

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 15 lipca 2004 r.¹

1. Niniejsza sprawa dotyczy wykładni rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93², które określa zasady proceduralne, jakim podlega wysyłka odpadów między Państwami Członkowskimi. Zasady te różnią się w zależności od tego, czy odpady przeznaczone są do usuwania, czy też do odzysku. Są one mniej restrykcyjne w przypadku odzysku niż usuwania. Pojęcia usuwania i odzysku zostały zdefiniowane w dyrektywie Rady 75/442/EWG³, do której rozporządzenie wyraźnie odsyła⁴.

2. Rozporządzenie przewiduje, że osoba fizyczna lub prawna, która chce dokonać wysyłki odpadów z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego w zamiarze ich usunięcia lub odzysku, zwana zgłaszającym,

ma zgłosić plan wysyłki właściwym organom zainteresowanych państw, tj. państwu miejsca przeznaczenia⁵, państwu, z którego pochodzi wysyłka⁶, i, jeśli zachodzi taka konieczność, państwu, przez które odpady przewożone są tranzytem⁷, jak też przedsiębiorstwu będącemu odbiorcą odpadów. Rozporządzenie stanowi również, że w ustawodawstwie krajowym każdego z Państw Członkowskich można przewidzieć, iż to właściwy organ wysyłki ma obowiązek przesłania planu wysyłki zgłoszonego mu przez zgłaszającego innym właściwym organom, jak też odbiorcy.

3. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o określenie, jakie uprawnienia przysługują właściwemu organowi wysyłki, na który ustawodawstwo krajowe nakłada obowiązek przesłania planu wysyłki, w sytuacji gdy organ ten nie zgadza się z zaklasyfikowaniem tego planu. Chodzi o ustalenie, czy organ ten, jeśli uznaje, że plan sklasyfikowany jako „wysyłka odpadów z przeznaczeniem do odzysku” odnosi się

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Rozporządzenie Rady z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 30, str. 1), zmienione decyzją Komisji 1999/816/WE z dnia 24 listopada 1999 r. zmieniającą zgodnie z art. 16 ust. 1 i art. 42 ust. 3 załączniki II, III, IV i V do rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 316, str. 45) (zwane dalej „rozporządzeniem”).

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) oraz decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. L 135, str. 32, zwana dalej „dyrektywą”).

4 — Artykuł 2 lit. i) oraz k).

5 — Zwanym dalej „właściwym organem miejsca przeznaczenia”.

6 — Zwanym dalej „właściwym organem wysyłki”.

7 — Zwanym dalej „właściwym organem tranzytu”.

faktycznie do wysyłki z przeznaczeniem do usunięcia, może z urzędu zmienić klasyfikację tej wysyłki bądź czy ma prawo odesłać dokumenty zgłaszającemu, bądź też czy ma on obowiązek przesłania planu wysyłki z pierwotną klasyfikacją, zachowując przy tym możliwość wniesienia sprzeciwu wobec przeprowadzenia wysyłki z uwagi na tę błędną klasyfikację.

4. Przed zwięzłym naświetleniem okoliczności faktycznych, w jakich zwrócono się z tym pytaniem do Trybunału, chciałbym przedstawić stosowne przepisy rozporządzenia, jak również wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie ASA⁸, który został wspomniany w postanowieniu odsyłającym i w którym Trybunał podał wskazówki przydatne dla udzielenia odpowiedzi, jaką chciałbym zaproponować w niniejszej sprawie.

I — Rozporządzenie

5. Rozporządzenie ma na celu ustanowienie jednolitego systemu procedur, dzięki którym przepływ odpadów zostanie ograniczony celem zagwarantowania ochrony środowiska naturalnego⁹. Jego preambuła stwierdza, że „wysyłki odpadów muszą podlegać wcześniejszemu zgłoszeniu właściwym władzom, umożliwiającemu im uzyskanie należytych informacji w szczególności o rodzaju, prze-

mieszczeniu i usuwaniu lub odzysku odpadów, tak by władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne środki do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, w tym możliwości wniesienia uzasadnionego sprzeciwu wobec wysyłki”¹⁰.

6. Zgłaszający, który zobowiązany jest do dokonania zgłoszenia, zdefiniowany został w art. 2 lit. g) wspomnianego rozporządzenia jako pierwotny producent odpadów lub, w przypadku jego braku, zbieracz lub też posiadacz rzeczonych odpadów, który wnioskuje o ich wysłanie albo zleca ich wysłanie.

7. Procedura stosowana przy wysyłce odpadów między Państwami Członkowskimi została określona w tytule II rozporządzenia, którego rozdział A zawierający art. 3–5 dotyczy odpadów przeznaczonych do usunięcia, a rozdział B zawierający art. 6–11 poświęcony jest odpadom przeznaczonym do odzysku.

8. Artykuły 3 i 6 rozporządzenia w tych samych słowach nakazują zgłaszającemu, który zamierza wysłać z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego odpady prze-

⁸ — Wyrok w sprawie C-6/00, Rec. str. I-1961.

⁹ — Wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 26.

¹⁰ — Motyw dziewiąty.

znaczone odpowiednio do usuwania lub do odzysku, powiadomienie właściwego organu miejsca przeznaczenia i wysyłanie kopii zgłoszenia do właściwych organów wysyłki i tranzytu oraz do odbiorcy¹¹. Zgłoszenie zostaje dokonane w formie listu przewozowego, wystawionego przez właściwy organ wysyłki¹². Zgłaszający ma wypełnić list przewozowy oraz na żądanie właściwych władz dostarczyć dodatkowe informacje i dokumentację¹³. W szczególności ma on dostarczyć informacje dotyczące wysyłki zgodnie z załącznikiem IIA dyrektywy 75/442¹⁴, w sytuacji gdy odpady przeznaczone są do usunięcia lub, w odniesieniu do wysyłki z przeznaczeniem do odzysku, określić działania dotyczące odzysku odpadów, zgodnie z załącznikiem IIB rzeczony dyrektywy¹⁵. Zgłaszający musi również zawrzeć z odbiorcą umowę o usuwaniu lub odzysku odpadów, która ma odpowiadać wymaganiom zawartym w rozporządzeniu¹⁶.

9. Zgodnie z art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia „właściwy organ wysyłki może, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, postanowić o samodzielnym przekazaniu zgłoszenia do właściwego organu miejsca przeznaczenia, z pominięciem zgłaszającego,

z kopiami dla [do] odbiorcy i dla właściwego organu tranzytu”.

10. Artykuł 3 ust. 8 w przeciwieństwie do art. 6 ust. 8 zawiera również akapit drugi, który stanowi, co następuje. O ile ustawodawstwo krajowe nakłada na niego obowiązek zgłoszenia listu przewozowego, „właściwy organ wysyłki może podjąć decyzję o niewysyłaniu powiadomienia, jeśli sam ma zamiar wnieść bezpośrednio sprzeciw wobec wysyłki zgodnie z art. 4 ust. 3. Niezwłocznie informuje on zgłaszającego o tych sprzeciwach”¹⁷.

11. Po otrzymaniu zgłoszenia planu wysyłki z przeznaczeniem do usunięcia lub do odzysku właściwy organ miejsca przeznaczenia wysyła, w ciągu trzech dni roboczych, potwierdzenie do zgłaszającego i kopie do pozostałych właściwych organów i do odbiorcy¹⁸. Wysyłanie tego potwierdzenia jest równoznaczne z rozpoczęciem biegu terminu wyznaczonego temu organowi na zajęcie stanowiska w kwestii usuwania lub odzysku.

11 — Artykuł 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1.

12 — Artykuł 3 ust. 3 i art. 6 ust. 3.

13 — Artykuł 3 ust. 4 i art. 6 ust. 4.

14 — Artykuł 3 ust. 5.

15 — Artykuł 6 ust. 5 tiret piąte.

16 — Artykuł 3 ust. 6 i art. 6 ust. 6 rozporządzenia.

17 — Artykuł 4 ust. 3 określa, jak zostanie to wykazane, podstawy, w oparciu o które właściwe organy mogą wnieść sprzeciw wobec zamierzonego usuwania odpadów lub podporządkować go pewnym warunkom.

18 — Artykuł 4 ust. 1 i art. 7 ust. 1.

12. W odniesieniu do usuwania art. 4 rozporządzenia stanowi, że wymaga ono zezwolenia właściwego organu miejsca przeznaczenia. Zezwolenie to udzielane jest jedynie w przypadku braku sprzeciwu ze strony właściwego organu wysyłki lub tranzytu. Organy te w ciągu 20 dni po wysyłce potwierdzenia mogą wnieść taki sprzeciw lub uzależnić wysyłkę od spełnienia pewnych warunków. Organ miejsca przeznaczenia podejmuje decyzję zezwalającą na wysyłkę, warunkowo lub bezwarunkowo, lub odmawia zezwolenia na planowaną wysyłkę nie wcześniej niż 21 dni, lecz nie później niż 30 dni po wysłaniu tego potwierdzenia¹⁹.

13. Podstawy do wniesienia sprzeciwu i warunki, jakie mogą zostać nałożone przez właściwe organy, są wymienione w art. 4 ust. 3. Zgodnie z lit. a) tego przepisu Państwa Członkowskie mogą podejmować środki zmierzające do całkowitego lub częściowego zakazu albo systematycznego zgłaszania sprzeciwu wobec wysyłek odpadów w celu wprowadzenia zasad bliskości geograficznej, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG. Zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. b) właściwy organ wysyłki i właściwy organ miejsca przeznaczenia mogą również wnosić uzasadniony sprzeciw wobec planowanych wysyłek, jeśli nie są one zgodne z ww. dyrektywą, w celu realizacji zasady samowystarczalności na poziomach wspólnoto-

wym i krajowym lub w przypadkach, gdy instalacja powinna usuwać odpady z bliżej położonego źródła i właściwy organ daje pierwszeństwo tym odpadom, czy też w celu zapewnienia zgodności wysyłek z planami zarządzania odpadami. Ponadto zgodnie z lit. c) tego przepisu właściwe organy mogą wnieść uzasadniony sprzeciw wobec planowanej wysyłki, po pierwsze, jeśli nie jest ona zgodna z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi odnoszącymi się do ochrony środowiska naturalnego, porządku publicznego i ochrony zdrowia, po drugie, jeśli zgłaszający lub odbiorca został uprzednio uznany za winnego w zakresie nielegalnych wysyłek, i po trzecie, jeśli wysyłka jest niezgodna ze zobowiązaniami wynikającymi z międzynarodowych konwencji zawartych przez zainteresowane Państwo Członkowskie lub Państwa Członkowskie.

14. W odniesieniu do odpadów przeznaczonych do odzysku art. 7 rozporządzenia stanowi, że właściwe organy miejsca przeznaczenia, wysyłki i tranzytu mogą w ciągu 30 dni po wysyłce potwierdzenia wnieść sprzeciw wobec wysyłki²⁰, a w terminie 20 dni od wysłania potwierdzenia mogą określić warunki przewozu odpadów podlegających ich jurysdykcji²¹. Podstawy do wniesienia sprzeciwu zostały wymienione w art. 7 ust. 4 i są one mniej liczne niż w przypadku odpadów przeznaczonych do usuwania. Jeśli w ciągu wspomnianych 30 dni nie wniesiono

19 — Artykuł 4 ust. 2 lit. a) i b).

20 — Artykuł 7 ust. 2.

21 — Artykuł 7 ust. 3.

sprzeciwu, wysyłka może być dokonana w terminie jednego roku od tej daty²². Niemniej jednak zgoda zainteresowanych właściwych organów musi być dostarczona na piśmie przed rozpoczęciem wysyłki, jeżeli dane odpady przeznaczone do odzysku są wymienione w załączniku IV rozporządzenia zatytułowanym „Czerwony wykaz odpadów”, jako uznane za szczególnie niebezpieczne, lub jeżeli odpady te nie zostały jeszcze przypisane do żadnego z załączników powyższego rozporządzenia²³.

15. Artykuł 26 rozporządzenia, który przywołany został również w pytaniu przedłożonym przez sąd krajowy, definiuje pojęcie „nielegalnego obrotu” i określa następstwa, jakie powoduje ten obrót w zależności od tego, czy odpowiedzialność za niego ponosi zgłaszający czy odbiorca.

II — Wyrok w sprawie ASA

16. W ww. wyroku w sprawie ASA Trybunał orzekł w sytuacji, w której właściwy organ wysyłki wniósł sprzeciw wobec planu wysyłki

sklasyfikowanej przez zgłaszającego jako odzysk z uwagi na to, że, jego zdaniem, chodziło o usuwanie²⁴. W sprawie tej przepisy art. 6 ust. 8 rozporządzenia nie znajdowały zastosowania, ponieważ zgłaszający miał samodzielnie zgłosić plan wysyłki wszystkim właściwym organom i odbiorcy. Do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie, czy właściwy organ wysyłki jest uprawniony do sprawdzenia, czy plan wysyłki sklasyfikowany w zgłoszeniu jako „wysyłka odpadów z przeznaczeniem do odzysku” odpowiada rzeczywistości tej klasyfikacji, czy, w sytuacji gdy klasyfikacja dokonana przez zgłaszającego jest błędna, może on sprzeciwić się wysyłce i na jakim przepisie prawa wspólnotowego ma się wówczas oprzeć.

17. Trybunał orzekł, że z systemu wprowadzonego rozporządzeniem wynika, iż każdy właściwy organ będący odbiorcą zgłoszenia powinien dokonać kontroli, czy podana klasyfikacja jest zgodna z tym rozporządzeniem, a gdy jest ona błędna, ma się on sprzeciwić wysyłce²⁵. Wywiódł on z tego, że jeśli właściwy organ wysyłki uzna, że przeznaczenie wysyłki zostało w zgłoszeniu błędnie sklasyfikowane, ma on oprzeć swój sprzeciw wobec wysyłki na tej błędnej

22 — Artykuł 8.

23 — Artykuł 10.

24 — Austriacka spółka zamierzała wysłać do Niemiec żużel i popiół wytwarzane w zakładach przerobki odpadów dla miasta Wiednia (Austria) z przeznaczeniem do zapełnienia chodników w dawnej kopalni soli w Kochendorf (Niemcy).

25 — Punkty 39 i 40.

klasyfikacji, bez odwoływania się do żadnego z poszczególnych przepisów rozporządzenia, który wymienia rodzaje sprzeciwów, jakie mogą wnieść Państwa Członkowskie celem zakwestionowania wysyłki odpadów²⁶.

18. Trybunał określił skutki takiego sprzeciwu. Tak jak w przypadku pozostałych sprzeciwów wymienionych w rozporządzeniu powoduje on wstrzymanie wysyłki²⁷. Zgłaszający może wówczas zrezygnować z wysyłki odpadów do innego Państwa Członkowskiego, przedstawić nowe zgłoszenie lub wnieść odpowiednią skargę przeciwko decyzji właściwego organu wysyłki, który zgłosił sprzeciw. Trybunał dodał jednak, że w każdym razie właściwy organ nie może dokonać z urzędu zmiany klasyfikacji przeznaczenia wysyłki odpadów, ponieważ w wyniku takiej jednostronnej zmiany ta sama wysyłka byłaby rozpatrywana przez poszczególne właściwe organy w oparciu o przepisy należące do odrębnych rozdziałów rozporządzenia, co byłoby sprzeczne z systemem, jaki ono wprowadza²⁸.

19. Trybunał przypomniał ponadto, że w wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie DaimlerChrysler²⁹ orzekł on, iż procedura ustanowiona w rozporządzeniu zapewnia zgłaszającemu, że jego plan wysyłki będzie rozpatrzony w terminie określonym

w rozporządzeniu oraz że zostanie on poinformowany przed upływem tego terminu, czy, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami, wysyłka może zostać dokonana³⁰. Wywnioskował on z tego, że sprzeciw właściwego organu oparty na błędnej klasyfikacji wysyłki jako przeznaczonej do odzysku, w sytuacji gdy, jego zdaniem, chodzi o usuwanie, musi zostać wniesiony w terminie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia³¹.

III — Okoliczności faktyczne

20. Spółka akcyjna Siomab SA³² prowadzi w Brukseli spalarnię odpadów z gospodarstw domowych i podobnych produktów, wytwarzającą pozostałości, przede wszystkim żużle i sole. W listopadzie 2001 r. Siomab zawarła z niemiecką spółką umowę o zakopywaniu soli w chodnikach kopalni soli w Teutschenthal w Niemczech. W dniu 4 grudnia 2001 r. zgłosiła ona plan wysyłki do Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (brukselski instytut zarządzania ochroną środowiska)³³, który stanowił właściwy organ wysyłki. Zgodnie z art. 6 ust. 8 rozporządzenia wydane przez gouver-

26 — Punkt 47.

27 — Idem.

28 — Punkt 48.

29 — Wyrok w sprawie C-324/99, Rec. str. I-9897.

30 — Punkt 49.

31 — Punkt 50.

32 — Zwana dalej „Siomab”.

33 — Zwany dalej „IBGE”.

nement de la Région de Bruxelles-Capitale arrêté (rozporządzenie) z dnia 7 lipca 1994 r. w sprawie międzynarodowego przywozu i wysyłki odpadów nakłada na IBGE obowiązek przekazania zgłoszenia pozostałym właściwym organom oraz odbiorcy.

21. Siomab sklasyfikował planowaną wysyłkę jako odzysk. IBGE, uznając, że chodziło o usuwanie, dokonał z urzędu zmiany klasyfikacji planowanej wysyłki, przed zgłoszeniem jej właściwemu organowi miejsca przeznaczenia w Niemczech. Organ ten sprzeciwił się wysyłce z uwagi na to, że zgodnie z krajowym prawem górniczym jedynie odzysk, a nie usuwanie, jest dopuszczalny w kopalni w Teutschenthal.

22. W dniu 9 kwietnia 2002 r. Siomab przesłała ponownie swoje akta do IBGE, podtrzymując początkową klasyfikację. Uznała ona, że zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie ASA IBGE ma obowiązek przekazania oryginalnego zgłoszenia do właściwego organu miejsca przeznaczenia, bez możliwości zmiany klasyfikacji przeznaczenia przesyłki. W dniu 29 kwietnia 2002 r. IBGE, pozostając przy swojej ocenie, odesłał Siomab akta ze względu na błędną klasyfikację.

23. Siomab złożyła zatem skargę do Conseil d'État (Belgia), wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji IBGE odmawiającej prze-

kazania zgłoszenia planowanej wysyłki odpadów właściwemu organowi miejsca przeznaczenia. W dniu 14 maja 2002 r. Siomab złożyła ponadto wniosek do sądu o zastosowanie wobec IBGE środka tymczasowego nakazującego przesłanie zgłoszenia w niezmienionej treści do właściwego organu miejsca przeznaczenia. Postanowieniem z dnia 8 lipca 2002 r. prezes Tribunal de première instance de Bruxelles (sąd pierwszej instancji) oddalił wniosek Siomab. Siomab wniosła do Cour d'appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego) zażalenie na to postanowienie.

IV — Pytanie prejudycjalne

24. Na poparcie swojej skargi Siomab podniosła, że zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie ASA IBGE nie może zmienić z urzędu klasyfikacji przeznaczenia wysyłki odpadów oraz że w zakresie szczególnej procedury ustanowionej w art. 6 ust. 8 rozporządzenia dotyczącej odzysku rozporządzenie nie przyznaje właściwemu organowi wysyłki prawa odmowy przekazania zgłoszenia.

25. IBGE uznał natomiast, że ma on obowiązek skontrolowania klasyfikacji planu i że nie jest on zatem zobowiązany do dokonania zgłoszenia w przypadku naruszenia rozporządzenia.

26. Uznając, że rozstrzygnięcie sporu wymaga dokonania wykładni rozporządzenia, Cour d'appel de Bruxelles postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

ii) przesłać list przewozowy, dokonawszy zmiany klasyfikacji planu wysyłki na »wysyłk[ę] odpadów w celu usunięcia«,

„Czy w sytuacji gdy Państwo Członkowskie korzysta, na podstawie art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia nr 259/93, z mechanizmu zgłoszenia listu przewozowego przez właściwy organ wysyłki przepisy art. 3 ust. 8, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 8, art. 7 ust. 4 i art. 26 należy rozumieć:

iii) przesłać list przewozowy zawierający błędną klasyfikację, dołączając jednocześnie do tej przesyłki sprzeciw oparty na tej błędnej klasyfikacji,

a) w ten sposób, że właściwy organ wysyłki w rozumieniu rozporządzenia, uprawniony do dokonania kontroli, czy plan wysyłki sklasyfikowany w zgłoszeniu jako »wysyłka odpadów przeznaczonych do odzysku« odpowiada istotnie tej klasyfikacji, może, w przypadku gdy uzna tę klasyfikację za błędną:

b) czy wręcz przeciwnie, w ten sposób, że właściwy organ wysyłki jest zobowiązany przesłać zgłoszenie tak sklasyfikowane przez zgłaszającego do właściwego organu miejsca przeznaczenia, zachowując jednak, jeśli uzna on, że dokonano błędnej klasyfikacji przeznaczenia wysyłki, uprawnienie do wniesienia jednocześnie lub później sprzeciwu uzasadnionego błędną klasyfikacją?”.

V — Ocena

i) odmówić przesłania listu przewozowego z uwagi na błędną klasyfikację, zwracając się do zgłaszającego o przesłanie nowego listu przewozowego,

27. Poprzez pytanie prejudycjalne sąd krajowy zmierza w istocie do rozstrzygnięcia, czy w sytuacji gdy Państwo Członkowskie korzysta z mechanizmu zgłoszenia listu przewozowego przez właściwy organ wysyłki

na podstawie art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia, rozporządzenie należy rozumieć w ten sposób, że jeśli organ ten uzna taką klasyfikację za błędną,

- może on odmówić dokonania tego zgłoszenia, z uwagi na błędną klasyfikację planu wysyłki, zwracając się do zgłaszającego o przesłanie nowego listu przewozowego,
- dokonać z urzędu zmiany klasyfikacji planu wysyłki przed dokonaniem zgłoszenia,
- dokonać zgłoszenia, wnosząc jednocześnie lub później sprzeciw uzasadniony błędną klasyfikacją.

gdy ustawodawstwo Państwa Członkowskiego stanowi, że na podstawie art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia właściwy organ wysyłki jest zobowiązany do samodzielnego przekazania planu wysyłki do właściwego organu miejsca przeznaczenia i odbiorcy, z pominięciem zgłaszającego.

29. Uważam, podobnie jak Komisja, rządy włoski, niderlandzki oraz Siomab i w przeciwieństwie do pozostałych uczestników postępowania, że odpowiedź udzielona w ww. wyroku w sprawie ASA znajduje także zastosowanie w takim przypadku, z tym skutkiem, moim zdaniem, że właściwy organ wysyłki nie jest uprawniony ani do dokonania z urzędu zmiany klasyfikacji planowanego przedsięwzięcia, ani do dokonania zwrotu dokumentów zgłaszającemu, ale spoczywa na nim obowiązek przekazania listu przewozowego i wniesienia sprzeciwu w przepisany terminie. Moją analizę opieram na treści art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia.

28. W ww. wyroku w sprawie ASA Trybunał uznał, jak już zostało to przedstawione, że jeśli właściwy organ wysyłki uzna, że klasyfikacja planowanej wysyłki jako przeznaczony do odzysku jest błędna, to organ ten nie może dokonać z urzędu zmiany klasyfikacji przeznaczenia wysyłki odpadów i powinien on wnieść sprzeciw w terminie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia. W niniejszej sprawie chodzi o ustalenie, czy rozwiązanie takie nadaje się do zastosowania w sytuacji,

30. Przepisy te umożliwiają Państwom Członkowskim nałożenie na właściwy organ wysyłki obowiązku przekazania planu wysyłki pozostałym właściwym organom i odbiorcy odpadów, z pominięciem zgłaszającego. Zmierzają one, jak należy przypomnieć, do ujednolicenia na poziomie wspólnotowym zasad proceduralnych stosowanych przy wysyłce odpadów. W żaden sposób nie przewidują one, że Państwa Członkowskie mogą przyznać właściwemu organowi

wysyłki prawo do zmiany z urzędu klasyfikacji przeznaczenia wysyłki przed dokonaniem tego przekazania. Taka zmiana klasyfikacji prowadziłaby do tego, że pozostałe właściwe organy rozpatrywałyby ten plan w treści wynikłej z przeklasyfikowania, a nie w takiej, w jakiej został on przedstawiony przez zgłaszającego. Tymczasem art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia nie przewiduje żadnego odstępstwa od zasad zawartych odpowiednio w art. 3 ust. 1–5 i art. 6 ust. 1–5 rozporządzenia, z których wynika, że jedynie zgłaszający może dokonać klasyfikacji planowanej wysyłki i wypełnić w tym celu list przewozowy.

31. Możliwość odmówienia przez ten organ dokonania przesyłki i zwrócenia dokumentów zgłaszającemu, w sytuacji gdy uzna on klasyfikację planu za błędną, wydaje mi się być wykluczona z uwagi na samą treść rozważanych przepisów.

32. Jak uznali zatem interwenienci, których zdanie podzielam, jedynie art. 3 ust. 8 akapit drugi rozporządzenia zezwala właściwemu organowi wysyłki na odmowę przesłania zgłoszenia planu, co oznacza, że taka możliwość zachodzi jedynie w przypadku zgłoszenia wysyłki odpadów przeznaczonych — zgodnie z listem przewozowym — do usuwania. Przy czym może to nastąpić jedynie ze

względów wymienionych w art. 4 ust. 3 rozporządzenia, którego treść przywołałem powyżej w pkt 13. Chodzi w szczególności o art. 4 ust. 3 lit. b) i c), który wymienia podstawy, w oparciu o które Państwa Członkowskie mogą wnieść sprzeciw wobec danej wysyłki odpadów³⁴. Moim zdaniem, żaden z nich nie obejmuje błędnej klasyfikacji planu wysyłki³⁵. Trybunał uznał ponadto, że przypadki, w których Państwa Członkowskie mogą sprzeciwić się wysyłce odpadów przeznaczonych do usuwania, są wymienione w sposób wyczerpujący³⁶, co oznacza, że nie mogą one być przedmiotem rozszerzającej wykładni celem zaliczenia do nich błędnej klasyfikacji planu, skoro taka podstawa sprzeciwu nie została w tym przepisie wyraźnie przewidziana. Twierdzenie to znajduje również potwierdzenie w analizie rozporządzenia przeprowadzonej przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie ASA. Z wyroku tego wynika bowiem, że obowiązek sprawdzenia przez wszystkie właściwe organy, czy klasyfikacja zgłaszającego jest zgodna z przepisami rozporządzenia, wpływa nie z przepisu szczególnego wymieniającego podstawy sprzeciwu, jaki Państwa Członkowskie mogą wnieść wobec przesyłki odpadów,

34 — Artykuł 4 ust. 3 lit. a) odnosi się do sytuacji, w których Państwa Członkowskie mogą podejmować środki zmierzające do całkowitego lub częściowego zakazu albo systematycznego zgłaszania sprzeciwu wobec wysyłek odpadów (ww. wyrok w sprawie DaimlerChrysler, pkt 51).

35 — Co się tyczy zatem art. 4 ust. 3 lit. b), przewiduje on trzy podstawy wniesienia sprzeciwu: w celu realizacji zasady samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym, w przypadkach, gdy instalacja powinna usuwać odpady z bliżej położonego źródła i którym przyznano pierwszeństwo oraz w celu zapewnienia, że wysyłki są zgodne z planami zarządzania odpadami. W lit. c) tego przepisu wymienione są następujące trzy podstawy sprzeciwu: jeśli wysyłka nie jest zgodna z krajowymi przepisami odnoszącymi się do ochrony środowiska naturalnego, porządku publicznego i ochrony zdrowia, jeśli zgłaszający był uprzednio uznany za winnego nielegalnego obrotu i jeśli wysyłka ta jest niezgodna ze zobowiązaniami wynikającymi z międzynarodowych konwencji.

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie DaimlerChrysler, pkt 50.

tj. z art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 4 rozporządzenia, ale z samego systemu ustanowionego w rozporządzeniu³⁷. Innymi słowy błędna klasyfikacja stanowi odrębną podstawę sprzeciwu względem tych, które zostały wymienione w art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 4 rozporządzenia³⁸.

zgłoszenia, jeśli uzna on, że klasyfikacja planu wysyłki jest błędna. Odmowa taka, w sytuacji gdy przesyłka została sklasyfikowana przez zgłaszającego jako proces usuwania, wykracza poza przypadki przewidziane przez ustawodawcę wspólnotowego w art. 3 ust. 8 akapit drugi i art. 4 ust. 3 rozporządzenia. Jeśli, tak jak w tym przypadku, przesyłka została sklasyfikowana jako odzysk, to odmowa taka jest również bezpodstawna i prowadzi do pozbawienia skuteczności części wspomnianych przepisów, jako że oznaczałaby ona, w przypadku wysyłki z przeznaczeniem do odzysku, przyznanie prawa do odmowy, podczas gdy łączne stosowanie tych przepisów prowadzi do zakazu takiej odmowy w zakresie bardziej przecież restrykcyjnej procedury wysyłki z przeznaczeniem do usunięcia.

33. Z analizy tej można zatem wyprowadzić następujące wnioski. Po pierwsze, jedynie w przypadku zgłoszenia wysyłki odpadów przeznaczonych do usuwania właściwy organ wysyłki w zakresie szczególnej procedury art. 3 ust. 8 rozporządzenia może odmówić przesłania takiego zgłoszenia. Po drugie, odmowa ta może opierać się jedynie na przesłankach enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 3 rozporządzenia, a przepis ten nie obejmuje sytuacji, w której właściwy organ wysyłki uzna klasyfikację planu za błędną. Wnoszę z tego, że właściwy organ wysyłki nie może odmówić przekazania tego

34. Moim zdaniem, treść art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia, będąca podstawą uprawnienia właściwego organu wysyłki do przesłania, zamiast zgłaszającego, planu wysyłki pozostawia właściwym organom i odbiorcy, wyklucza możliwość dokonania przez ten organ zmiany z urzędu klasyfikacji tej wysyłki lub odmowy przesłania, gdy organ ten uzna klasyfikację planu podaną przez zgłaszającego za błędną. W takim przypadku, jak określił to Trybunał w ww. wyroku w sprawie ASA, właściwy organ wysyłki zgłasza sprzeciw wobec danej wysyłki na takich samych warunkach, jak gdyby przesłania planu dokonywał zgłaszający, tj. wnosząc sprzeciw w terminie wyznaczonym

37 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie ASA, pkt 40 i 47. Zobacz również postanowienie z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawach połączonych od C-307/00 do C-311/00 (Oliehandel Koewit i in., Rec. str. I-1821, pkt 112. W ww. wyroku w sprawie ASA Trybunał orzekł, że taki obowiązek wszystkich właściwych organów wynika z szczególności z art. 26 rozporządzenia, który nakazuje Państwom Członkowskim, by zakazały i karały wszelki nielegalny obrót, oraz z art. 30 ust. 1 rozporządzenia, który wyraźnie ustanawia ogólny obowiązek Państw Członkowskich podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, że odpady wysyłane są zgodnie z przepisami rozporządzenia.

38 — Chronologicznie, błędna klasyfikacja powinna zostać podniesiona przed podstawami sprzeciwu, o których mowa w art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 4 rozporządzenia. Dopiero po dokonaniu sprawdzenia, czy plan wysyłki został prawidłowo sklasyfikowany, poszczególne właściwe organy mogą wnieść przewidziany w tych przepisach sprzeciw.

w art. 4 rozporządzenia, w przypadku wysyłki sklasyfikowanej jako przeznaczonej do usuwania, lub, gdy planowana wysyłka zgodnie z listem przewozowym przeznaczona jest do odzysku, w terminie określonym w art. 7 rozporządzenia. Potwierdza to, jak sądzę, analiza systemu ustanowionego rozporządzeniem.

na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia, właściwy organ wysyłki może zgłosić sprzeciw wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do usuwania w ciągu 20 dni od wysłania potwierdzenia zgłoszenia tej wysyłki przez organ miejsca przeznaczenia. Podobnie, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia, właściwy organ wysyłki może zgłosić sprzeciw wobec planu wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku w ciągu 30 dni po wysłaniu tego potwierdzenia.

35. Jak zostało to już bowiem wskazane, w systemie ustanowionym rozporządzeniem to zgłaszający wypełnia list przewozowy, który ma być przekazany wszystkim właściwym organom i odbiorcy odpadów. To również zgłaszający zawiera umowę z odbiorcą, której przedmiotem jest usuwanie lub odzysk tych odpadów. W konsekwencji to na nim ciąży dokonanie klasyfikacji planowanej wysyłki, zważywszy, że od tego zależy przedmiot umowy wiążącej go z odbiorcą. Jak zostało to również wskazane, właściwy organ miejsca przeznaczenia ma w ciągu trzech dni potwierdzić odbiór zgłoszenia planu, a wysłanie tego potwierdzenia pozostającym właściwym organom rozpoczyna bieg terminu wyznaczonego im na wniesienie sprzeciwu, żądanie dodatkowych informacji lub określenie warunków przeprowadzenia wysyłki. W związku z tym,

36. Uważam, że prawidłowe funkcjonowanie tego systemu wymaga zatem, aby plan, tak jak został on sklasyfikowany przez zgłaszającego, został rzeczywiście przekazany zainteresowanym właściwym organom, po to, by, po pierwsze, rozpoczął się bieg terminów przewidzianych w rozporządzeniu, i po drugie, by każdy właściwy organ mógł dokonać oceny danego planu, a w szczególności oceny jego klasyfikacji. Przyznanie właściwemu organowi wysyłki prawa do zmiany z urzędu klasyfikacji planowanej wysyłki lub odmowy jej przekazania prowadziłoby do pozbawienia zgłaszającego przyznanego rozporządzeniem prawa poznania — w bardzo krótkim terminie wyznaczonym przez nie — stanowiska poszczególnych właściwych organów w kwestii jego projektu wysyłki³⁹. Tym samym pozbawiłoby to właściwe organy

39 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie DaimlerChrysler, pkt 70. Uwidoczniona w rozporządzeniu wola, aby zgłaszający mógł polegać na terminie wyznaczonym właściwym organom, została jednoznacznie wyrażona przez Komitet Społeczno-Ekonomiczny w pracach przygotowawczych przed przyjęciem rozporządzenia [opinia o projekcie rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (91/C 269/03) (Dz.U. 1991 C 269, str. 10, pkt 2.3.2)].

miejsca przeznaczenia i tranzytu przyznanego rozporządzeniem i wyrażonego w jego motywie dziewiątym prawa do uzyskania należytych informacji o zamierzonym planie wysyłki i do zgłoszenia wobec niego własnych zastrzeżeń, niezależnie od oceny klasyfikacji przedsięwzięcia dokonanej przez właściwy organ wysyłki⁴⁰.

37. Zgłoszenie takie wywołuje z pewnością ryzyko rozbieżności w klasyfikacji tego samego planu wysyłki przez różne właściwe organy. Jak orzekł jednak Trybunał w ww. wyroku w sprawie ASA, ryzyko takie jest właściwe systemowi ustanowionemu rozporządzeniem⁴¹. Przede wszystkim, zgodnie z jednoznacznym stwierdzeniem skarżącej w czasie rozprawy, może mieć ono znaczenie dla zgłaszającego, w sytuacji gdy, jak w niniejszym przypadku, właściwy organ wysyłki nie zgadza się z nim w kwestii klasyfikacji danego planu. W takim przypadku zgłaszający ma z pewnością interes w poznaniu stanowiska każdego z właściwych organów dotyczącego jego planu wysyłki. W niniejszym przypadku Siomab mógłby z pewnością lepiej bronić swoich interesów w ramach sporu z IBGE dotyczącego klasyfikacji wysyłki, jeśliby właściwy organ miejsca przeznaczenia miał możliwość również zająć stanowisko w tej kwestii. Jeśli organ miejsca przeznaczenia uznałby, podobnie jak IBGE, że sporna wysyłka jest przeznaczona do usuwania i jeśli działanie to nie byłoby dozwolone w kopalniach w Teutschenthal, Siomab

mogłaby zrezygnować z planu wysyłki i zaoszczędzić koszty związane z wniesieniem skargi. Jeśli natomiast organ miejsca przeznaczenia uznałby, w przeciwieństwie do IBGE, że sporna wysyłka została słusznie sklasyfikowana przez zgłaszającego jako przeznaczona do odzysku, Siomab mogłaby powołać się na tę okoliczność w toku postępowania odwoławczego przed sądem belgijskim, ponieważ, jak należy przypomnieć, pojęcia „usuwanie” i „odzysk” mają znaczenie wspólnotowe, których definicja nie może być w związku z tym różna w poszczególnych Państwach Członkowskich⁴². Ryzyko rozbieżności klasyfikacji tej samej wysyłki, właściwe systemowi ustanowionemu rozporządzeniem, może zatem stanowić dla zgłaszającego pewną korzyść w przypadku sporu między zgłaszającym a właściwym organem. Jak słusznie zauważyła Komisja, system ustanowiony rozporządzeniem wymaga, aby pomiędzy wszystkimi właściwymi organami i zgłaszającym mógł się toczyć dialog w kwestii klasyfikacji planowanej wysyłki i to w terminach przewidzianych w rozporządzeniu.

38. Co więcej rozwiązanie takie w niczym nie podważa uprawnień właściwego organu wysyłki do skontrolowania klasyfikacji danego planu i zgłoszenia sprzeciwu wobec jego realizacji, jeśli uzna on klasyfikację za błędną. W sytuacji gdy, tak jak w tym przypadku, plan wysyłki został sklasyfikowany jako odzysk, z art. 8 rozporządzenia wynika, że nie można dokonać wysyłki, jeśli organ ten zgłosił sprzeciw w terminie wyznaczonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia. Taki

⁴⁰ — Zobacz podobnie ww. postanowienie w sprawie *Oliehandel Koeweit i m.*, pkt 102.

⁴¹ — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie ASA, pkt 44.

⁴² — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie *C-228/00 Komisja przeciwko Niemcom*, Rec. str. I-1439, pkt 36.

sam wniosek narzuca się, w sytuacji gdy wysyłka została sklasyfikowana jako przeznaczona do usuwania, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) właściwy organ miejsca przeznaczenia ma wyrazić zgodę na jej przeprowadzenie w terminie 30 dni od wysłania potwierdzenia, a zgoda ta może zostać udzielona jedynie przy braku sprzeciwu ze strony pozostałych właściwych organów.

zastosowanie zasady określone w art. 4 ust. 2 lit. b) i art. 2 akapit pierwszy rozporządzenia, co oznacza, że sprzeciw ten „jest dostarczany w formie pisemnej do zgłaszającego, z kopiami dla [do] innych zainteresowanych właściwych władz”. Jeśli chodzi o przedłożoną przez sąd krajowy kwestię, czy sprzeciw ten ma być doręczony jednocześnie z przekazywaniem planu wysyłki, czy dopiero po nim, obydwa rozwiązania są, moim zdaniem, dozwolone. W moim przekonaniu istotnym jest, aby sprzeciw właściwego organu wysyłki został zgłoszony przed upływem terminu określonego w art. 4 ust. 2 lit. b), gdy plan został sklasyfikowany przez zgłaszającego jako wysyłka odpadów z przeznaczeniem do usuwania, a jeśli zgłaszający sklasyfikował go jako wysyłkę odpadów z przeznaczeniem do odzysku, to przed upływem terminu określonego w art. 7 ust. 2.

39. Z uwagi na powyższe rozważania skłaniam się ku opinii, że art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia przyznają właściwemu organowi wysyłki kompetencję związaną, w ramach której ma on przekazać pozostałym właściwym organom oraz odbiorcy plan wysyłki tak, jak został on sklasyfikowany przez zgłaszającego⁴³. Jeśli właściwy organ wysyłki uzna klasyfikację wysyłki za błędną, powinien on wnieść wobec niej sprzeciw. W odniesieniu do warunków formalnych takiego sprzeciwu uważam, że znajdujący

40. Proponuję zatem, aby Trybunał na pytanie przedłożone przez Cour d'appel de Bruxelles odpowiedział, że rozporządzenie należy interpretować w ten sposób, iż, w przypadku gdy Państwo Członkowskie, na podstawie art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia, korzysta z mechanizmu zgłoszenia listu przewozowego za pośrednictwem właściwego organu wysyłki, organ ten — jeśli uzna klasyfikację planu wysyłki za błędną — nie może, zwracając się do zgłaszającego o przekazanie nowego listu przewozowego, odmówić dokonania zgłoszenia z powodu błędnej klasyfikacji planu wysyłki ani dokonać zmiany klasyfikacji z urzędu przed dokonaniem jego zgłoszenia.

43 — Podzielam również stanowisko Komisji, zgodnie z którym analiza ta nie powinna prowadzić do zakazu odesłania dokumentów zgłaszającemu przez właściwy organ wysyłki w ramach sprawowania dobrej administracji, jeśli list przewozowy zawiera takie uchybienia formalne, że dany plan nie może być rozpatrzony przez właściwe organy, jak np. brak podpisu czy niektórych obowiązkowych danych. Ponadto ani art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia, ani żaden inny jego przepis nie określają terminu dla dokonania przesłania zgłoszenia przez właściwy organ wysyłki. Skłaniam się do tego, by uznać w świetle procedury ustanowionej w rozporządzeniu, że organ ten ma przesłać zgłoszenie niezwłocznie po otrzymaniu listu przewozowego i że w każdym razie termin ten nie może być dłuższy niż ten, który wyznaczony jest właściwemu organowi miejsca przeznaczenia w art. 4 ust. 2 lit. a) i art. 7 ust. 2 rozporządzenia na zajęcie stanowiska w kwestii planowanej wysyłki.

Organ ten ma obowiązek dokonać zgłoszenia i wnieść sprzeciw uzasadniony błędną klasyfikacją. Sprzeciw ten jest dostarczany w formie pisemnej do zgłaszającego, z kopiami do innych zainteresowanych właściwych władz w terminie określonym w art. 4 ust. 2 lit. b), gdy plan został sklasyfikowany jako wysyłka odpadów z przeznaczeniem do usuwania, a jeśli sklasyfikowano go jako wysyłkę odpadów z przeznaczeniem do odzysku, w terminie określonym w art. 7 ust. 2.

VI — Wnioski

41. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Cour d'appel de Bruxelles odpowiedział w następujący sposób:

„Rozporządzenie Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar należy interpretować w ten sposób, iż, w przypadku gdy Państwo Członkowskie na podstawie art. 3 ust. 8 i art. 6 ust. 8 rozporządzenia nr 259/93 korzysta z mechanizmu zgłoszenia listu przewozowego za pośrednictwem właściwego organu wysyłki, organ ten — jeśli uzna klasyfikację wysyłki za błędną — nie może, zwracając się do zgłaszającego o przekazanie nowego listu przewozowego, odmówić dokonania zgłoszenia z powodu błędnej klasyfikacji planu wysyłki ani dokonać zmiany klasyfikacji z urzędu przed dokonaniem jego zgłoszenia. Organ ten ma obowiązek dokonać zgłoszenia i wnieść sprzeciw uzasadniony błędną klasyfikacją. Sprzeciw ten jest dostarczany w formie pisemnej do zgłaszającego, z kopiami do innych zainteresowanych właściwych władz w terminie określonym w art. 4 ust. 2 lit. b), gdy plan został sklasyfikowany jako wysyłka odpadów z przeznaczeniem do usuwania, a jeśli sklasyfikowano go jako wysyłkę odpadów z przeznaczeniem do odzysku, w terminie określonym w art. 7 ust. 2”.