

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 30 listopada 2004 r.¹

1. Verwaltungsgericht Koblenz, niemiecki sąd administracyjny pierwszej instancji, skierował do Trybunału Sprawiedliwości dwa pytania prejudycjalne dotyczące art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy 1999/31/WE² oraz art. 176 WE w celu ustalenia, czy prawo wspólnotowe jest zgodne z przepisami krajowymi, które zawierają środki wzmocnionej ochrony.

„Środki ochronne przyjęte na podstawie art. 175 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym Traktatem. Są one notyfikowane Komisji”.

I — Wspólnotowe ramy prawne

2. Tytuł XIX traktatu WE poświęcony „środowisku naturalnemu”, obejmuje trzy artykuły: art. 174 WE, który ustala cele polityki Wspólnoty w tej dziedzinie, art. 175 WE, w którym znajduje się podstawa prawna działania Wspólnoty, oraz art. 176 WE, zgodnie z którym:

3. Dyrektywa 75/442/EWG³ dotyczy składowania odpadów i nakłada na państwa członkowskie w art. 3 ust. 1 lit. a) obowiązek podjęcia właściwych kroków w celu zmniejszenia produkcji odpadów, zaś w art. 4 obowiązek zagwarantowania, że odpady będą przetwarzane lub usuwane bez narażania zdrowia ludzkiego i bez stosowania procesów lub metod szkodliwych dla środowiska.

4. Składowanie stanowi jeden z etapów postępowania z odpadami. W tej konkretnej dziedzinie dyrektywa 1999/31/WE (zwana

¹ — Język oryginału: hiszpański.

² — Dyrektywa Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, str. 1). Artykuł 17 został zmieniony rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, str. 1).

³ — Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39), zmieniona dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, str. 32), dyrektywą Rady 91/692/EWG z dnia 23 grudnia 1991 r. (Dz.U. L 377, str. 48), decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. L 135, str. 32) oraz rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003.

dalej „dyrektywą”), „uwzględniając spełnienie wymagań dyrektywy 75/442/EWG, w szczególności jej art. 3 i 4”, zasadniczo ma na celu wprowadzenie „środków, procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania lub zmniejszania w jak największym stopniu, negatywnych dla środowiska skutków składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska” (art. 1).

5. Artykuł 5 dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają strategię krajową dotyczącą zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska nie później niż dwa lata po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1, i powiadamiają Komisję o tej strategii. Strategia taka powinna obejmować środki mające na celu osiągnięcie celów wymienionych w ust. 2, w szczególności poprzez recykling, kompostowanie, produkcję biogazu i odzyskiwanie materiałów/energii. [...]

2. Strategia ta zapewnia, co następuje:

- a) nie później niż pięć lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 odpady komunalne ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 75% całkowitej ilości (według wagi) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytwor-

zonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r., dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;

- b) nie później niż w osiem lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 50% całkowitej ilości (według wagi) komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;
- c) nie później niż 15 lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 35% całkowitej ilości (według wagi) komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r., dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat.

[...]”.

6. Data, która wynika z art. 18 ust. 1 dyrektywy, to 16 lipca 2001 r.⁴.

4 — W dwa lata po jej wejściu w życie, co, zgodnie z jej art. 19, nastąpiło w dniu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym, tj. 16 lipca 1999 r.

II — Uregulowanie krajowe

określone w pkt 10 wytycznych technicznych dla odpadów komunalnych.

7. W celu transpozycji przepisów dyrektywy Niemcy wydały w dniu 20 lutego 2001 r. *Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen* (rozporządzenie w sprawie ekologicznego magazynowania odpadów komunalnych), które weszło w życie w dniu 1 marca 2001 r.⁵. [...]

8. Zdaniem sądu krajowego, który skierował pytania prejudycjalne, należy wziąć pod uwagę następujące przepisy:

3. Odpady komunalne i odpady w rozumieniu § 2 pkt 2, z wyłączeniem odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej, mogą być magazynowane, jedynie jeśli odpowiadają one właściwym kryteriom przyporządkowania zawartym w załączniku 1 dla składowisk odpadów kategorii I lub II.

„§ 3. Ogólne warunki magazynowania na składowiskach

§ 4. Warunki magazynowania na składowiskach odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej

1. Odpady komunalne i odpady w rozumieniu § 2 pkt 2 mogą być magazynowane na składowiskach lub w sekcjach składowisk, jedynie wówczas, gdy spełniają warunki przewidziane dla składowisk odpadów kategorii I lub II. Warunki te zostały

1. Odpady podlegające obróbce mechaniczno-biologicznej mogą być magazynowane, jedynie jeśli:

- 1) magazynowanie ma miejsce na składowiskach lub w sekcjach składowisk, które spełniają warunki przewidziane dla składowisk odpadów II kategorii;

5 — BGBl. 2001 I, str. 305.

- 2) odpady odpowiadają kryteriom przyporządkowania zawartym w załączniku 2 dla składowisk odpadów II kategorii;
 - 3) odpady nie są mieszane w celu spełnienia kryteriów przyporządkowania zawartych w załączniku 2 i magazynowanie na składowanych już odpadach zawierających duży odsetek substancji ulegających biodegradacji (np. nieprzetwarzane odpady z gospodarstw domowych) nie będzie utrudniało pozyskiwania gazów z tych odpadów, przepływ wody w celu podtrzymania procesów biodegradacji tych odpadów będzie technicznie możliwy lub nie będzie konieczny oraz nie będzie miało miejsca niekontrolowane uchodzenie gazu,
 - 4) w ramach obróbki mechaniczno-biologicznej wydzielane są odpady o wysokiej kaloryczności w celu ich oszacowania lub poddania obróbce termicznej, podobnie jak i pozostałe rodzaje odpadów podlegających recyklingowi oraz odpady zawierające substancje szkodliwe.
2. W celu zagwarantowania prawidłowego magazynowania odpadów poddanych obróbce mechaniczno-biologicznej podmiot prowadzący składowisko powinien:
 - 1) spełniać warunki przewidziane w załączniku 3 dotyczące magazynowania odpadów poddawanych obróbce mechaniczno-biologicznej, oraz
 - 2) zapewnić, że po zapełnieniu sekcji składowiska niewielkie szczątkowe pojawiające się emisje gazu zostaną utlenione przed ich wydostaniem się do atmosfery; na żądanie właściwych organów należy przedłożyć sprawozdanie z kontroli szczątkowej emisji gazów przygotowane przez niezależnych audytorów zgodnie z załącznikiem C pkt 6 zdanie trzecie wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych.
- § 6. Przepisy przejściowe

[...]

W przypadkach, o których mowa w pkt 1 zdanie pierwsze, warunki zostają określone zgodnie z pkt 10 wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych.

2. Na wniosek podmiotu prowadzącego składowisko odpadów właściwe organy mogą

zezwolić na warunkach określonych w ust. 3, aby:

wolenie może być udzielone maksymalnie do dnia 15 lipca 2009 r.

- 1) Odpady z gospodarstwa domowego, odpady przemysłowe podobne do odpadów pochodzących z gospodarstwa domowego, osad pochodzący z oczyszczalni ścieków komunalnych oraz inne odpady z wysokim stężeniem materii organicznej mogły nadal być magazynowane na składowiskach, nawet wówczas, gdy nie spełniają warunków dotyczących odpadów przewidzianych w załączniku 1 lub w załączniku 2. Magazynowanie powinno odbywać się na dotychczasowych składowiskach (składowiska odpadów komunalnych) pomimo, iż nie zostały spełnione warunki przewidziane w § 3 ust. 1, o ile spełnione zostały przynajmniej warunki przewidziane w pkt 11 wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych lub w sekcji składowisk odpadów kategorii II. Zezwolenie może być udzielone maksymalnie do dnia 31 maja 2005 r.
- 2) Odpady komunalne oraz odpady w rozumieniu § 2 ust. 2, które spełniają kryteria przyjęcia dla odpadów kategorii I zgodnie z załącznikiem 1, nadal mogą być magazynowane na dotychczasowych składowiskach, które nie spełniają warunków ustalonych w § 3 ust. 1, o ile spełniają warunki przewidziane w pkt 11 wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych. Zezwolenie może być udzielone maksymalnie do dnia 15 lipca 2009 r.
- 3) Odpady komunalne oraz odpady w rozumieniu § 2 ust. 2, które spełniają kryteria przyjęcia dla odpadów z kategorii II zgodnie z załącznikiem 1, lub odpady poddawane obróbce mechaniczno-biologicznej, które spełniają kryteria przyjęcia odpadów z załącznika 2, również mogą być magazynowane na dotychczasowych składowiskach (składowisko odpadów komunalnych), w odpowiednim wypadku w wydzielonych sekcjach składowiska, o ile są one zgodne z postanowieniami § 3 ust. 1 dla odpadów z kategorii II, z wyjątkiem pkt 10.3.1 i 10.3.2 wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych i pkt 11 tych wytycznych. Zezwolenia udziela się maksymalnie do dnia 15 lipca 2009 r. Termin ten może zostać przekroczony wówczas, gdy w konkretnym przypadku udowodniono, że cele ochrony przewidziane w pkt 10.3.1 i 10.3.2 ww. wytycznych zostały osiągnięte za pomocą innej równorzędnej techniki ochrony i nie stanowi to zagrożenia dla zdrowia społeczności (oceniane w związku z warunkami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu). W okresie do dnia 31 maja 2005 r. pkt 1 stosuje się mutatis mutandi w zakresie warunków technicznych dotyczących składowisk odpadów.
3. Zezwolenia, o których mowa w ust. 2, mogą być udzielane jedynie wówczas, gdy nie zagrażają zdrowiu społeczności, oraz gdy:

- 1) w przypadku ust. 2 pkt 1 nie jest możliwe poddanie istniejącym sposobom obróbki, oraz
- 2) w przypadku ust. 2 pkt 2 i 3 nie jest możliwe wykorzystywanie składowisk spełniających warunki z § 3 ust. 1.
4. Zezwolenie na magazynowanie odpadów na składowiskach przyznane przez właściwe organy przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia, zgodnie z pkt 12.1 zdania pierwsze i drugie lit. a) wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych, będzie nadal stosowane do odpadów z gospodarstw domowych, osadów z oczyszczalni ścieków i innych odpadów o wysokiej zawartości materii organicznej jak zezwolenie w rozumieniu § 2 ust. 1 niniejszego rozporządzenia najdłużej do dnia 1 czerwca 2005 r.

Załącznik 1. Kryteria przyjęcia odpadów

W celu przyjęcia odpadów na składowiska powinny być przestrzegane następujące wartości:

Nr	Parametry	Wartości przyporządkowania	
		Odpady kategorii I	Odpady kategorii II
2	Część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji		
2.01	określona jako strata w czasie zapłonu	< lub = 3% masy	< lub = 5% masy
2.02	określona jako TOC [całkowity węgiel organiczny]	< lub = 1% masy	< lub = 3% masy
4	Kryteria eluatu		
4.03	TOC	< lub = 20 mg/l	< lub = 100 mg/l

Załącznik 2. Kryteria dopuszczalności na składowiska w przypadku odpadów poddawanych obróbce mechaniczno-biologicznej

W celu dopuszczenia na składowiska odpadów poddawanych obróbce mechaniczno-biologicznej muszą być przestrzegane następujące wartości:

Nr	Parametry	Wartości przyporządkowania
2	Część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji określona jako TOC	< lub = 18% masy
4	Kryteria eluatu	
4.03	TOC	< lub = 250 mg/l
5	Biodegradacja pozostałości suchych pierwotnej substancji określona jako oddychanie (AT_4) lub określona jako wskaźnik budowy gazu w teście fermentacji (GB_{21})	< lub = 5 mg/g < lub = 20 l/kg

[...]”.

III — Stan faktyczny w postępowaniu przed sądem krajowym

9. Deponiezweckverband Eiterköpfe jest stowarzyszeniem Landkreise (powiatów ziemskich) Mayen-Koblenz i Cochem-Zell oraz miasta Koblencki, które prowadzi centralne składowisko Eiterköpfe.

10. W dniu 28 lutego 2000 r. stowarzyszenie to wystąpiło do Land Rheinland-Pfalz

o zezwolenie na zapełnienie sekcji 5 i 6 składowiska w okresie od 31 maja 2005 r. do 31 grudnia 2013 r. odpadami poddanymi wyłącznie obróbce mechanicznej⁶.

6 — Wcześniej ostateczną decyzją z dnia 26 września 1995 r. strona pozwana w postępowaniu przed sądem krajowym postanowiła, że na składowisku mogą być magazynowane odpady, które nie podlegają odzyskiwaniu i które spełniają kryteria dopuszczalności z załącznika B, kolumny II wytycznych technicznych w sprawie odpadów komunalnych dotyczących ubytku na skutek palenia i TOC (całkowitej ilości węgla organicznego) w eluacie.

11. Ponieważ wniosek został oddalony, stowarzyszenie odwołało się do sądu krajowego, podnosząc, że rozporządzenie niemieckie dotyczące odpadów narusza prawo wspólnotowe.

pisów wspólnotowych i przewidujący, że odpady komunalne i odpady, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, mogą być magazynowane, jedynie jeśli zachowane jest kryterium przyporządkowania »część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji« — strata w czasie zapłonu lub organiczny węgiel całkowity (TOC)?

IV — Pytania prejudycjalne

12. Po rozprawie, która miała miejsce w dniu 4 grudnia 2002 r., na której ustalono, iż podniesione roszczenie może zostać uwzględnione jedynie wówczas, gdy przepisy krajowe w zakresie, w jakim zakazują magazynowania na składowiskach odpadów, które zostały poddane jedynie wcześniejszej obróbce mechanicznej, będą sprzeczne z prawem wspólnotowym, siódma izba Verwaltungsgericht Koblenz zawiesiła postępowanie i zwróciła się do Trybunału z następującymi pytaniami:

- 2 a) Jeśli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca — czy zasady wspólnotowe ustanowione w art. 5 ust. 2 dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że wymogi przewidziane w nim, a mianowicie:

— 75% według wagi od dnia 16 lipca 2006 r.,

„1) Czy art. 5 ust. 1 dyrektywy oraz zasad wspólnotowych dotyczących strategii zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska, należy interpretować w ten sposób, że w ramach stosowania art. 176 WE i z odstępniem od stosowania środków przewidzianych w art. 5 ust. 2 dyrektywy — a mianowicie od zmniejszenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które trafiają na składowisko, o określony procent zależnie od wagi całkowitej ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do danego roku kalendarzowego — środki te mogą zostać wzmożnione przez przepis prawa krajowego mający na celu transpozycję prze-

— 50% według wagi od dnia 16 lipca 2009 r. oraz

— 35% według wagi od dnia 16 lipca 2016 r.,

są spełnione, z poszanowaniem wspólnotowej zasady proporcjonalności, przez krajowy akt prawny przewidujący, że w przypadku odpa-

dów komunalnych i odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, od dnia 1 czerwca 2005 r. część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji musi być niższa lub równa 5% masy, gdy są one określone jako strata w czasie zapłonu, i niższa lub równa 3% masy, gdy są one określone jako TOC, oraz że w przypadku odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej od dnia 1 marca 2001 r. mogą być one magazynowane na starych składowiskach nie później niż do dnia 15 lipca 2009 r. i w indywidualnych przypadkach po tym dniu, jedynie jeśli część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji jest niższa lub równa 18% całkowitej ilości, gdy są one określone jako COT, a biodegradacja pozostałości suchych pierwotnej substancji jest niższa lub równa 5 mg/g, gdy są one określone jako oddychanie (AT_4), tudzież niższa lub równa 20 l/kg, gdy są one określane jako wskaźnik budowy gazu w teście fermentacji (GB_{21})?

- 2 b) Czy wspólnotowa zasada proporcjonalności daje szeroki, czy też wąski zakres dyskrecjonalności przy ocenie skutków w przypadku nawarstwienia nieprzetworzonych odpadów z odpadami wstępnie poddanymi obróbce cieplnej lub mechaniczno-biologicznej? Czy z zasady proporcjonalności można wnioskować, że niebezpieczeństwo spowodowane przez odpady, które zostały wcześniej poddane obróbce jedynie mechanicznej, można zrekomensować innymi środkami ochronnymi?"

V — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

13. Uwagi na piśmie złożyli Deponiezweckverband Eiterköpfe, Land Rheinland-Pfalz, rząd niderlandzki, austriacki, niemiecki i Komisja.

14. W rozprawie, która odbyła się w dniu 15 września 2004 r., udział wzięli w celu wygłoszenia wystąpień przedstawiciel wnoszącego odwołanie stowarzyszenia oraz pozwany przed sądem krajowym, przedstawiciele rządów niemieckiego, niderlandzkiego i austriackiego oraz Komisji.

VI — Środowisko naturalne w prawie wspólnotowym

A — Odniesienie do rozwoju regulacji

15. Środowisko naturalne nie było przedmiotem troski autorów traktatów, które pierwotnie nie dawały Wspólnocie podstaw prawnych dla przedsięwzięcia działań w tej

dziedzinie⁷. Niemniej jednak na konferencji szefów państw i rządów państw członkowskich, która miała miejsce w Paryżu w 1972 r., postanowiono o ustanowieniu polityki w tej dziedzinie, sugerując rozwiązanie problemu braku przepisu w tym zakresie poprzez powołanie się na art. 100 traktatu WE (obecnie, po zmianie art. 94 WE) oraz na art. 235 traktatu WE (obecnie art. 308 WE)⁸. Taka sytuacja tłumaczy, dlaczego przedmiotem pierwszych orzeczeń Trybunału w tym zakresie było wyjaśnienie podstawy prawnej tej inicjatywy wspólnotowej⁹.

16. Jednolity Akt Europejski¹⁰ dodał do traktatu WE szczególny tytuł dotyczący środowiska naturalnego — tytuł VII (obecnie tytuł XIX)¹¹ — zawierający art. 130R (obec-

nie art. 174 WE), art. 130S (obecnie art. 175 WE) oraz art. 130T (obecnie art. 176 WE)¹², do których należy dodać art. 100A ust. 3 (obecnie art. 95 ust. 3 WE), zobowiązujący Komisję do opierania wniosków, o których mowa w ust. 1, na „wysokim poziomie ochrony”¹³.

17. W prawie europejskim wzrosła troska o środowisko naturalne do tego stopnia, że zapewnienie „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego” stało się jednym z celów Wspólnoty (art. 2 WE)¹⁴, powodując, że niezbędna stała się „polityk[a] w dziedzinie środowiska natu-

7 — Określenie podstawy prawnej wspólnotowego prawa ochrony środowiska okazało się jednym z najbardziej złożonych i spornych problemów. Zobacz M. Bravo-Ferrer Delgado, „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente”, w: *Gaceta Jurídica*, marzec 1994 r., str. 13.

8 — Artykuł 100 stanowił podstawę dla harmonizacji przepisów, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku, zaś art. 235 był szerszy i stanowił podstawę dla przyjęcia środków niezbędnych dla osiągnięcia celów wspólnotowych, które nie pojawiają się w sposób wyraźny w traktacie. W pkt 15 deklaracji sporządzonej przez ww. konferencję szefów państw i rządów państw członkowskich z 1972 r. wskazuje się, że „w celu wprowadzenia w życie wszystkich przedsięwzięć określonych w różnych programach działania niezbędne jest posłużenie się wszystkimi przepisami traktatów, włączynywszy w to art. 235”. Podstawą prawną powołanej w przypisie 3 dyrektywy 75/442/EWG jest „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w szczególności jego art. 100 i 235”.

9 — W wyroku z dnia 18 marca 1980 r. w sprawie 91/79 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1099 nie odrzucono możliwości oparcia przepisów dotyczących środowiska naturalnego na art. 100 traktatu WE. Ponadto zgodnie z wyrokiem z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. str. 531, ochronę środowiska naturalnego należy uznać za „jeden z najistotniejszych celów Wspólnoty”, aczkolwiek przyjęte środki ochronne nie mogą „przekraczać nieuniknionych ograniczeń, uzasadnionych racją interesu publicznego, jaką jest ochrona środowiska naturalnego”. W podobny sposób Trybunał wypowiedział się w wyroku z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4607.

10 — Dz.U. 1987, L 169, str. 1.

11 — Tytuł VII został dodany do trzeciej części traktatu przez art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego i art. 100A przez art. 18. Wraz z traktatem o Unii Europejskiej (art. G pkt 28) stał się tytułem XVI.

12 — Zobacz pkt 2 niniejszej opinii.

13 — Trybunał Sprawiedliwości dokonywał wielokrotnie wykładni tych przepisów. W wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2867 stwierdził, że środek wspólnotowy służący ochronie środowiska naturalnego niekoniecznie musi opierać się na art. 130S traktatu WE, ponieważ taki cel może zostać skutecznie osiągnięty za pomocą środków harmonizacji przewidzianych w art. 100A traktatu WE, aczkolwiek w wyroku z dnia 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-939 przyjął, że z uwagi na cel i treść zaskarżonej dyrektywy — dyrektywy Rady 91/156/EWG — prawidłowo została ona oparta na art. 130S traktatu WE, co zostało również uznane za poprawne w wyroku z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857 w odniesieniu do rozporządzenia o charakterze ogólnym, którego treść wpisuje się we wspólnotową politykę środowiskową — rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obszarze Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszarem (Dz.U. L 30, str. 1) — z zastrzeżeniem, że harmonizacja warunków obrotu odpadami ma wpływ na realizację wspólnego rynku. Ponadto w swojej opinii w ww. sprawie Komisja przeciwko Radzie, zakonniczonej wyrokiem z dnia 17 marca 1993 r., rzecznik generalny Tesouro wyróżnił dwa typy dyrektyw: dyrektywy o charakterze ogólnym, które opierają się na art. 130S traktatu WE, oraz dyrektywy dotyczące poszczególnych sektorów, oparte na art. 100A traktatu WE. Przedmiotem pierwszych jest zazwyczaj osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska, podczas gdy drugie zmierzają do uniknięcia zakłóceń swobody konkurencji. W doktrynie Krämer i Kromarek przekonywali, iż takie rozróżnienie nie może funkcjonować w praktyce: L. Krämer i P. Kromarek, „Droit communautaire de l'environnement. 1^{er} octobre 1991 — 31 décembre 1993”, w: *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 2-3, 1994, str. 231.

14 — Wraz z podpisaniem traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht ochrona środowiska naturalnego została podniesiona do rangi zasady podstawowej Wspólnoty.

ralnego” [art. 3 ust. 1 lit. 1) WE]. Ponadto „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, o których mowa w artykule 3, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego” (art. 6). Troska ta przejawia się również w innych postanowieniach traktatu, jak na przykład we wspomnianym już art. 95 WE, czy też w art. 161 WE, który przewiduje ustanowienie Funduszu Spójności, który „wspiera finansowo projekty w dziedzinach środowiska naturalnego”.

18. Projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy podąża w tym samym kierunku¹⁵, postanawiając, iż w tej dziedzinie kompetencje zostają podzielone pomiędzy Unię a państwa członkowskie [art. I-14 ust. 2 lit. e)]¹⁶, co wynika już z obowiązującej regulacji.

15 — Artykuł II-97 stanowi, że „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości mogą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju”, co znajduje swoją podstawę w art. 2 WE. Artykuł III-119, stanowiąc, iż „przy określaniu i realizacji polityk i działań, o których mowa w niniejszej części, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, brane są pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”, przypomina art. 6 WE. Artykuł III-172 jest podobny do art. 95 WE i art. III-223 do art. 161 WE. Wreszcie przepisy artykułów III-233 i III-234 stanowią zasadniczo powtórzenie art. 174–176 WE.

16 — Zgodnie z art. I-12 ust. 2 tego samego projektu „jeżeli Konstytucja przyznaje Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”.

B — Wspólne kompetencje w dziedzinie środowiska naturalnego: granice

19. Wspólne kompetencje tworzą odrębną kategorię w obrębie norm o podziale kompetencji w traktacie. Mogą one przybrać rozmaite formy, wśród których należy zwrócić uwagę na możliwość istnienia uregulowania krajowego bardziej rygorystycznego niż uregulowanie wspólnotowe.

20. W odniesieniu do środowiska naturalnego art. 176 WE umożliwia państwom członkowskim utrzymanie lub ustanowienie bardziej rygorystycznych środków ochrony, o ile są one zgodne z traktatem i zostaną notyfikowane Komisji. Z kolei art. 95 WE umożliwia im utrzymanie (ust. 4) lub przyjęcie (ust. 5) przepisów krajowych, pomimo istnienia środka harmonizującego, o ile są one uzasadnione ze względu na środowisko naturalne i zostaną notyfikowane Komisji. Wreszcie art. 174 ust. 2 akapit drugi WE przewiduje, że przepisy harmonizujące mogą zawierać „klauzulę zabezpieczającą, która pozwala państwom członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem naturalnym, środków tymczasowych”, podlegających kontroli¹⁷.

17 — Część doktryny zaprzeczyła temu, jakoby przepis ten otwierał właściwą drogę dla zapewnienia zwiększonej ochrony środowiska naturalnego, np. B. Verhoeve, G. Bennet i D. Wilkinson, „Maastricht and the Environment”, Institute for European Environmental Policy, Londyn 1992, str. 24.

21. W taki sposób wyjaśnia to Trybunał Sprawiedliwości, orzekając, iż ustanowiony w traktacie w tej dziedzinie reżim nie zmierza do osiągnięcia całkowitej harmonizacji¹⁸, tak że państwa członkowie powołane zostały do odegrania znaczącej roli, jeżeli chodzi o współistnienie przepisów krajowych i innych wewnętrznych, tak jak to ma miejsce w niniejszym przypadku.

22. Określenie granic wspólnotowych w owych działaniach krajowych stanowi podłoże pytań prejudycjalnych skierowanych przez Verwaltungsgericht Koblenz.

23. Okoliczności zachodzące w każdym z państw członkowskich różnią się znacznie. Jedne z nich odznaczają się większą wrażliwością ekologiczną, w innych państwach występuje większy nacisk społeczny w tym względzie, w innych rozwinięte zostały bardziej zaawansowane techniki obróbki odpadów. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów w przeciwieństwie do pozostałych przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie¹⁹ stanowi uregulowanie minimum.

18 — Wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-318/98 Fornasar i in., Rec. str. I-4785.

19 — Tak jak ww. rozporządzenie nr 259/93, które zgodnie z wyrokiem z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, harmonizuje przemieszczanie odpadów (pkt 42), a co za tym idzie każdy środek krajowy w tej dziedzinie „powinien być oceniany w świetle przepisów tego rozporządzenia” (pkt 43), ponieważ „wówczas, gdy dana kwestia jest uregulowana w sposób zharmonizowany na skalę wspólnotową, każdy środek krajowy w tym względzie powinien być oceniany w świetle przepisów owej regulacji harmonizującej” (pkt 32). Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie uznawał jedną z dyrektyw za regulację harmonizującą (wyrok z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. str. I-4947), niemniej jednak w przeciwieństwie do stanowiska sądu odsyłającego nie uważam, że dyrektywa o odpadach zasługuje na takie miano z powodów, które przedstawię poniżej.

24. Jej celem jest zmniejszenie lub zapobieganie „negatywnym skutkom składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska” poprzez „wymagania [...], wprowadzenie środków, procedur i zasad postępowania” (art. 1). W tym celu dokonuje klasyfikacji składowisk ze względu na to czy są to, odpady niebezpieczne, odpady inne niż niebezpieczne lub obojętne (art. 4); wskazuje na kryteria i procedury przyjęcia odpadów na różnych rodzajach składowisk (art. 6 i załącznik II); ustanawia procedury kontroli i monitorowania w fazie eksploatacji i nadzoru eksploatacyjnego (załącznik III); wreszcie wymaga od państw członkowskich ustanowienia strategii krajowej dotyczącej zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji (art. 5 ust. 1), które w przypadku odpadów komunalnych mają zagwarantować ich zmniejszenie w trzech fazach (art. 5 ust. 2).

25. Jeżeli dyrektywę interpretować się będzie w związku z art. 176 WE, nie można zabronić państwom członkowskim przyjmowania bardziej rygorystycznych środków dotyczących innych odpadów, wprowadzenia bardziej selektywnych kryteriów przyjmowania na składowisko, zobowiązania do uprzedniej bardziej gruntownej obróbki lub okrojonej ustalonej terminów, o ile zostaną spełnione dwie wyraźnie wymienione w tym przepisie przesłanki: ich zgodność z traktatem oraz ich notyfikowanie Komisji.

26. Pierwsza z przesłanek oznacza zgodność z całym systemem prawnym Unii, a w szczególności z dyrektywą.

27. Niemniej jednak owa zgodność nie oznacza, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi się w niektórych pisemnych uwagach przedstawionych w niniejszym postępowaniu w trybie prejudycjalnym, że dyrektywa popiera bardziej rygorystyczne przepisy: w sytuacji, gdy zamierza dopuścić określony wyjątek, czyni to w sposób wyraźny, czego dowodem jest art. 3 ust. 3, 4 i 5. W związku z tym podstawy prawnej dostarcza traktat, umożliwiając państwom członkowskim wykroczenie poza uregulowania wspólnotowe, bez ich naruszania²⁰.

gramów sporządzonych w kontekście ponadnarodowym²².

C — Dyrektywa w sprawie odpadów

28. Ponadto nie wolno zapominać, że zgodnie z tym, o czym była już mowa, osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska przekształciło się w jeden z celów integracji europejskiej, i w celu jego realizacji dąży się do rozwoju stosownej polityki [art. 2 WE i 3 ust. 1 lit. l) WE]²¹, a co za tym idzie, przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów krajowych powinno być zgodne z linią wytycznych wspólnotowych w tym znaczeniu, że niezgodność może wynikać nie tylko z konkretnych przepisów, ale także z pro-

29. Powołana już wyżej dyrektywa stanowi, że „celem wszystkich przepisów dotyczących unieszkodliwiania odpadów musi być ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami” spowodowanymi przez ich zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie²³. W celu koordynacji w tej dziedzinie zmierza do tego, aby ustanowione zostały „efektywne i spójne przepisy [...], które nie wpływają negatywnie na handel wewnątrzwspólnotowy ani na warunki konkurencji”²⁴.

20 — Jak można zauważyć, moje stanowisko różni się od stanowiska rządu niderlandzkiego przedstawionego na rozprawie, ponieważ przyjmuje, iż aby zbadać zgodność pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym, istnieją trzy możliwości: a) jeżeli środek krajowy należy do zakresu zastosowania dyrektywy, badanie powinno być dokonane zgodnie z jej przepisami; b) jeżeli tak nie jest, to środek powinien być oceniany w świetle traktatu; c) jeżeli środek krajowy wykracza poza wspomniany zakres, jednakże jego podstawą jest prawo pierwotne, należy posłużyć się kryteriami zawartymi w prawie pierwotnym. W niniejszym przypadku prawo niemieckie stanowi rozwinięcie prawa wspólnotowego, pomimo iż przyznaje ono większą ochronę środowisku naturalnemu, co najwyraźniej bierze pod uwagę zarówno dyrektywa, jak i traktat.

21 — Zobacz pkt 17 niniejszej opinii.

22 — Należy zróżnicować odpowiedź na dyskusję toczącą się w doktrynie niemieckiej — która leży u podstaw pytań prejudycjalnych (tytuł IV pkt 2 postanowienia), podniesioną również przez rząd niderlandzki w pisemnych uwagach (pkt 20 i nast.) — dotyczącą tego, czy środki przyjęte przez państwa członkowskie w ramach art. 176 WE mają ten sam charakter, co środki wspólnotowe, ponieważ przepis ten uzależnia ważność przepisów krajowych od ich zgodności z traktatem, w którym w sposób wyraźny wyrażono troskę o środowisko naturalne, co wyłącza jakiegokolwiek sprzecznym z tym uregulowanie. W przeciwnym razie stanowiłoby to przeszkodę dla przyszłej harmonizacji, warunkując działania Wspólnoty i bez wątpienia działania pozostałych składających się na nią państw. Oznacza to, że upoważnienie do przyjęcia wzmocnionych środków ochrony nie może stanowić wyników, ponieważ jego wykonanie poddane zostało ograniczeniom. Otóż podleganie traktatowi nie oznacza, iż środki krajowe i wspólnotowe mają tożsamą naturę, wystarczy, iż będą one zmierzać w tym samym kierunku, z poszanowaniem celów i wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, która to okoliczność w większości przypadków, również i w niniejszym, powinna być weryfikowana osobno w każdym przypadku.

23 — Trzeci motyw dyrektywy.

24 — Szósty motyw dyrektywy.

30. Rada w rezolucji z dnia 7 maja 1990 r.²⁵ zwróciła uwagę na konieczność wyposażenia Wspólnoty w ogólną politykę dotyczącą każdego typu odpadów, zarówno odpadów podlegających recyklingowi, jak i nadających się do ponownego wykorzystania, ze szczególnym naciskiem na to, iż „należy wspierać harmonizację działań na szczeblu Wspólnoty [...], która powinna być zgodna z rozwojem wspólnego rynku” (pkt 1) [tłumaczenie nieoficjalne]. Zwróciła również uwagę, że „zagwarantowanie odpowiedniej infrastruktury usuwania odpadów powinno stanowić priorytet [...] przy wykorzystaniu stosownych metod i technologii”, przyznając jednak, że „ustanowienie takiej sieci zasadniczo należy do państw członkowskich” (pkt 7) [tłumaczenie nieoficjalne]. Wreszcie opowiedziała się za wspieraniem procesów wcześniejszej obróbki (pkt 8).

31. Niezależnie od innych inicjatyw w tym względzie²⁶ w rezolucji Rady z dnia 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty w zakresie gospodarki odpadami²⁷ zaproponowano, aby w przyszłości działalność przekazywania na składowiska wykonywana była jedynie w bezpiecznych warunkach i przyznano państwom członkowskim swo-

bodę w zastosowaniu najlepszego rozwiązania w dziedzinie usuwania odpadów ze względu na specyficzne okoliczności (pkt 32).

32. Dyrektywa odgrywa pewną rolę w tym względzie, co znajduje swój wyraz w jej motywach, na przykład w motywie szóstym, który stanowi, że „składowisko powinno być odpowiednio kontrolowane i zarządzane w celu zapobiegania potencjalnym negatywnym skutkom dla środowiska oraz eliminowania zagrożenia zdrowia ludzkiego”.

33. Wreszcie należy wziąć pod uwagę decyzję Rady 2003/33/WE z dnia 19 grudnia 2002 r.²⁸ ustanawiającą kryteria i procedury przyjęcia odpadów na składowiska, na podstawie art. 16 i załącznika II do dyrektywy. Pomimo iż weszła ona w życie w dniu 16 lipca 2004 r. (art. 7), może dostarczyć kilku wskazówek interpretacyjnych.

VII — Ocena pytań prejudycjalnych

34. Verwaltungsgericht Koblenz stawia kwestię zgodności z prawem wspólnotowym

25 — Rezolucja Rady w sprawie polityki w zakresie odpadów (Dz.U. C 122, str. 2).

26 — Wśród pozostałych regulacji: rezolucje Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 1991 r. (Dz.U. C 72, str. 34) oraz z dnia 22 kwietnia 1994 r. (Dz.U. C 128, str. 471); dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 377, str. 20); ww. rozporządzenie Rady nr 259/96, decyzja Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 39, str. 1) oraz dyrektywa Rady 94/67/WE z dnia 16 grudnia 1994 r. w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 365, str. 34).

27 — Dz.U. C 76, str. 1.

28 — Dz.U. 2003, L 11, str. 27.

określonych przepisów zawartych w niemieckim rozporządzeniu w sprawie ekologicznego składowania odpadów komunalnych. Ze względu na sposób sformułowania przez niego pytań, podzielałam stanowisko Komisji, iż aby ocenić pytania, należy je pogrupować, to jest pytanie pierwsze należy rozważyć wspólnie z pierwszą częścią pytania 2a, dotyczącą one bowiem wykładni art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy oraz art. 176 WE; następnie należy rozważyć wspólnie drugą część pytania 2a i pytanie 2b, gdyż dotyczą one wspólnotowej zasady proporcjonalności²⁹.

35. W każdym razie nie można odcinać przepisu art. 5 ust. 1 i 2 od pozostałej części dyrektywy lub też od wyżej opisanego ogólnego kontekstu. Pożądaną cel jak i związane z nim minimalne przesłanki zostały ujęte w motywach i przepisach tej dyrektywy, do sądziego krajowego należy bowiem zbadać, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z tymi postulatami, z uwagi na pojęcie zgodności zawarte w art. 176 WE. Trybunał Sprawiedliwości nie może wkra-
czać na ten obszar i powinien skoncentrować się na określeniu znaczenia prawa wspólnotowego, tak aby dostarczyć kryteriów, które

będą prowadzić do jego jednolitej interpretacji; jego zadanie polega na wyjaśnieniu zakresu przepisów europejskich lub ww. pojęcia zgodności, nie zaś na dokonywaniu szczegółowej wykładni każdej możliwej sprzeczności uregulowania krajowego. Oznacza to, że Trybunał Sprawiedliwości nie jest uprawniony do orzekania odnośnie do przepisu krajowego dotyczącego takich kwestii technicznych jak te, które zostały podniesione w niniejszej sprawie: nie ma wątpliwości, że stosowane w rozporządzeniu niemieckim kryterium przyjęcia na składowisko oparte na „ilości materii organicznej w pozostałości suchej pierwotnej substancji” (określane jako strata w czasie zapłonu lub jako TOC) jest o wiele bardziej surowe niż kryterium „całkowita ilość (według wagi) wytworzonych odpadów ulegających biodegradacji” w ciągu roku, o którym mowa w dyrektywie, aczkolwiek trudniej jest określić wpływ tej okoliczności na realizację celów wspólnotowych³⁰.

29 — Ponadto strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym zmierza do rozważenia zgodności rozporządzenia niemieckiego z innymi przepisami wspólnotowymi, takimi jak art. 28 WE czy art. 30 WE. Niemniej jednak z postanowienia odsyłającego wynika, że Verwaltungsgericht Koblenz wyraźnie „wykluczył” także „badanie” — a co za tym idzie, jakąkolwiek wątpliwość dotyczącą tych przepisów (tytuł IV, pkt 4) — w związku z czym nie można badać takiej zgodności. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa „to do sądów krajowych należy w ramach systemu współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości ustanowionego przez art. 234 WE ocena stosowności kierowanych do niego pytań prejudycjalnych w związku z okolicznościami faktycznymi rozpoznawanej przez nie sprawy” (wyroki: z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 298/87 Smanor, Rec. str. 4489; z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-418/98 Guimont, Rec. str. I-10663 czy z dnia 23 października 2001 r. w sprawie C-510/99 Tridon, Rec. str. I-7777).

Niemniej jednak należy rozważyć pytania prejudycjalne po dokonaniu ich przegrupowania we wskazany przeze mnie sposób.

30 — Wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości orzekał, że ocena okoliczności faktycznych sprawy należy do sądu krajowego (między innymi w wyroku z dnia 15 listopada 1979 r. w sprawie 36/79 Denkavit Futtermittel, Rec. str. 3439), wykluczając swoją kompetencję do stosowania przepisów wspólnotowych, których wykładni ma dokonywać, do środków lub sytuacji krajowych (zob. m.in. wyrok z dnia 5 października 1999 r. w sprawach połączonych C-175/98 oraz C-177/98 Lirussi i Bizzaro, Rec. str. I-6881, pkt 37 i 38). Zobacz również przypis 35 do niniejszej opinii.

A — *Pierwsze pytanie prejudycjalne i pierwsza część pytania 2a*

36. Sąd odsyłający uważa, że uregulowanie niemieckie zawiera środki wzmocnionej ochrony w porównaniu z tymi, które zostały przewidziane w dyrektywie, wyrażając wątpliwości co do ich zgodności z prawem wspólnotowym. Różnice sprowadzają się do następujących kwestii:

- kryterium stosowane przy przyjmowaniu odpadów na składowisko to „ilość materii organicznej w pozostałości suchej pierwotnej substancji” (określana jako strata w czasie zapłonu lub TOC),
- ustanowienie krótszych terminów dla zredukowania ilości odpadów,
- włączenie do zakresu zastosowania tak odpadów ulegających biodegradacji, jak i odpadów, które nie ulegają biodegradacji,
- zrównanie traktowania odpadów komunalnych oraz odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, w szczególności odpadów przemysłowych.

37. W świetle tych rozważań sąd odsyłający wskazuje na szereg instrumentów ochrony, które jego zdaniem oznaczałyby odmienną strategię niż strategia wspólnotowa.

38. W związku z tym należy zbadać zakres tych różnic.

a) Kryterium przyjęcia odpadów

39. Zgodnie z niemieckim rozporządzeniem odpady komunalne oraz odpady, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, mogą być przyjmowane na składowiska, jeżeli spełniają przesłanki wymienione w załączniku 1, wśród których znajduje się ilość materii organicznej w pozostałości suchej substancji pierwotnej, określana jako strata w czasie zapłonu lub jako TOC³¹. Z kolei art. 5 ust. 2 dyrektywy stanowi o całkowitej ilości (według wagi) komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w danym roku kalendarzowym.

40. Ze względu na swój charakter tego typu przepis wiąże co do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając organom krajowym wybór formy i środków (art. 249 WE), a w konsekwencji, z uwagi na to, iż chodzi o dyrektywę „de minimis”³², ustanowienie warunku dopuszcz-

31 — Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia w związku z pkt 2.01 i 2.02 załącznika 1. Zobacz pkt 8 niniejszej opinii.

32 — Zobacz pkt 23 i 24 niniejszej opinii.

nia do składowiska innego niż całkowita waga odpadów nie jest sprzeczne z prawem wspólnotowym, o ile następuje w granicach wskazanych przez Wspólnotę.

Okoliczność, iż rezultat ten osiągnięto wcześniej, pozostaje bez znaczenia.

41. Z drugiej strony, na co zwrócili uwagę rządy austriacki i niderlandzki, kryterium przyjęcia na składowisko nie stanowi celu, lecz instrument służący zredukowaniu odpadów. Ponadto w ramach ogólnych zasad wymienionych w załączniku II do dyrektywy „limity ilości materii organicznej w odpadach” zostały wymienione jako przykład kryterium opartego na właściwościach odpadów.

c) Zastosowanie do odpadów ulegających biodegradacji i odpadów nieulegających biodegradacji

b) Ustanowienie krótszych terminów na zredukowanie ilości odpadów

42. Powołany art. 5 ust. 2 dyrektywy wymaga, aby strategię krajową gwarantowały określony procent redukcji odpadów ulegających biodegradacji przeznaczonych na składowiska w trzech etapach, które kończą się „nie później” niż po upływie pięciu, ośmiu i piętnastu lat liczonych od dnia 16 lipca 2001 r., przewidując w każdym z tych etapów redukcję odpowiednio do 75%, 50% i 35%.

44. Wspomniany art. 5 ust. 1 i 2, wówczas, gdy stanowi o odpadach, czyni to, określając je jako „ulegające biodegradacji”, z uwagi na co kwestionuje się to, czy obejmuje on także odpady „nieulegające biodegradacji”³³.

45. Biorąc pod uwagę kontekst i cel uregulowania wspólnotowego wydaje się, że ustanowione w powołanych przepisach minimalne warunki odnoszą się jedynie do odpadów pierwszego rodzaju, aczkolwiek państwa członkowskie mogą zgodnie z prawem rozszerzyć jego zakres, ponieważ w rzeczywistości dąży się do przyjęcia środków, procedur i zasad postępowania w celu zapobieżenia lub zmniejszenia negatywnych konsekwencji składowania „odpadów” (art. 1), bez innych szczegółów, termin, który odsyła do terminu z dyrektywy 75/442/EWG [art. 1 lit. a)], gdzie znajduje się jego szeroka definicja³⁴.

43. W związku z powyższym, ponieważ zostały ustalone określone maksymalne terminy i procenty, państwa członkowskie w ramach ich własnej polityki ochrony środowiska są uprawnione do ich skrócenia, pod warunkiem że w dacie końca terminu, a nie później, osiągnięto zamierzony rezultat.

33 — Należy zwrócić uwagę na to, że dyrektywa wskazuje na to, co powinno się rozumieć przez „odpady”, „odpady komunalne”, „odpady niebezpieczne”, „odpady inne niż odpady niebezpieczne” czy „odpady obojętne”, niemniej jednak nie zawiera definicji „odpadów ulegających biodegradacji”. Z drugiej strony, pozostałe ustępy, tj. art. 5 ust. 3 i 4, posługują się ogólnym terminem „odpady”.

34 — Zgodnie z ww. dyrektywą 75/442/EWG odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do kategorii wymienionej w załączniku I, których posiadacz się wyrzyna lub ma zamiar się wyrzucić. Lista obejmuje 16 punktów, włączając w to między innymi „części nienadające się do wykorzystania” (Q6), „pozostałości z procesów przemysłowych” (Q8), „pozostałości z wydobywania lub przetwarzania surowców” (Q11).

46. W związku z tym do naruszenia prawa wspólnotowego nie dochodzi również w sytuacji rozciągnięcia przepisów o odpadach na odpady nieulegające biodegradacji.

49. Ponadto zgodnie z tym, na co wskazują rządy niderlandzki i niemiecki, odpady przemysłowe mogą ulegać biodegradacji — jeżeli nie w całości, to przynajmniej częściowo, a tym samym powinny zostać włączone do strategii krajowej dotyczącej redukcji odpadów, o której mowa w art. 5 ust. 1.

d) Zastosowanie do odpadów przemysłowych

47. Pomimo że art. 5 ust. 1 domaga się ustanowienia strategii dotyczącej zmniejszenia „odpadów ulegających biodegradacji”, ust. 2 stanowi o strategii w celu redukcji „odpadów komunalnych ulegających biodegradacji”, wzbudzając wątpliwości co do tego, czy dodanie takiego przymiotnika, zgodnie z brzmieniem definicji zamieszczonej w art. 2 lit. b) dyrektywy, sprzeciwia się włączeniu innych odpadów niekomunalnych, takich jak odpady przemysłowe.

50. W związku z tym dyrektywa nie sprzeciwia się temu, aby przepisy dotyczące odpadów komunalnych znajdowały zastosowanie również do odpadów mających charakter przemysłowy.

e) Ocena łączna

48. Oczywiście odpowiedź powinna być identyczna jak odpowiedź zaproponowana we wcześniejszych punktach. Dyrektywa zawiera postanowienia końcowe, do których realizacji powinny zmierzać państwa członkowskie, ustanowienia do przyjęcia dalej idących przepisów, bez naruszania granic tych postanowień ani też celu, o którym mowa w art. 1 dyrektywy, w którym użyto bardziej ogólnego pojęcia „składowisko odpadów”. W ten sposób okoliczność, iż strategia zapewnia redukcję nie tylko odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, lecz również odpadów innego rodzaju, jest zgodna z prawem wspólnotowym.

51. Z powyżej przedstawionych rozważań wynika, że warunek wymagany w art. 176 WE, aby bardziej rygorystyczne środki ochronne były zgodne z traktatem, zostaje spełniony w każdym z przypadków rozważanych w związku z dyrektywą.

52. Niemniej jednak, zgodnie z tym, o co wnosi niemiecki sąd, należy ustalić, czy łączna ocena owych przypadków nie może doprowadzić do innego rozwiązania.

53. Należy bez żadnego wahania odrzucić taką hipotezę, ponieważ ustawodawstwo krajowe nie wydaje się być sprzeczne z powołanymi wspólnotowymi instrumentami prawnymi. W rzeczywistości bowiem dyrektywa przewiduje zredukowanie w trzech etapach odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych na składowiska do czasu osiągnięcia 35% całkowitej ilości (według wagi) wytworzonych odpadów w 1995 r., bez podawania szczegółów tego procesu. Rozporządzenie niemieckie dotyczy również odpadów usuwanych jako odpady komunalne, wymagając poddania ich obróbce nie tylko mechanicznej, co najprawdopodobniej powoduje ich zmniejszenie w największym stopniu³⁵, oraz wyznacza krótsze terminy. W związku z tym idzie dalej niż postanowienia dyrektywy, respektując jednak ustanowione w niej minimum, a zatem to do sądu krajowego, a nie do Trybunału Sprawiedliwości należy zbadanie celów uregulowania krajowego i porównanie ich z celami zamierzonymi przez Wspólnotę.

54. Ponadto w orzecznictwie przypomniano, że pomimo iż polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska dąży do wysokiego poziomu ochrony, to niekoniecznie jest on technicznie najwyższy z możliwych i państwa wchodzące w skład Wspólnoty zawsze są uprawnione do jego polepszenia³⁶.

35 — W aktach sprawy brak jest szczegółowych informacji technicznych służących zbadaniu wpływu przyjęcia jednego lub drugiego kryterium dopuszczenia w procesie obróbki odpadów. Nie dostarczono również opinii biegłych w tym zakresie ani też oceny finansowo-ekonomicznej skutków wykonania uregulowania wspólnotowego i niemieckiego na stan wysypiska, co byłoby również przydatne przy rozważaniu związanych z tym kwestii, takich jak możliwe odszkodowanie na rzecz podmiotu prowadzącego wysypisko.

36 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 Safety Hi-Tech, Rec. str. I-4301, pkt 49.

55. W świetle wyżej przedstawionych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne i na pierwszą część pytania 2a w ten sposób, że państwa członkowskie mogą w ramach art. 176 WE, wówczas gdy dokonują transpozycji dyrektywy 1999/31/WE, stosować środki wzmocnionej ochrony środowiska naturalnego, o ile spełniają one cele i postanowienia przepisów wspólnotowych, tak jak to ma miejsce, w przypadku gdy przyjęcie na składowisko odpadów komunalnych i odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, poddane zostaje kryterium w postaci określonej ilości materii organicznej w pozostałości suchej substancji pierwotnej (określanej jako strata w czasie zapłonu lub TOC) i wymogowi, aby ilości te zostały osiągnięte przed datami wskazanymi w tej dyrektywie i wreszcie, przyjęcie odpadów uzależnione zostaje od wcześniejszego poddania ich obróbce nie tylko mechanicznej³⁷.

37 — W odniesieniu do tej ostatniej kwestii art. 6 lit. a) dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków w celu zapewnienia, że „składowane są jedynie odpady, które zostały poddane obróbce”, przez które rozumie się, zgodnie z art. 2 lit. h), „procesy fizyczne, termiczne, chemiczne lub biologiczne, włącznie z sortowaniem, które zmieniają właściwości odpadów w celu zredukowania ich objętości, niebezpiecznych właściwości, ułatwiają obchodzenie się z nimi lub pomagają w odzysku”. W związku z tym, gdy art. 5 ust. 1 wymaga od państw członkowskich przygotowania strategii krajowej zawierającej środki umożliwiające osiągnięcie celów wymienionych w art. 2 „w szczególności poprzez recykling, kompostowanie, produkcję biogazów i odzyskiwanie materiałów/energii”, wyliczenie to należy uznać za niewyczerpujące.

B — Druga część pytania 2a i pytanie 2b:
wspólnotowa zasada proporcjonalności

56. Zasada proporcjonalności oznacza zgodność i adekwatność między zamierzonym celem i metodami jego osiągnięcia. Również pomiędzy dwoma lub więcej pojęciami, wartościami lub kryteriami. W świecie prawa stanowi ona zasadę powszechną, która występuje w wielu płaszczyznach, rozpościerając swój wpływ na sferę prawa międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego.

57. Niezależnie od oceny proporcjonalności uregulowania niemieckiego, której Verwaltungsgericht Koblenz może dokonać z punktu widzenia swojego prawa, podniesione przez niego wątpliwości dotyczą jego projekcji na płaszczyźnie wspólnotowej.

58. Przed przystąpieniem do rozważenia tych wątpliwości należy rozwiązać kwestię podniesioną przez Komisję i rząd niemiecki w pisemnych uwagach, w których między innymi kwestionują one, aby owa zasada wspólnotowa wynikała z zastosowania przepisu krajowego, ponieważ zgodnie z art. 5 WE dotyczy ona jedynie działań Wspólnoty, a takie działania nie są przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu w trybie prejudycjalnym.

59. Pomimo iż w pierwszej chwili zaproponowany tok rozumowania, w szczególności tok rozumowania Komisji, wydaje się przekonujący, chodzi o ogólną zasadę prawną, która nie zamyka się w zakresie różnych działań wspólnotowych. Artykuł 5 WE zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skonkretyzował jedynie tę zasadę, ograniczając ją do tego zakresu, jednak nie ograniczył jej wpływu w całym prawie wspólnotowym. Z drugiej strony, wówczas gdy art. 176 WE uzależnia ważność przepisów krajowych dotyczących zwiększonej ochrony od ich zgodności z traktatem, ma na myśli, na co już wskazałem³⁸, nie tylko prawo pisane, ale także cele, podstawowe swobody oraz polityki i zasady leżące u jego podstaw. Nie można zatem ograniczyć wyrażenia „zgodnie z niniejszym Traktatem” do poszczególnych przepisów, z których się on składa³⁹.

60. Zgodnie z takimi założeniami powołana zasada proporcjonalności wywołuje skutki we wszystkich działaniach wspólnotowych, niezależnie od tego, czy pochodzą od Wspólnoty, czy od składających się na nią państw, wówczas gdy wykonują one kompetencję zakwalifikowaną jako wspólnotowa.

38 — W pkt 28 niniejszej opinii.

39 — Pomiedzy którymi znajduje się art. 10 WE, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny podjąć „wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty”. Przymiotnik „właściwe” należy oceniać również z uwzględnieniem ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Trybunał Sprawiedliwości w ww. w przypisie 19 wyroku w sprawie DaimlerChrysler dokonał wykładni wyrażenia „zgodnie z traktatem”, zawartego w rozporządzeniu nr 259/93 „w ten sposób, że ww. środki krajowe, poza tym że mają być zgodne z rozporządzeniem, powinny również być zgodne z pozostałymi przepisami lub zasadami ogólnymi traktatu, na które bezpośrednio nie powołuje się uregulowanie przyjęte w przedmiocie przemieszczania odpadów” (pkt 45).

61. Kwestia sprowadza się zatem do ustalenia, czy przepis lub działanie krajowe stanowi działanie o takim charakterze. Jedynie w przypadku odpowiedzi twierdzącej zasada ta wchodzi w grę. Jej zastosowanie nie zależy od wpływu uregulowania krajowego na porządek prawny Unii, lecz na integracji owego uregulowania krajowego z tą strukturą prawną. Innymi słowy, jeżeli zasada proporcjonalności oznacza odpowiedni stosunek pomiędzy zamierzonym celem i środkami służącymi do jego osiągnięcia⁴⁰, wydaje się logiczne, że jej weryfikacja w sferze europejskiej wymaga obecności celów i środków, które będą właściwe, co nie ma miejsca na przykład wówczas, gdy podstawę stanowi cel wspólnotowy, lecz stosuje się instrument o innym charakterze.

62. W tych okolicznościach do sądu krajowego należy dokonanie takiej kwalifikacji, z uwagi na to, że państwa członkowskie ustalają przepisy, które pozostają w różnym stosunku do świata ponadnarodowego, oscylując pomiędzy zwykłym wykonaniem a całkowitym rozłączeniem. Z drugiej strony, realizacja tej zasady nie mogłaby posiadać tego samego znaczenia, jakie posiada w prawie Unii⁴¹. W każdym przypadku

Trybunał Sprawiedliwości nie ma uprawnienia do orzekania o zgodności uregulowania krajowego ze wspólnotową zasadą proporcjonalności, zwłaszcza wówczas, gdy tak jak w niniejszej sprawie chodzi o bardzo szczegółowe kwestie techniczne i nie dostarczono danych niezbędnych dla dokonania rozsądnej ich oceny⁴².

63. Z uwagi na powyższe rozważania, proponuję odpowiedzieć na drugą część pytania 2a oraz na pytanie 2b w ten sposób, że wykazanie, iż dana regulacja lub działanie państwa członkowskiego są zgodne ze wspólnotową zasadą proporcjonalności, należy do sądu krajowego, po uprzednim zakwalifikowaniu tego działania jako działanie wspólnotowe.

40 — Zgodnie z tym, co twierdzi rząd austriacki w swoich pisemnych uwagach, cytując wyrok z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder, Rec. str. 2237, proporcjonalność danego środka powinna być oceniana ze względu na jego właściwy i stosowny charakter, jak również z uwzględnieniem zakazu nakładania niewspólniemych zobowiązań.

41 — Zgodnie z tym, co twierdzi Guy Isaac, „proporcjonalność oznacza, że przy wykonywaniu danej kompetencji, w sytuacji gdy Wspólnota może dokonać wyboru pomiędzy różnymi sposobami działania o tej samej skuteczności, powinna wybrać ten sposób, który pozostawia więcej swobody państwu, jednostkom i przedsiębiorstwom”. „Manual de Derecho Comunitario General”, wyd. V, Barcelona 2000, str. 76.

42 — Podobnie w wyroku z dnia 6 maja 1986 r. w sprawie 304/84 Muller i in., Rec. str. 1511 Trybunał uznał, że stan prawa wspólnotowego w tym czasie nie sprzeciwia się temu, aby jedno z państw członkowskich zakazało wprowadzenia do obrotu środków spożywczych pochodzących z innych państw członkowskich, do których dodano określone substancje, niemniej jednak dodał, że „zasada proporcjonalności, na której opiera się ostatnie zdanie art. 36 traktatu (po zmianie art. 30 WE) wymaga, aby ów zakaz ograniczył się do tego, co niezbędne dla osiągnięcia celów ochrony zdrowia, do których dąży się zgodnie z prawem” (pkt 23), uściślając, że „do właściwych organów krajowych należy wykazanie w każdym przypadku, z uwzględnieniem krajowych zwyczajów żywieniowych i rezultatów badań naukowych, że jego ustawodawstwo jest niezbędne dla skutecznej ochrony interesów przewidzianych w art. 36 traktatu”. W tym samym kierunku podąża ww. wyrok w sprawie Tridon, w którym uznano, że „ocena proporcjonalności spornego w postępowaniu krajowym zakazu wprowadzenia do obrotu, a w szczególności kwestii, czy pożądaný cel mógłby być osiągnięty za pomocą środków, które w mniejszym stopniu wpływają na handel wewnątrzwspólnotowy, nie może zostać dokonana w niniejszej sprawie bez dodatkowych informacji, oraz że taka ocena oznacza konkretną analizę opartą w szczególności na badaniach naukowych oraz na okolicznościach faktycznych, które charakteryzują sytuację, w którą wpisuje się spór przed sądem krajowym, analizę, której dokonać musi sąd odsyłający” (pkt 58).

VIII — Wnioski

64. Zgodnie z powyższymi rozważaniami proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgericht Koblenz w następujący sposób:

- 1) Odnośnie do pierwszego pytania prejudycjalnego i pierwszej części pytania 2a, że państwa członkowskie mogą w ramach art. 176 WE, wówczas gdy dokonują transpozycji dyrektywy 1999/31/WE, zastosować środki wzmocnionej ochrony środowiska naturalnego, o ile spełniają one cele i postanowienia przepisów wspólnotowych, tak jak to ma miejsce, w przypadku gdy przyjęcie na składowisko odpadów komunalnych i odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, poddane zostaje kryterium w postaci określonej ilości materii organicznej w pozostałości suchej substancji pierwotnej (określanej jako strata w czasie zapłonu lub TOC) i wymogowi, aby ilości te zostały osiągnięte przed datami wskazanymi w tej dyrektywie, i wreszcie, przyjęcie odpadów uzależnione zostaje od wcześniejszego poddania ich obróbce nie tylko mechanicznej.
- 2) Odnośnie do drugiej części pytania 2a i pytania 2b, że wykazanie, iż dana regulacja lub działanie państwa członkowskiego są zgodne ze wspólnotową zasadą proporcjonalności, należy do sądu krajowego po uprzednim zakwalifikowaniu tego działania jako działanie wspólnotowe.