

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 29 stycznia 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów², zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r.³ (zwanej dalej „dyrektywą ramową w sprawie odpadów”) w związku z paliwami, które wyciekły z nieszczelnego zbiornika i spowodowały zanieczyszczenie otaczającej go ziemi. Cour d’appel de Bruxelles oczekuje odpowiedzi na pytanie, czy te paliwa i zanieczyszczona ziemia stanowią odpady i czy przedsiębiorstwo paliwowe, które wzięło w dzierżawę stację paliw i następnie zawarło umowę o jej prowadzenie z prowadzącym stację, a następnie dostarczyło mu paliwa, można uznać za producenta lub posiadacza tych odpadów.

- a) »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.

[...]

- b) »producent« oznacza dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów (»producent pierwotny«) i/lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniami bądź innymi czynnościami prowadzącymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów;

II — Ramy prawne

2. Artykuł 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zawiera następujące definicje:

- c) »posiadacz« oznacza producenta odpadów lub osobę fizyczną lub prawną, do której one należą;

- d) [...]”.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 194, str. 39.

3 — Dz.U. L 78, str. 32.

3. Załącznik I definiuje różne kategorie odpadów, w tym dwie następujące: — poprzedni posiadacze lub producenci produktu, z którego pochodzą odpady”.

„Q4 Materiały rozlane, zagubione lub takie, które uległy innemu zdarzeniu losowemu łącznie z wszelkimi materiałami, sprzętem itp. zanieczyszczonymi wskutek zdarzeń losowych”

5. W odpowiednich przepisach prawa belgijskiego art. 1 lit. a) i załącznik I do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zostały przejęte w dosłownym brzmieniu.

i

„Q15 Zanieczyszczone materiały, substancje lub produkty powstające podczas rekultywacji gleby i ziemi”.

III — Stan faktyczny, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

4. Artykuł 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów określa, kto ponosi koszty unieszkodliwiania odpadów:

„Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty unieszkodliwiania odpadów ponoszą:

- posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu określone w art. 9, i/lub

6. P. Van de Walle, D. Laurent i T. Mersch (zwani dalej „oskarżonymi”) należą do kadry kierowniczej Texaco SA (zwanej dalej „Texaco”). W postępowaniu przed sądem krajowym oskarżeni są o popełnienie czynów karalnych na podstawie przepisów dotyczących odpadów. Texaco bierze udział w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności cywilnej.

7. W 1981 r. Texaco wzięła w dzierżawę stację paliw i zawarła w 1988 r. umowę o prowadzenie tej stacji paliw z osobą, która miała ją prowadzić. W styczniu 1993 r. stwierdzono, że ze zbiorników stacji paliw

wyciekły paliwa. Zanieczyściły one grunt otaczający zbiorniki oraz piwnicę sąsiadującego z nią budynku.

8. Kontrola techniczna wykazała, że rury zbiornika oleju napędowego i zbiornika 98-oktanowej benzyny bezołowiowej były nieszczelne. Ponadto zbiornik benzyny był przedziurawiony. W trakcie kontroli zapasów okazało się, że od początku października 1992 r. zniknęło około 800 litrów 98-oktanowej benzyny bezołowiowej.

9. W lutym 1993 r. stacja paliw została zamknięta. Wcześniej wypowiedziano zarówno umowę o prowadzenie stacji z prowadzącą stację, jak i umowę dzierżawy z właścicielką gruntu. Od lata 1993 r. Texaco przestała płacić czynsz.

10. Texaco bez jakiegokolwiek uznania obowiązku prawnego zleciła przeprowadzenie różnych prac w celu oczyszczenia gruntu. Późniejsze analizy próbek wód podziemnych wykazały jednak, że grunt był nadal zanieczyszczony przez paliwa.

11. W następstwie przerwania przez Texaco prac w celu oczyszczenia gruntu zanieczyszczonego paliwami Ministère public wniósł

w dniu 10 września 1998 r. oskarżenie przeciwko trzem osobom zajmującym stanowiska kierownicze w Texaco oraz przeciwko przedsiębiorstwu jako ponoszącemu odpowiedzialność cywilnoprawną, zarzucając im naruszenie przepisów o odpadach. Région de Bruxelles-Capitale (Region Bruksela-Stolica) przystąpił do postępowania w charakterze oskarżyciela posiłkowego. W pierwszej instancji oskarżeni zostali uniewinnieni od zarzucanego im czynu. Postępowanie adhezyjne przeciwko Texaco zostało umorzone ze względu na niewłaściwość sądu karnego będącą konsekwencją uniewinnienia.

12. Ministère public i Région de Bruxelles-Capitale wniosły do Cour d'appel apelację. Sąd ten ma wątpliwości, czy zanieczyszczoną ziemię można uznać za odpady. Kwestią sporną w tym względzie jest określenie pojęcia „składowanie odpadów”.

13. W związku z tym sąd ten zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442 z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r., który pojęcie odpadów definiuje jako »wszelkie substancje lub przedmioty, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć, lub do których usunięcia został zobowiązany« i art. 1 lit. b) i c) tej samej dyrektywy, które definiują producenta odpadów jako »dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów

(producent pierwotny) i/lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem bądź innymi czynnościami prowadzącymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów» oraz posiadacza jako »producenta odpadów lub osobę fizyczną lub prawną, do której one należą«, powinno się interpretować w ten sposób, że mogą one być stosowane w przypadku przedsiębiorstwa paliwowego zajmującego się produkcją paliw i sprzedającego je następnie prowadzącemu jedną z jego stacji w ramach umowy o prowadzenie stacji przyznającej mu autonomię i wyłączającej jakikolwiek stosunek podporządkowania temu przedsiębiorstwu, jeżeli paliwa przenikają do gruntu, zanieczyszczając ziemię i wody podziemne?

Czy też, przeciwnie, taka kwalifikacja odpadów w rozumieniu cytowanych wyżej przepisów obowiązuje tylko wtedy, gdy zanieczyszczona ziemia została wykopana?».

IV — Ocena prawna

14. Sąd krajowy zwraca się o udzielenie wyjaśnienia, czy zanieczyszczoną na skutek rozlania paliwa ziemię można uznać za odpady oraz czy Texaco należy uznać za producenta lub posiadacza ewentualnych odpadów.

A — W przedmiocie pojęcia odpadów

1) Argumenty uczestników postępowania

15. Wszyscy uczestnicy postępowania są zgodni co do tego, że zarówno paliwa, które wyciekły jak i zanieczyszczoną ziemię można jedynie wtedy uznać za odpad, gdy ich posiadacz usuwa ją, zamierza usunąć lub został zobowiązany do jej usunięcia.

16. Région de Bruxelles-Capitale jest zdania, że paliwa zostały usunięte przez ich posiadacza z chwilą ich wycieku. Według niego takiej sytuacji dotyczy właśnie kategoria Q4. Także kategorie Q5, Q12 i Q13⁴ przemawiają za uznaniem zanieczyszczonej ziemi za odpad. Niezależnie od tego, czy posiadacz usunął ziemię, czy zamierzał ją usunąć, kwalifikacja zanieczyszczonej ziemi jako odpadu mogłaby wynikać z zobowiązania do jej usunięcia. Takie zobowiązanie odpowiada celowi dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, jakim jest ochrona zdrowia ludzi i środowiska oraz wysoki poziom ochrony środowiska, do którego należy dążyć zgodnie art. 174 ust. 2 WE. Zapobiega on obejściu — poprzez zmieszanie odpadów z gruntem — zobowiązań wynikających z przepisów dotyczących odpadów. Jeśliby zanieczyszczone grunty nie były odpadami, to zobowiązania wynikające z art. 4, polegające na takim

⁴ — Q4 i Q12 dotyczą materiałów zanieczyszczonych, Q13 „[w]szelki[ch] materiał[ów], substancji[i] lub produkt[ów], których wykorzystywanie zostało prawnie zakazane”.

zagospodarowaniu odpadów, które zapewnia ochronę zdrowia ludzkiego oraz nie zagraża środowisku naturalnemu, nie miałyby zastosowania.

17. Ponadto zobowiązanie do usunięcia zanieczyszczonej ziemi może wynikać także z prawa krajowego. W Région de Bruxelles-Capitale nie istnieje żadne szczególne zobowiązanie do oczyszczenia zanieczyszczonej ziemi, jednak takie zobowiązanie może wynikać z prawa cywilnego. Niektórzy autorzy również uznają istnienie takiego zobowiązania, jeżeli nie jest możliwe żadne prawnie lub technicznie dopuszczalne wykorzystanie danej substancji. Dotyczy to w szczególności rozlanych paliw.

18. Oskarżeni i Texaco uważają, że nie jest istotne, czy w postępowaniu przed sądem krajowym mamy do czynienia z odpadem, gdyż i tak nie są posiadaczami ani producentami ewentualnie powstałych odpadów.

19. Podkreślają, że ani oni, ani prowadząca stację paliw nie wiedzieli, że paliwa zostały rozlane. Tymczasem, ich zdaniem, daną rzecz można usunąć jedynie świadomie, czemu nie sprzeciwia się też wyrok

w sprawie Vessoso i Zanetti⁵. Wprawdzie zgodnie z tym wyrokiem pojęcie „odpady” nie zakłada, że posiadacz, który usuwa substancję lub przedmiot, ma zamiar wykluczyć gospodarcze wykorzystanie tej substancji lub przedmiotu przez inne osoby, jednak braku wiedzy o wycieku paliwa nie da się porównać z tą sytuacją. Uważają, że z tego powodu w przypadku wycieku paliwa nie można jeszcze mówić o odpadach.

20. Oskarżeni i Texaco twierdzą, że odpady istnieją od momentu, w którym posiadacz, który wie o zanieczyszczeniu gruntu, podejmuje się usuwania zanieczyszczonej ziemi. Ich zdaniem, za taki moment można uznać w niniejszym przypadku moment, w którym odkryto zanieczyszczenie gruntu i w którym miały miejsce pierwsze prace oczyszczające. Oskarżeni i Texaco podkreślają jednak, że nie byli ani posiadaczami, ani producentami tych odpadów.

21. Komisja twierdzi, że definicja odpadów wynika z art. 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, natomiast załącznik I do tej dyrektywy oraz europejski wykaz odpadów tę definicję ilustrują. Jej zdaniem, rozlane paliwa objęte są kategorią odpadów Q4. Kategoria ta świadczy o tym, że ustawodawca chciał w niej ująć przypadki, gdy posiadacz odpadu „usuwa” go wskutek zdarzeń losowych. Dlatego jej zdaniem rozlane paliwo jest odpadem.

⁵ — Wyrok z dnia 28 marca 1990 r. w sprawach połączonych C-206/88 i C-207/88, Rec. str. I-1461.

22. W opinii Komisji kategoria Q4, zgodnie z jej brzmieniem, może także obejmować zanieczyszczoną ziemię. Komisja wątpi jednak, by składniki środowiska naturalnego takie jak gleba, woda czy powietrze mogły być uznane za odpad jedynie z tego powodu, że zostały zanieczyszczone. Celem dyrektywy ramowej w sprawie odpadów jest raczej ochrona tych składników środowiska naturalnego. Trudno wyobrazić sobie, aby do tych składników można było zastosować pojęcia unieszkodliwiania i odzysku. W przypadku gdy doszło do ich zanieczyszczenia, muszą zostać oczyszczone lub poddane innemu procesowi w celu zapobiegnięcia negatywnym skutkom zanieczyszczenia. Dlatego, jej zdaniem, nie można ich uznać za odpady.

23. Komisja uważa natomiast, że w przypadku gdy zanieczyszczona ziemia została wykopana, nie stanowi już części środowiska naturalnego, lecz jest rzeczą ruchomą, produktem lub substancją, która została zanieczyszczona na skutek zdarzenia losowego w rozumieniu kategorii odpadów Q4. Zobowiązanie do zagospodarowania rozlanych paliw, które należy zakwalifikować jako odpady, oznacza, że zanieczyszczona ziemia musi zostać wykopana.

2) Ocena

24. W momencie wycieku i także później paliwa zmieszały się z pobliską ziemią. Należy zatem wyjść z założenia, że przynajmniej częściowo mieszanina ta nie może zostać rozdzielona bez podjęcia szczególnych środków. Dlatego nie można oddzielnie badać kwestii, czy rozlane paliwo należy

uznać za odpad. Wręcz przeciwnie, pojawia się pytanie, czy zanieczyszczoną ziemię jako jedną całość należy zakwalifikować jako odpad.

25. Do celów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, zgodnie z jej motywem trzecim, należy ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów. Zgodnie z art. 174 ust. 2 WE polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadzie ostrożności oraz działania zapobiegawczego. Na tej podstawie Trybunał wysnuł wniosek, że pojęcie odpadów nie może być interpretowane wąsko⁶.

26. Zgodnie z art. 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy ramowej w sprawie odpadów za odpady uznać należy wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany. Wspomniany załącznik oraz europejski wykaz odpadów precyzują i ilustrują tę definicję poprzez podanie wykazu substancji lub przedmiotów,

⁶ — Wyroki z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. str. I-4475, pkt 38 i nast. oraz z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon Kansanterveys-työn Kuntayhtymän hallitus, Rec. str. I-3533, pkt 23.

które można zakwalifikować jako odpady. Zdaniem Trybunału, mają one jednak jedynie charakter przykładowy⁷.

27. W tym względzie decydujące znaczenie ma, czy posiadacz usuwa daną rzecz, zamierza ją usunąć lub czy do jej usunięcia został zobowiązany. Zgodnie z wyrokiem w sprawie ARCO Chemie Nederland i in. kwestię tę należy zbadać w świetle wszystkich okoliczności. Należy przy tym wziąć pod uwagę cel dyrektywy oraz baczyc, by jej skuteczność nie została zmniejszona⁸.

a) W przedmiocie kategorii Q4

28. Kategoria Q4 wskazuje na to, że w przypadku zanieczyszczonej ziemi chodzi o odpady. Obejmuje ona materiały rozlane, zagubione lub takie, które uległy innemu zdarzeniu losowemu łącznie z wszelkimi materiałami, sprzętem itp. zanieczyszczonymi wskutek zdarzeń losowych. Już samo pojęcie „materiał” jest bardzo szerokie i może obejmować ziemię jako część składową gruntu. Dodatkowo kategoria ta nie została określona w sposób wyczerpujący.

29. Tymczasem na podstawie kategorii Q15, która w szczególności dotyczy wykopanej

gleby i ziemi, część doktryny wyprowadza wnioszek, że niewykopany jeszcze i zanieczyszczony grunt nie stanowi odpadu⁹. Nic jednak nie wskazuje na to, że kategoria odpadów Q15 w sposób wyczerpujący definiuje, od jakich warunków zależy kwalifikacja ziemi jako odpadu. Za objęciem jeszcze niewykopanego gruntu przemawia także podtytuł 17 05 europejskiego wykazu odpadów¹⁰, zatytułowany: „[g]leba i urobek z pogłębiania”, który w rubryce 17 05 03 obejmuje „[g]lebe i kamienie zawierające substancje niebezpieczne”, a w rubryce 17 05 04 „[g]lebe i kamienie inne niż wymienione w 17 05 03”. Te kategorie mogłyby także w zasadzie obejmować jeszcze niewykopany grunt.

30. Uzasadnieniem stanowiska, że jeszcze niewykopany grunt nie mógłby stanowić odpadu, miałyby być najwyraźniej fakt, że różne Państwa Członkowskie ograniczają pojęcie odpadów do rzeczy ruchomych¹¹.

9 — Ludger-Anselm Versteijl, „Der Abfallbegriff im Europäischen Recht — Eine unendliche Geschichte”, [w:] *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2000, str. 585, a w szczególności str. 586; Martin Dieckmann, „Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft”, Baden-Baden 1994, str. 152 i nast.

10 — Decyzja Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 226, str. 3), zmieniona decyzją Rady 2001/573/WE z dnia 23 lipca 2001 r. zmieniającą decyzję Komisji 2000/532/WE w zakresie wykazu odpadów (Dz.U. L 203, str. 18).

11 — W szczególności Niemcy i Francja; we Włoszech rozgraniczenie to opiera się na wyroku Corte suprema di cassazione z dnia 18 września 2002 r. nr 31011. Inaczej jest w Austrii, gdzie pojęcie odpadów obejmuje wyraźnie rzeczy ruchome, które zetknęły się z ziemią i które pogarszają stan środowiska naturalnego (§ 2 ust. 2 Abfallwirtschaftsgesetz, ustawy o gospodarce odpadami).

7 — Zobacz w związku z powyższym ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Palin Granit i Velmassalon kansanterveysyon kuntayhtymän hallitus, pkt 22.

8 — Wyżej wymieniony w przypisie 6 wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 73.

Tradycja ustawodawcza niektórych Państw Członkowskich nie może jednak mieć decydującego znaczenia dla wykładni pojęć prawa wspólnotowego.

szeroko stosowane do zanieczyszczonej ziemi i przyczynić się do wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego.

31. Argument Komisji, że tego rodzaju naturalne składniki nie mogą być odpadami, opiera się na celu wyznaczonym art. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, którym jest ochrona gleby przed zagrożeniami pochodzącymi z odpadów. W niniejszym przypadku nie chodzi jednak o glebę jako o nieokreślony składnik, ale o dokładnie określoną ilość ziemi, z której pochodzi zagrożenie dla okolicznych gruntów. Przeciwnie do twierdzeń Komisji ziemia ta może być przedmiotem czynności unieszkodliwiania i odzysku.

33. Dlatego pierwszeństwo należy dać opinii, że jeszcze niewykopana i zanieczyszczona ziemia może być objęta zakresem zastosowania kategorii odpadów Q4.

b) W przedmiocie pojęcia „usuwanie”

32. Biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony, do którego należy dążyć zgodnie z art. 174 ust. 2 WE, wskazać należy, że traktowanie niewykopanej i zanieczyszczonej ziemi jako odpadu prowadzi do całkowicie sensownych rezultatów. Z art. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wynika, że pierwszeństwo przyznane jest zapobieganiu lub ograniczaniu odpadów oraz ich szkodliwości. Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy taka ziemia musi zostać poddana czynnościom odzysku lub unieszkodliwiania bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu. Również ramy prawne określone dalej w art. 5 i nast. dla organizacji gospodarki odpadami mogą być

34. Dla ustalenia, czy chodzi o odpady, decydującego znaczenia nie ma zaklasyfikowanie do danej kategorii, ale to, czy posiadacz usuwa zanieczyszczoną ziemię, zamierza ją usunąć, czy też do jej usunięcia został zobowiązany.

35. Dopóty należy wykluczyć wolę usunięcia, dopóki posiadacz nie wie, że ziemia jest zanieczyszczona. Natomiast jeśli dowiaduje się on o zanieczyszczeniu, które wyłącza dalsze wykorzystanie ziemi zgodnie z jej przeznaczeniem, można domniemywać (z zastrzeżeniem przedstawienia dowodu przeciwnego) wolę jej usunięcia. Przykładowo zanieczyszczenie gruntów rolnych może szkodzić uprawom, a zanieczyszczenie terenu budowlanego może skutkować zagrożeniem zdrowia lub być uciążliwe dla użytkowników budynku.

To właśnie utrata użyteczności stanowi zagrożenie charakterystyczne dla odpadów, albowiem posiadacz danej rzeczy już jej nie używa ani nie zapewnia jej właściwego zagospodarowania. W ten sposób rzecz ta może zanieczyszczać środowisko. Zagrożenie to realizuje się wtedy, gdy nie są podejmowane żadne środki zmierzające do oczyszczenia, powodując rozprzestrzenianie się zanieczyszczenia. Domniemanie woli usunięcia może jednak zostać obalone, gdy posiadacz podejmuje konkretne środki w celu przywrócenia użyteczności ziemi bez jej usuwania.

36. Poza wolą usunięcia zanieczyszczonej ziemi może istnieć także zobowiązanie do jej usunięcia, które nie zakłada ani wiedzy o zanieczyszczeniu, ani zamiaru usunięcia. Zobowiązanie to może wynikać z niebezpieczeństwa, jakie powoduje zanieczyszczenie ziemi.

37. Nie można jednak wyprowadzić wniosku o istnieniu zobowiązania do usunięcia zanieczyszczonej ziemi na podstawie ogólnej klauzuli dotyczącej odpadów zawartej w art. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Chociaż należałoby z zadowoleniem przyjąć ogólne zobowiązanie do obchodzenia się z zanieczyszczoną ziemią w sposób zapewniający ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, to zobowiązanie to jest jedynie prawną konsekwencją właściwości bycia odpadem i na jego podstawie nie można uzasadniać tej właściwości. Argument Région de Bruxelles-Capitale, że zanieczyszczoną ziemię należy zawsze traktować jak odpad w celu uniemożliwienia, aby dyrektywa ramowa

w sprawie odpadów była obchodzona, jest chybiony.

38. Natomiast w przypadku zobowiązania do usunięcia substancji właściwość bycia odpadem jest raczej wynikiem współdziałania prawa dotyczącego odpadów i prawa dotyczącego danej dziedziny zawierającego regulacje odnośnie do istotnych zagrożeń. Prawo dotyczące danej dziedziny może być w całości lub w części pochodzenia wspólnotowego lub wyłącznie krajowego. W ten sposób zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy „siedliskowej”¹² Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary. Na tej podstawie może przykładowo być konieczne usunięcie zanieczyszczonej ziemi, która negatywnie wpływa na jakość wód w podmokłych obszarach podlegających ochronie. Zobowiązanie do pozbycia się ziemi może także wynikać z prawa wodnego, ze szczególnych uregulowań dotyczących ochrony gruntów lub z ogólnych uregulowań o zapobieganiu zagrożeniom. Według orzecznictwa nawet uregulowania dotyczące gospodarki odpadami mogą pośrednio uzasadniać zobowiązanie do oczyszczenia gruntu¹³, które w zależności od przypadku może również polegać na usunięciu zanieczyszczonej ziemi. Tego rodzaju zobowiązanie — jak wskazał Région de Bruxelles-Capitale — może być także uzasadnione na gruncie prawa cywilnego¹⁴. W tych wszyst-

12 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7).

13 — Wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 108 i nast.

14 — Zobacz także ww. w przepisie 6 wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 86, w którym podano przykład porozumienia.

kich przypadkach posiadacz musi usunąć ziemię bez względu na to, czy mogłaby ona nadal spełniać wyznaczoną jej funkcję.

bowiem nawet przed jej wykopaniem może być odpadem.

c) Pośredni wniosek w przedmiocie kwalifikacji jako odpadu

39. Zobowiązanie do usunięcia nie może natomiast być uzasadnione zagrożeniem pochodzącym z zanieczyszczenia, jeśli pozwala ono na pozostawienie ziemi na miejscu, przykładowo ponieważ bez potrzeby wykopywania ziemi mogą zostać podjęte wystarczające środki ochronne. W takim przypadku posiadacz nie musi jej usuwać.

42. Podsumowując, stwierdzić zatem trzeba, że zanieczyszczoną ziemię należy uznać za odpad, jeżeli jej posiadacz z uwagi na jej zanieczyszczenie jest zobowiązany do jej wykopania. Domniemywa się, że ziemia jest odpadem, z zastrzeżeniem przedstawienia dowodu przeciwnego, jeżeli wskutek jej zanieczyszczenia nie może być dalej wykorzystywana zgodnie z jej przeznaczeniem.

B — W przedmiocie odpowiedzialności Texaco

40. Na podstawie przedstawionych Trybunałowi informacji nie można dokonać oceny, czy w niniejszym przypadku istnieje zobowiązanie do wykopania zanieczyszczonej ziemi i w jakim zakresie możliwe jest dalsze wykorzystanie ziemi zgodnie z jej przeznaczeniem. Do rozstrzygnięcia tych kwestii właściwy jest sąd krajowy.

43. Na tym etapie należy zbadać, czy Texaco można uznać za producenta lub posiadacza ewentualnie powstałych odpadów. W tym względzie należy wyjść z założenia, że w niniejszym przypadku zanieczyszczona ziemia stanowi odpad.

1) Argumenty uczestników

41. Zgodnie z dotychczas przeprowadzoną analizą na pytanie, czy zanieczyszczoną ziemię można zakwalifikować jako odpad dopiero wtedy, gdy została wykopana, należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Ziemia ta

44. Région de Bruxelles-Capitale uzupełnia fakty przedstawione przez Cour d'appel. Twierdzi, że Texaco zaopatrywała stację paliw również po odkryciu zanieczyszczenia paliwami. Podnosi, że uszkodzenie zbiornika

nastąpiło na skutek błędu w jego napełnianiu przez Texaco w latach 80., zatem zanim stacja została przejęta przez ostatniego prowadzącego stację. Jego zdaniem, w umowie o prowadzenie stacji Texaco zastrzegła sobie w każdej chwili prawo kontroli zapasów. Twierdzi, że przedstawiciel Texaco sprawdził każdego miesiąca ilość sprzedanego paliwa, a prowadząca stację, chociaż miała prawo używać stacji do sprzedaży paliwa, nie była jednak uprawniona do dokonywania zmian w urządzeniach bez uprzedniej zgody Texaco. Według niego stan zbiorników podziemnych nie został udokumentowany w momencie przekazania stacji, wbrew temu, co przewidywała umowa o prowadzenie stacji.

45. Région de Bruxelles-Capitale jest zdania, że pojęcie posiadacza odpadów należy interpretować szeroko. Uważa, że w niniejszym przypadku obejmuje ono Texaco, ponieważ była ona dzierżawcą stacji paliw, rzeczywiście ją kontrolowała i przynajmniej częściowo dokonała oczyszczenia zanieczyszczonej ziemi. Podnosi, że Texaco jest też producentem odpadów, ponieważ rozlane paliwa nie mogą dalej podlegać zgodnemu z prawem wykorzystaniu.

46. Oskarżeni i Texaco twierdzą natomiast, że pytanie prejudycjalne nie obejmuje kwestii, czy Texaco może być uznana za posiadacza odpadów lub producenta odpadów.

47. Twierdzą, że oczywiście Texaco nie wyprodukowała odpadów, ale produkty, tzn. paliwa. Ich zdaniem, jedynie prowadząca stację paliw jest odpowiedzialna za to, że stały się one odpadami. Uważają, że nie można obarczać odpowiedzialnością pierwotnych producentów takiego produktu za to, że później nie jest on wykorzystywany zgodnie z jego przeznaczeniem, ale przekształcony jest w odpad.

48. Oskarżeni i Texaco podnoszą, że posiadanie charakteryzuje się faktycznym władaniem rzeczą. Uważają, że Texaco nie miała takiego władztwa nad zbiornikami ani nad magazynowanym paliwem, a ograniczenie uprawnień prowadzącego stację paliw do rozporządzania zbiornikami wynikało przede wszystkim z tego, że nie był on ani właścicielem, ani dzierżawcą tych urządzeń. Wskazują, że umowa o prowadzenie stacji przewidywała jednak wyraźnie, że prowadząca stację była odpowiedzialna za utrzymanie i kontrolę urządzeń. Utrzymują, że zgodnie z umową prowadząca stację miała jako jedyna odpowiadać także za szkody wyrządzone przez te urządzenia oraz była wyłącznym właścicielem i w pełni odpowiadała za zapasy paliwa. Twierdzą, że kontroli przez Texaco zapasów nie można zrównywać z techniczną kontrolą urządzeń, bowiem służy ona jedynie zwalczaniu oszustw.

49. Zdaniem Komisji, w niniejszym przypadku posiadacza odpadów można określić ustalając, kto był posiadaczem paliw

w chwili, kiedy stały się one odpadami. W opinii Komisji, nabywając paliwa, prowadząca stację paliw stała się w ten sposób ich właścicielem. Także fakt wyprodukowania paliw przez Texaco nie prowadzi do innego wniosku, ponieważ odpady powstały w ramach działalności prowadzącej stację paliw.

a) W przedmiocie pojęcia producenta odpadów

2) Ocena

50. Obowiązki wynikające z prawa o odpadach mogą w niniejszym przypadku ciążyć na Texaco tylko wtedy, gdy można ją uznać za producenta lub posiadacza odpadów. Zgodnie z art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów posiadacz odpadów ma obowiązek przekazania ich bądź przedsiębiorstwu zajmującemu się zbieraniem odpadów lub odzyskiwaniem lub unieszkodliwianiem ich odpowiednio na własną rękę. Artykuł 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów przewiduje, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu zajmującemu się ich unieszkodliwianiem, ponosi koszty tego unieszkodliwiania. Zgodnie z art. 1 lit. c) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów posiadaczem jest nie tylko właściwy posiadacz, ale także producent odpadów, którego definicja znajduje się w art. 1 lit. b).

51. Artykuł 1 lit. b) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów definiuje producenta jako dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów („producent pierwotny”) i/lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniami bądź innymi czynnościami prowadzającymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów.

52. Texaco nie może być uznana za producenta odpadów już z tego powodu, że produkuje paliwa, które na skutek zdarzenia losowego stały się odpadami. Pojęcie producenta odpadów jest bardziej związane z doprowadzeniem rzeczy do stanu, jakim jest odpad. Jeśli paliwa są wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, to spalają się bez pozostawiania po sobie odpadów¹⁵. W niniejszym przypadku paliwa te stały się odpadami na skutek ich magazynowania w uszkodzonych zbiornikach, a nie na skutek działalności produkcyjnej Texaco.

¹⁵ — Zobacz ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 66.

53. Producentem odpadów jest zatem ten, kto eksploatował zbiorniki w chwili, kiedy paliwo zostało rozlane. Sądząc z pozoru, była nim prowadząca stację paliw. Jednak jedynie sąd krajowy może ocenić, czy wbrew temu pierwszemu wrażeniu Texaco była odpowiedzialna za magazynowanie, a zatem czy prowadząca stację eksploatowała zbiorniki nie jako składnik własnego przedsiębiorstwa, ale na rachunek Texaco. W tym względzie właściwy sąd krajowy będzie musiał sprawdzić, kto prawnie i faktycznie władał magazynem i sprawował nadzór nad stanem zbiorników. Umowa o prowadzenie stacji oraz inne przepisy mające zastosowanie w tej sprawie mogą w tym względzie posłużyć za wskazówki. Poza tym także faktyczne zachowanie Texaco ma w tym względzie znaczenie. Wprawdzie Texaco nie może uwolnić się od prawnego obowiązku kontroli poprzez wykazanie, że faktycznie go nie wykonuje, jednak gdy z uwagi na jej silną w stosunku do prowadzącej stację paliw pozycję ekonomiczną, wykraczającą poza jej pozycję prawną, faktycznie miała władztwo nad eksploatacją zbiorników, to powinna także zaakceptować wynikającą z tego tytułu odpowiedzialność.

54. Ponadto Texaco mogłaby być uznana za producenta odpadów, jeśli to jej zachowaniu należało przypisać wyrządzenie szkody w zbiornikach. W takiej sytuacji trzeba byłoby wskazać na wadliwe napełnienie zbiorników, na które zwrócił uwagę Région de Bruxelles-Capitale. Nie można także wykluczyć, że Texaco podczas oddania stacji paliw powinna była znać i naprawić ewentualne usterki, które następnie doprowadziły do wycieku paliwa. Również w tym zakresie

właściwy sąd powinien sam dokonać niezbędnych ustaleń.

b) W przedmiocie pojęcia posiadacza odpadów

55. Zgodnie z art. 1 lit. c) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów posiadaczem odpadów jest producent odpadów lub osoba fizyczna lub prawna, do której one należą. Skoro Texaco nie jest producentem odpadów, może zgodnie z tym przepisem być tylko ich posiadaczem, jeśli te odpady do niej należą.

56. Pojęcie posiadania nie zostało zdefiniowane ani w dyrektywie, ani bardziej ogólnie w prawie wspólnotowym. W zwykłym znaczeniu odpowiada ono faktycznemu władztwu, nie zakłada jednak własności ani prawa do rozporządzania rzeczą. Wykonanie zobowiązań wynikających z art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów możliwe jest tylko wtedy, kiedy posiadacz nie tylko faktycznie włada odpadami, ale gdy ma prawo do gospodarowania nimi. Dlatego pojęcie posiadania w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. c) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów musi obejmować także poza wąskim znaczeniem¹⁶, jakim jest faktyczne

16 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Mischa z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-179/00 Weidacher, Rec. str. I-501, pkt 76 i nast., w których ilustruje on nieprecyzyjne użycie pojęcia posiadacza.

władztwo (pośrednie lub bezpośrednie), także prawo do rozporządzania rzeczą.

paliw. Natomiast Texaco jeszcze do lata 1993 r. płaciła czynsz, a do maja 1994 r. prowadziła prace oczyszczające, co zakłada, że miała władztwo nad gruntem.

57. Sąd krajowy musi zbadać, kto i w jakim momencie miał faktyczne władztwo nad odpadami. Także i w tym przypadku na pierwszy rzut oka wydaje się, że chodzi o władztwo prowadzącej stację paliw, w każdym razie do momentu wstrzymania działalności stacji paliw. Trafność tego wrażenia powinna być oceniona według takich samych kryteriów, co kwestia, kto był producentem odpadów. Nie można w każdym razie wykluczyć, że prowadząca stację paliw już na podstawie umowy o prowadzenie stacji paliw sprawowała ewentualne władztwo nad zbiornikami i przyległym gruntem nie na własny rachunek, ale na rachunek Texaco. Przemawiałby za tym fakt, jak podnoszą Région de Bruxelles-Capitale oraz Texaco, że prowadząca stację paliw nie mogła bez zgody Texaco dokonywać zmian w gruncie.

59. Podobnie jedynie właściwy sąd może ocenić, kto miał prawo do zagospodarowania zanieczyszczonej ziemi. Na podstawie dostępnych informacji wydaje się mało prawdopodobne, aby prawo to przysługiwało prowadzącej stację paliw. Trybunał nie ma możliwości oceny na podstawie dostępnych mu informacji, czy Texaco miała prawo do zagospodarowania odpadów wynikające z umowy dzierżawy zawartej przez nią z właścicielką gruntu, czy też leżało to w gestii tej ostatniej.

c) Wniosek pośredni dotyczący pojęć producenta odpadów i posiadacza odpadów

58. Istnieją istotne wskazówki co do tego, że po zamknięciu stacji paliw Texaco objęła faktyczne władztwo nad stacją paliw. Wydaje się nieprawdopodobne, aby prowadząca stację po wypowiedzeniu umowy o prowadzenie stacji nadal wykonywała władztwo nad stacją

60. Podsumowując, stwierdzić należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. c) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów przedsiębiorstwo paliwowe, które produkuje paliwa i następnie sprzedaje je prowadzącemu jedną z jego stacji paliw w ramach umowy o prowadzenie stacji paliw, przyznającej autonomię prowadzącemu stację i wyłączającej jakikolwiek stosunek podpo-

urządowania temu przedsiębiorstwu, należy uznać za posiadacza odpadów w postaci ziemi zanieczyszczonej rozlanym paliwem, jeśli:

- biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne prowadzący stację paliw eksploatuje zbiornik nie jako składnik własnego przedsiębiorstwa, ale na rachunek przedsiębiorstwa paliwowego [art. 1 lit. c), pierwsza możliwość — producent odpadów],
- szkody powstałe w zbiornikach wynikają z zachowania przedsiębiorstwa paliwowego [art. 1 lit. c), pierwsza możliwość — producent odpadów] lub
- biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne, przedsiębiorstwo paliwowe ma faktyczne władztwo nad odpadami i prawo do zagospodarowania tych odpadów [art. 1 lit. c), druga możliwość — posiadacz odpadów].

V — Wnioski

61. Dlatego proponuję, aby na pytania Cour d'appel de Bruxelles odpowiedzieć w następujący sposób:

- „1) Zanieczyszczoną ziemię należy uznać za odpad, jeśli posiadacz zobowiązany jest do jej wykopania z powodu jej zanieczyszczenia. Domniemywa się, że ziemia jest odpadem, z zastrzeżeniem przedstawienia dowodu przeciwnego, jeśli z uwagi na jej zanieczyszczenie nie może być dalej wykorzystywana zgodnie z jej przeznaczeniem.

- 2) Przedsiębiorstwo paliwowe, które produkuje paliwa i następnie sprzedaje je prowadzącemu jedną z jego stacji paliw w ramach umowy o prowadzenie stacji paliw, przyznającej autonomię prowadzącemu stację i wyłączającej jakikolwiek stosunek podporządkowania temu przedsiębiorstwu, należy uznać za posiadacza tych odpadów w postaci ziemi zanieczyszczonej rozlanym paliwem:
- jeśli, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne, prowadzący stację paliw eksploatuje zbiornik nie jako składnik własnego przedsiębiorstwa, ale na rachunek przedsiębiorstwa paliwowego [art. 1 lit. c), pierwsza możliwość — producent odpadów],
 - jeśli szkody powstałe w zbiornikach wynikają z zachowania przedsiębiorstwa paliwowego [art. 1 lit. c), pierwsza możliwość — producent odpadów] lub
 - jeśli, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne, przedsiębiorstwo paliwowe ma faktyczne władztwo nad odpadami i prawo do zagospodarowania tych odpadów [art. 1 lit. c), druga możliwość — posiadacz odpadów]”.