wdrożenia dyrektywy ramowej w sprawie odpadów [13]. Te wymogi dotyczące cech innej legislacji Trybunał oparł w szczególności na celach dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

34. Zatem, w przypadku gdy brak jest przepisów organizujących gospodarkę odpadami lub nie zapewniają one wystarczającego poziomu ochrony, należy stosować przepisy ogólne prawa dotyczącego odpadów. W tym kontekście w szczególności Environment Agency, w celu stosowania art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, słusznie domaga się dokonania analizy, czy w przypadku wydostawania się ścieków z kanalizacji dyrektywa w sprawie ścieków zapewnia poziom ochrony porównywalny z poziomem ochrony wynikającym z prawa dotyczącego odpadów [14].

35. Jak wskazałam powyżej, dyrektywa w sprawie ścieków dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków. Zatem co do zasady odstępstwo dotyczy ścieków w trakcie ich zbierania, tzn. w szczególności ścieków znajdujących się w sieci kanalizacji, w procesie oczyszczania w oczyszczalni ścieków oraz w trakcie odprowadzania.

36. Zatem odprowadzanie ścieków jest porównywalne z ich wydostawaniem się z sieci kanalizacji w takim zakresie, w jakim nie stosuje się już do nich dyrektywy w sprawie ścieków. Niemniej dyrektywa w sprawie ścieków określa środki niezbędne dla ochrony środowiska podejmowane w ramach odprowadzania [15]. W związku z tym do odprowadzania jako takiego znajduje zastosowanie odstępstwo, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Ze względu na to, że w pozostałym zakresie ścieki w wyniku obowiązkowego oczyszczania poprzedzającego odprowadzanie utraciły charakter odpadów [16], stosowanie prawa dotyczącego odpadów jest wykluczone — w odróżnieniu od obaw Thames Water Utilities — także po odprowadzeniu ścieków.

13 — Ibidem pkt 59. Zobacz także ww. w przypisie 6 wyroki w sprawach: C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 102, C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 72, oraz moją opinię z dnia 7 września 2006 r. w ww. sprawie KVZ retec, pkt 98.

14 — Zobacz podobnie w przedmiocie gospodarstw hodowli świń ww. w przypisie 4 wyroki w sprawach: C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 101, oraz C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 71, w których Trybunał porównuje przepisy dyrektywy Rady 90/667/EWG z dnia 27 listopada 1990 r. ustanawiającej przepisy weterynaryjne w zakresie usuwania i przetwarzania odpadów zwierzęcych, wprowadzania ich do obrotu oraz zapobiegania obecności czynników chorobotwórczych w paszach wytwarzanych ze zwierząt lub ryb i zmieniającej dyrektywę 90/425/EWG (Dz.U. L 363, str. 51), z prawem dotyczącym odpadów, oraz moją opinię w ww. w przypisie 7 sprawie KVZ retec, pkt 103 i nast., w której porównuję wymagania w zakresie przesyłania mączki zwierzęcej określone w rozporządzeniu (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 273, str. 1), z wymaganiami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów.

15 — Zobacz art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, art. 7, 9, 12 ust. 2 i 3, jak również art. 15 ust. 1 i 2.

16 — Jak wyżej, pkt 25.

37. Jednakże przedmiotem niniejszej sprawy nie jest odprowadzanie przewidziane w dyrektywie w sprawie ścieków. Ścieki wydostały się bowiem z sieci kanalizacji, *zanim* mogły one zostać oczyszczone w myśl dyrektywy w sprawie ścieków.

38. Jak podkreśla w szczególności Belgia, dyrektywa w sprawie ścieków uwzględnia również taką sytuację. Zgodnie z art. 3 ust. 2 w związku z załącznikiem I część A projektowanie, budowę i utrzymanie systemów zbierania przeprowadza się zgodnie z najlepszą wiedzą techniczną, bez powodowania nadmiernych kosztów. W tym kontekście wyraźnie wymienione jest zapobieganie przeciekom oraz ograniczanie zanieczyszczenia wód, do których odprowadzane są ścieki, powodowanego przez przelewy wód burzowych. Celem uzupełnienia Komisja wskazuje na to, że zgodnie z art. 10 oczyszczalnie ścieków komunalnych należy projektować, budować, eksploatować i utrzymywać w sposób zapewniający wystarczającą wydajność w *każdych* normalnych warunkach klimatycznych. Przy projektowaniu oczyszczalni należy wziąć pod uwagę sezonowe zmiany ładunku.

39. Z powyższego wynika, że dyrektywa w sprawie ścieków reguluje *wydostawanie się* ścieków z sieci kanalizacji oraz liczy się nawet z taką możliwością, w przypadku gdy zapobieganie wydostawaniu się ścieków z uwzględnieniem najlepszej wiedzy technicznej prowadziłoby do niewspółmiernie wysokich kosztów. Poza tym ewentualnie występujące przecieki należy usuwać zgodnie z powołanymi wyżej zasadami, bowiem składa się to na pożądane utrzymywanie sieci kanalizacji.

40. Wbrew opinii Environment Agency w rezultacie dyrektywa w sprawie ścieków nie odbiega od poziomu ochrony wynikającego z dyrektywy w sprawie odpadów, którego art. 4 określa zakaz niekontrolowanego odprowadzania odpadów do środowiska. Wprawdzie wydostawanie się ścieków można by uznać za niekontrolowane odprowadzanie do środowiska, jednak powyższego zakazu nie można bezwzględnie stosować do każdego przypadku odprowadzania. Zakres obowiązywania tego zakazu należy raczej ograniczyć zgodnie z zasadą proporcjonalności w ten sposób, aby posiadaczowi odpadów, który zachował należytą staranność, nie można było już zarzucać niekontrolowanego odprowadzania odpadów do środowiska.

41. Dyrektywa w sprawie ścieków określa dokładnie staranność, jaką należy zachować. Określa ona mianowicie środki, które należy przyjąć dla zapobieżenia niekontrolowanemu wydostawaniu się ścieków. W tym zakresie należy uwzględnić najlepszą wiedzę techniczną oraz dokonać wyważenia między kosztami zabezpieczenia sieci kanalizacji a potencjalnymi szkodami powstałymi w wyniku przelewów wód burzowych.

42. Także w pozostałym zakresie prawo dotyczące odpadów nie zawiera przepisów ochrony środowiska o szerszym zakresie regulacji dotyczącym wypadków, które nastąpiły w trakcie przesyłania odpadów, a których poziom ochrony mógłby odbiegać od poziomu zapewnionego przez dyrektywę w sprawie ścieków. W szczególności nie jest uregulowana kwestia znajdujących zastosowanie standardów bezpieczeństwa oraz proporcjonalności środków bezpieczeństwa. W odniesieniu do transportu odpadów art. 12 i 13 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów określają jedynie wymóg zarejestrowania oraz przeprowadzania okresowych kontroli. Artykuł 13 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 [17] przewiduje dodatkowo, że państwa członkowskie stworzą właściwy system nadzoru i kontroli wewnątrzkrajowych wysyłek odpadów. Dyrektywa w sprawie ścieków zapewnia taki poziom ochrony, bowiem znane są podmioty eksploatujące przewidzianą infrastrukturę komunalną, tzn. sieć kanalizacji i oczyszczalnie ścieków, jak i znany jest charakter odpadów przesyłanych przez sieć kanalizacji.

43. Z powyższego wynika, że dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, zgodnie z jej art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) w związku z dyrektywą w sprawie ścieków, nie znajduje zastosowania do wydostawania się ścieków z sieci kanalizacji. Wymogi dotyczące sieci kanalizacji należy wprowadzać w życie w ramach dyrektywy w sprawie ścieków.

44. Natomiast Environment Agency — a w konsekwencji także Zjednoczone Królestwo i Komisja — słusznie stoją na stanowisku, że dyrektywa ramowa w sprawie ścieków nie zawiera wystarczających uregulowań dotyczących ścieków niepoddanych uprzedniemu oczyszczaniu *po* ich wydostaniu się z sieci kanalizacji.

45. Odstępstwo dotyczące ścieków znajduje ponownie zastosowanie jedynie, w przypadku gdy ścieki z powrotem spływają do sieci kanalizacji. Przypadek ten nie zachodzi natomiast wówczas, gdy ścieki wydostają się poza sieć kanalizacji, w szczególności gdy zanieczyszczają grunty. Może to nastąpić np. w wyniku wsiąkania substancji ciekłych w glebę i jednoczesnego pozostawania na powierzchni substancji o stałej konsystencji. W sytuacji gdy nie jest możliwe wsiąkanie w glebę, ścieki pozostają na powierzchni — o ile nie podejmuje się innych działań — aż do wyparowania substancji ciekłych.

46. W takiej sytuacji możliwe jest stosowanie różnych przepisów dyrektywy ramowej

17 — Dz.U. L 30, str. 1, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2557/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającym załącznik V do rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 349, str. 1).

w sprawie odpadów: na mocy art. 4 zakazane jest nie tylko określone w dyrektywie w sprawie odpadów niekontrolowane wysypywanie, lecz także niekontrolowane porzucanie odpadów. Takie porzucanie można by przyjąć w przypadku, gdyby podmiot odpowiedzialny pozostawiał ścieki, które wystąpiły z sieci kanalizacji, na zanieczyszczonym terenie. Ponadto art. 4 określa wymogi dotyczące odzyskiwania i unieszkodliwiania odpadów. Nie można przy tym stwarzać zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz nie stosować procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności takich, które stwarzają zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt, które powodują uciążliwości przez hałas lub zapachy lub mają negatywne skutki dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu. Ponadto należy wskazać na obowiązek przekazywania odpadów prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania zgodnie z art. 8 oraz na zasadę ponoszenia kosztów zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" w myśl art. 15 [18].

47. Z powyższego wynika, że zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów ewentualnie konieczne byłoby odpompowanie ścieków stojących, usunięcie z powierzchni pozostałości ścieków o stałej konsystencji lub — wbrew opinii Belgii — oczyszczenie gleby [19].

48. Dyrektywa w sprawie ścieków nie zawiera w tym zakresie nawet fragmentarycznie odpowiednich uregulowań. Wbrew stanowisku Niderlandów obowiązek usunięcia skutków nie wynika zatem z treści niniejszej dyrektywy. Nie uwzględniają tego Thames Water Utilities, Belgia i Niderlandy, twierdząc, że dyrektywa w sprawie ścieków zawiera przepisy ogólne w pełni regulujące sposób postępowania ze ściekami, które również w przypadku ich wydostawania się z sieci kanalizacji wykluczają stosowanie prawa dotyczącego odpadów.

49. Z powyższego wynika, że mimo obowiązywania dyrektywy w sprawie ścieków prawo

18 — W tym zakresie zob. wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle i in., Zb.Orz. str. I-7613, pkt 56 i nast.

19 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Van de Walle i in., pkt 52. W tym miejscu należy wskazać na to, że w ramach nowelizacji dyrektywy ramowej w sprawie odpadów prowadzona jest dyskusja dotycząca wykluczenia z zakresu jej obowiązywania gleby zanieczyszczonej odpadami. Zobacz w tym zakresie art. 2 ust. 1 lit. f) przytoczonego w przypisie 4 wniosku Komisji oraz art. 2 ust. 2 lit. b) projektu kompromisu przygotowanego przez prezydencję fińską z dnia 31 października 2006 r., dokument Rady nr 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Każde uregulowanie tego rodzaju mogłoby jednak znacznie osłabić praktyczną skuteczność europejskiego prawa dotyczącego odpadów w odniesieniu do eliminacji naruszeń, bowiem nielegalne odprowadzanie odpadów często łączy się ze zmieszaniem z glebą. Dotyczy to w szczególności zanieczyszczenia substancjami płynnymi, może jednak zachodzić również w przypadku składowania na nielegalnych wysypiskach śmieci substancji o konsystencji stałej.

dotyczące odpadów znajduje zastosowanie do ścieków niepoddanych uprzedniemu oczyszczeniu, które wydostały się z sieci kanalizacji.

50. Powyższego wniosku nie podważa również argument przywołany przez Belgię, jakoby wewnętrznie sprzeczne było to, że dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie [20], w myśl jej motywu trzeciego wyłącza osady ściekowe z zakresu stosowania prawa dotyczącego odpadów, a jednocześnie nie ma to zastosowania do ścieków, które wydostały się z sieci kanalizacji. Wątpliwe jest bowiem, czy obecnie ten motyw właściwie odzwierciedla stan prawny. Jak podkreśliła Environment Agency w trakcie rozprawy, powołując się na szczegółową propozycję Komisji w sprawie tej dyrektywy [21], rzeczony motyw opiera się jeszcze na pierwotnej wersji dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. W tej wersji dyrektywa ramowa w sprawie odpadów wyłączała z zakresu jej obowiązywania ścieki i wszelkie inne odpady objęte szczególnymi zasadami wspólnotowymi, jeszcze bez konieczności spełnienia dodatkowej przesłanki [22]. Natomiast w myśl aktualnego stanu prawnego należałoby w tym miejscu zbadać, czy dyrektywa 86/278 stanowi „inną legislację" w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Nawet w przypadku gdyby to badanie doprowadziło do wniosku, że w porównywalnej sytuacji osad ściekowy nie byłby objęty zakresem prawa dotyczącego odpadów, nie prowadziłoby to do sprzeczności z przyjętym powyżej wnioskiem. Na uzasadnienie tego zróżnicowania należałoby raczej powołać okoliczność, że w odniesieniu do osadu ściekowego istnieją odpowiednie inne przepisy.

51. W dalszej kolejności Belgia posuwa się do porównania z jednym z wyroków wydanych w przedmiocie hiszpańskich gospodarstw hodowli świń, w którym Trybunał odmówił stwierdzenia, że ewentualne naruszenie dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego [23] prowadzi do wniosku, iż rozprowadzenie gnojownicy na pola należy postawić na równi z niekontrolowanym składowaniem odpadów [24]. Jednak także to porównanie nie kwestionuje przyjętego powyżej wniosku.

52. Na wstępie zaznaczam, że powołany wyrok uznaję w tym zakresie za nieprzekonujący. Naruszenie dyrektywy 91/676 w wyniku rozprowadzania gnojowicy stanowi dodatkową wskazówkę, że posiadacz zamierza ją usunąć. Celem niniejszej dyrek-

20 — Dz.U. L 181, str. 6.

21 — Propozycja dyrektywy Rady dotyczącej stosowania osadu ściekowego w rolnictwie (Dz.U. 1982, C 264, str. 3).

22 — Zobacz art. 2 ust. 2: „Z zakresu niniejszej dyrektywy są wyłączone: […] d) ścieki, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej; […] f) odpady objęte szczególnymi zasadami wspólnotowymi".

23 — Dz.U. L 375, str. 1.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 96.

tywy jest bowiem rozprowadzanie gnojowicy tylko w takiej ilości, którą rośliny mogą przetworzyć jako nawóz. Zatem rozprowadzanie większej ilości gnojowicy jest nie tylko szkodliwe dla środowiska i nie służy nawożeniu, lecz ma na celu wyłącznie jej usunięcie [25].

53. Niemniej bardziej istotne jest, że okoliczności przywołanej sprawy dotyczącej gospodarstwa hodowli świń znacznie różnią się od okoliczności niniejszej sprawy. Gnojowicy nie należy uznawać w każdym przypadku za odpad, bowiem posiadacz nie ma w każdym przypadku zamiaru jej usunięcia, lecz ewentualnie wykorzystuje ją jako nawóz w swoim gospodarstwie [26]. Natomiast oczywiste jest, że pierwotni posiadacze usuwali ścieki, odprowadzając je do sieci kanalizacji. W kontekście niniejszej sprawy ewentualne naruszenie dyrektywy w sprawie ścieków — w odróżnieniu od sprawy dotyczącej gospodarstwa hodowli świń — nie wskazywałoby bynajmniej na charakter ścieków jako odpadów.

54. Choć zostało już ustalone, iż ścieki, które wystąpiły z sieci kanalizacji, mimo obowiązywania dyrektywy w sprawie ścieków objęte są zakresem dyrektywy w sprawie odpadów, niemniej możliwe jest, iż w prawie krajowym istnieją przepisy dotyczące ścieków mające szerszy zakres zastosowania niż dyrektywa w sprawie ścieków i obejmujące również ścieki, które nie spływają z powrotem do sieci kanalizacji, a także zapewniające wystarczający poziom ochrony. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów również takie przepisy wykluczałyby stosowanie prawa dotyczącego odpadów [27].

55. W tej kwestii Trybunał nie może udzielić odpowiedzi ze względu na brak wystarczających danych przekazanych przez sąd krajowy w zakresie przepisów mających zastosowanie w niniejszej sprawie. Jednak wywody uczestników — w szczególności Zjednoczonego Królestwa — pozwalają na uznanie, że istnienie rzeczonych przepisów w Water Industries Act 1991 przywołanym w pytaniu prejudycjalnym jest nieprawdopodobne. Ten akt prawny wydaje się raczej w istocie ograniczać do transpozycji dyrektywy w sprawie ścieków. Co się zaś tyczy powołanych w trakcie rozprawy przez Thames Water Utilities przepisów Environmental Protection Act 1990 dotyczących środków przeciwdziałania negatywnemu wpływowi na środowisko naturalne, wydaje się nieprawdopodobne, że stanowią one precyzyjne przepisy organizujące gospodarkę ściekami jako odpadami w rozumieniu art. 1 lit. d) dyrektywy

25 — Zobacz również o wiele bardziej przekonującą opinię przedstawioną przez rzecznik generalną C. Stix-Hackl z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-7487, pkt 38 i nast.

26 — Wyżej wymienione w przypisie 4 wyroki w sprawach: C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 94 bądź C-121/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 65, jeszcze bardziej wyrazista jest opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w ww. w przypisie 25 sprawie C-416/02, pkt 35 i nast.

27 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie AvestaPolarit Chrome, pkt 49 i nast.

ramowej w sprawie odpadów [28]. Jednakże właśnie taki charakter tych przepisów byłby konieczny dla zastosowania odstępstwa wynikającego z art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

C — *W przedmiocie istnienia przepisów szczególnych w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów*

56. W celu udzielenia pełnej odpowiedzi na pytania prejudycjalne należy w końcu ustosunkować się do kwestii, czy dyrektywa w sprawie ścieków zawiera przepisy szczególne w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, które w odniesieniu do ścieków, które wystąpiły z sieci kanalizacji, wykluczają stosowanie przepisów ogólnych prawa dotyczącego odpadów.

57. Jak podnoszą Environment Agency, Niderlandy oraz Komisja, już w wyroku w sprawie AvestaPolarit Chrome Trybunał stwierdził, że przepisy szczególne w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów mogą wykluczać stosowanie przepisów ogólnych dotyczących gospodarki odpadami, nawet gdyby dane substancje nie były w jakiś inny sposób wykluczone z zakresu prawa dotyczącego odpadów [29]. Zjednoczone Królestwo powołuje się w tym zakresie przykładowo na wyrok w sprawie Mayer Parry Recycling [30], którego przedmiotem były przepisy szczególne dotyczące recyklingu odpadów opakowaniowych.

58. Jednak, jak podnoszą Environment Agency oraz Zjednoczone Królestwo, dyrektywa w sprawie ścieków nie zawiera właśnie stosownych przepisów szczególnych dotyczących ścieków, które wystąpiły z sieci kanalizacji i nie spływają z powrotem do tej kanalizacji [31]. W przeciwnym wypadku odstępstwo dotyczące ścieków dotyczyłoby także tych ścieków, które wydostały się z kanalizacji, i nie istniałaby możliwość stosowania art. 2 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

59. W niniejszej sprawie nie ma znaczenia kwestia, czy i na ile dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu [32] zawiera przepisy szczególne, bowiem termin jej transpozycji upływa 30 kwietnia 2007 r. oraz nie stosuje

28 — Jak wyżej, pkt 27.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 6 wyrok, pkt 48.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 5.

31 — Jak wyżej, pkt 48.

32 — Dz.U. L 143, str. 56.

się jej do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed tym dniem. Zatem wykluczone jest jej zastosowanie do takich przypadków wydostawania się ścieków jak w niniejszej sprawie. Powyższa dyrektywa nie została też przytoczona przez uczestników.

60. W przyszłości może jednak powstać kwestia stosunku między przepisami ogólnymi prawa dotyczącego odpadów a szkodami wyrządzonymi w wodach lub gruntach, których definicje znajdują się w art. 2 pkt 1 lit. b) i c) dyrektywy 2004/35. Rzeczone szkody łączą się z obowiązkiem podjęcia środków zaradczych zgodnie z art. 6 i nast., które mogłyby mieć charakter przepisów szczególnych w stosunku do obowiązku odzyskiwania i unieszkodliwiania odpadów.

61. Należy ponadto wskazać, że w odniesieniu do ścieków wydostających się z sieci kanalizacji w dyrektywie 2004/35 brak jest przepisów stanowiących „inną legislację" w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, bowiem nie reguluje ona w sposób szczególny sposobu postępowania ze ściekami jako odpadami.

V — Wnioski

62. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne w następujący sposób:

1) Niepoddane uprzedniemu oczyszczaniu ścieki wydostające się z sieci kanalizacji stanowią odpady w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów.

2) Artykuł 2 ust. 1 lit. b) ppkt iv) dyrektywy 75/442 w związku z dyrektywą Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków

komunalnych wyklucza stosowanie dyrektywy 75/442 do ścieków na etapie wydostawania się z sieci kanalizacji na grunty, jednak nie wykluczają jej stosowania do ścieków niepoddanych uprzedniemu oczyszczaniu po wydostaniu się ich z sieci kanalizacji.

3) W odniesieniu do ścieków, które wydostały się z sieci kanalizacji, dyrektywa 91/271 nie zawiera przepisów szczególnych w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy 75/442.