

Sprawa C – 629/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

23 sierpnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 sierpnia 2019 r.

Strona skarżąca:

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“

Druga strona postępowania:

Landeshauptmann der Steiermark

[...]

Landesverwaltungsgericht

Steiermark [...]

Graz, 14 sierpnia 2019 r.

Do
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
[...]

Wniosek

o

wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

na podstawie art. 267 TFUE

Strony w postępowaniu głównym [...]:

- a) strona skarżąca: 1) Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
[...]
2) Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“
[...]
- b) druga strona postępowania: Landeshauptmann von Steiermark (gubernator kraju związkowego Styrii)
[...] [Or. 2]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (krajowy sąd administracyjny w Styrii) w [...] postępowaniu wszczętym na skutek skargi wniesionej przez Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG i przez Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” na decyzję Landeshauptmann von Steiermark z dnia 2.11.2015 [...] wydał

POSTANOWIENIE

o następującej treści:

- I. Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedkłada się, na podstawie art. 267 TFUE, następujące pytania do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym:
- 1. Czy w świetle odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy w związku z dyrektywą Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych i/lub dyrektywą w sprawie osadów ściekowych, zmienioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r., osad ściekowy należy uznać za odpad?**
 - 2. Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:**
Czy art. 6 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy pozwala na zaklasyfikowanie substancji jako mającej status produktu ubocznego w rozumieniu funkcjonującego w prawie Unii pojęcia „odpady”, jeżeli do tej substancji dodawany jest ze względów technologicznych niewielki procent innych substancji, które w przeciwnym razie musiałyby zostać uznane za odpady, jeżeli nie ma to wpływu na skład substancji jako całości i przynosi znaczne korzyści dla środowiska naturalnego?
- II. Postępowanie wszczęte na skutek skargi [...] będzie kontynuowane po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [Or. 3]

Uzasadnienie

I.

Przebieg postępowania i przedstawienie stanu faktycznego:

W zaskarżonej decyzji Landeshauptmann von Steiermark stwierdził, po przeprowadzeniu szczegółowego postępowania wyjaśniającego, na podstawie § 6 ust. 6 AWG z roku 2002 (ustawy federalnej o gospodarowaniu odpadami, zwanej dalej „AWG 2002”), że modyfikacje kotła 11 spółki Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG w miejscowości [...] Gratkorn, [...] oraz spalarni pozostałości [z procesu produkcji], będącej własnością Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” w tej samej miejscowości, podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na podstawie § 37 ust. 1, 3 i 4 AWG 2002. W uzasadnieniu tej decyzji podniesiono, iż w obu instalacjach były spalane osady ściekowe pochodzące z oczyszczalni ścieków wspólnie eksploatowanej przez Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG oraz przez Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”. Celem tego procesu było wytworzenia pary wodnej na potrzeby zaopatrzenia w energię zakładu produkcji papieru i celulozy firmy Sappi w tej samej miejscowości.

W decyzji druga strona postępowania stwierdziła, że chociaż większość osadów ściekowych wykorzystywanych do spalania pochodziła z procesu produkcji papieru i że w tej proporcji (ok. 97 %) mogą być one uznane za mające status produktu ubocznego w rozumieniu § 2 ust. 3a AWG 2002, nie ma to zastosowania do każdej partii osadów ściekowych pochodzących z oczyszczania ścieków komunalnych. Ten osad ściekowy pozostaje odpadem w sensie obiektywnym, przynajmniej, o ile nie powstał on w wyniku procesu produkcji papieru. Ze względu jednak na to, że zgodnie z orzecznictwem Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria) nie istnieje limit ilościowy dla kwalifikacji substancji jako odpadu, należy przyjąć, że cały osad ściekowy spalany w dwóch opisanych instalacjach jest odpadem w rozumieniu § 2 ust. 1 AWG 2002, a zatem modyfikacje tych instalacji podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia w rozumieniu § 37 ust. 1, 3 i 4 AWG 2002.

Na tę decyzję obie zainteresowane strony [...] wniosły skargę do Landesverwaltungsgericht, podnosząc zasadniczo, że osady ściekowe, o których mowa w sentencji decyzji, nie są odpadem w rozumieniu § 2 ust. 1 AWG 2002, ponieważ powstały w ramach zintegrowanego procesu produkcji papieru i masy celulozowej, zaplanowanego w ten sposób od samego początku, gdy powstała koncepcja instalacji i są wykorzystywane do odzyskiwania energii do produkcji papieru, przy czym wszystkie części instalacji są eksploatowane przez firmę Sappi [Or. 4] w miejscu produkcji i tylko ze względów organizacyjnych i prawnych są własnością dwóch różnych osób prawnych, które są również posiadaczami pozwolenia wodnoprawnego na eksploatację oczyszczalni ścieków względnie pozwolenia na eksploatację kotła 11 i spalarni pozostałości [z procesu produkcji].

W odniesieniu do orzecznictwa ETS (w sprawie C-114/01, Avesta Polarit Chrome OY, ECLI:EU:C:2003:448 i w sprawie C-113/12, Brady, ECLI:EU:C:2013:627) zostało podniesione, że pozostałości poprodukcyjne i inne substancje są wyłączone z definicji odpadów, jeżeli mogą zostać zastosowane (w przypadku odpadów powstających w zakładzie) w kontynuacji procesu produkcji lub mogą zostać użyte w działalności jakiegokolwiek podmiotu gospodarczego, jeżeli takie dalsze wykorzystanie jest zapewnione i przynosi korzyści gospodarcze. W orzeczeniu z dnia 23.01.2014 r. [...] VwGH (Verwaltungsgerichtshof, trybunał administracyjny) przyłączył się do tej linii orzecznictwa i stwierdził, że wykorzystanie pozostałości poprodukcyjnych z własnego zakładu do celów produkcji energii stanowi „bezpieczne dalsze wykorzystanie”, w związku z czym te pozostałości poprodukcyjne nie wchodzą w zakres definicji odpadów. Udział odpadów komunalnych w osadach ściekowych, wynoszący 2% w ujęciu czysto arytmetycznym, w żaden sposób nie zmienia właściwości materiałowych i nie powoduje również naruszania interesu publicznego w gospodarce odpadami w rozumieniu § 1 ust. 3 AWG 2002, ponieważ zagwarantowane jest dopuszczalne dalsze wykorzystanie wszystkich powstających pozostałości.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i jawnej rozprawy, orzekający Landesverwaltungsgericht początkowo uwzględnił skargę i w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 2016 r. [...] stwierdził, że modyfikacje kotła 11 spółki Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [...] oraz spalarni odpadów należącej do Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”, [...] nie podlegały obowiązkowi uzyskania pozwolenia zgodnie z § 37 ust. 1, 3 i 4 Abfallwirtschaftsgesetz federalnej ustawy o gospodarowaniu odpadami (AWG 2002) BGBl I 102/2002 w aktualnie obowiązującej wersji.

Verwaltungsgerichtshof w wyroku z dnia 27 lutego 2019 r. [...] uwzględnił wniesioną z urzędu przeciwko temu orzeczeniu rewizję Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej, Austria) [...] i uchylił zaskarżone orzeczenie ze względu na jego niezgodność z prawem. **[Or. 5]**

W uzasadnieniu Verwaltungsgerichtshof stwierdza, co następuje:

Paragraf 2 ust. 3a AWG 2002 zgodnie z art. 5 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów określa warunki, przy spełnieniu których substancja lub przedmiot, które są wprawdzie rezultatem procesu produkcyjnego, ale które nie stanowią jego głównego celu mogą być zakwalifikowane jako produkt uboczny, a nie jako odpad. Ze zdania wprowadzającego tego przepisu wynika, że musi to być substancja lub przedmiot, który powstał w wyniku procesu produkcyjnego. Strona wnosząca rewizję słusznie wskazuje, że omawiany osad ściekowy jest wytwarzany w trakcie wspólnego oczyszczania ścieków przemysłowych oraz ścieków komunalnych/bytowych w oczyszczalni ścieków eksploatowanej przez drugiego skarżącego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 AWG 2002 ścieki, a tym samym również ścieki z zakładu pierwszego skarżącego, nie stanowią odpadu. Przez ścieki rozumie się ogólnie wodę, której właściwości zostały zmienione w wyniku użytkowania przez gospodarstwa domowe, komercyjnego czy innego rodzaju użytkowania. W rozumieniu prawa wodnego, ścieki to woda, której ktoś się pozbywa. Może to być woda zanieczyszczona (np. ścieki kuchenne, ścieki bytowe, ścieki przemysłowe), ale może to być również woda z niewielkim zanieczyszczeniem lub bez takiego zanieczyszczenia (np. woda deszczowa). Bardziej szczegółowe przepisy dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniom i ochrony wód (w tym wód gruntowych) zawiera Wasserrechtsgesetz (prawo wodne z 1959 roku, zwane dalej „WRG 1959”, w szczególności § 30 i nast.). Od momentu, gdy składniki zostają odfiltrowane ze ścieków i już w nich nie występują, nie można dalej mówić o składnikach ścieków w rozumieniu § 3 ust. 1 nr 1 AWG 2002. Wyjątek, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 AWG 2002 nie ma już zastosowania do takich składników [...]. Jeżeli osad ściekowy powstaje jako składnik ścieków podczas procesu ich oczyszczania wymaganego na mocy WRG 1959, to nie mamy do czynienia z pozostałością z procesu produkcyjnego, ponieważ nie można uznać oczyszczania ścieków - niezależnie czy odbywa się ono w oczyszczalni ścieków zakładu, czy też w oczyszczalni ścieków komunalnych - za część procesu produkcyjnego. Oczyszczanie ścieków jest raczej metodą przetwarzania zapewniającą, że ścieki są odprowadzane do zbiorników wodnych zgodnie z celami ochrony określonymi w WRG 1959. Fakt, że osad ściekowy powstający w wyniku oczyszczania ścieków jest wykorzystywany - po mechanicznym odwodnieniu poprzez spalanie we wspomnianych spalarniach - do działalności produkcyjnej pierwszego skarżącego (tzn. jest poddawany odzyskowi ale nie unieszkodliwianiu), nie mówi nic o tym, czy wykorzystany w ten sposób osad ściekowy powstał wcześniej jako produkt uboczny procesu produkcyjnego. Zatem **[Or. 6]** decydująca przesłanka dla istnienia produktu ubocznego w rozumieniu § 2 ust. 3a AWG 2002 nie jest spełniona.

Landesverwaltungsgericht błędnie przyjął istnienie produktu ubocznego zgodnie z ww. przepisem w przypadku osadu ściekowego będącego przedmiotem niniejszego postępowania i na tej podstawie błędnie ustalił, iż § 37 AWG 2002 nie znajduje zastosowania do spalarni będącej przedmiotem postępowania.

Landesverwaltungsgericht Steiermark, który obecnie jest właściwy w ramach ponownego rozpoznania, powziął właśnie wątpliwość co do interpretacji pojęcia odpadów w odniesieniu do przedmiotowego osadu ściekowego oraz co do tego, czy status produktu ubocznego zanika poprzez dodanie - ze względu na ekonomię procesu - nieznacznego procentu innych substancji pochodzących z odprowadzania ścieków komunalnych, które w przeciwnym razie musiałyby zostać zastąpione w inny sposób ze względu na technologię tego procesu, wskutek czego skład produktu ubocznego nie ulega zmianie. Ta kwestia wykładni zostaje zatem przekazana do wyjaśnienia do właściwego w tym zakresie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

II.

Ramy prawne niniejszej sprawy przedstawiają się następująco:

3. Przepisy prawa Unii:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy („dyrektywa w sprawie odpadów”)

Motyw pierwszy

Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów ustanawia ramy prawne dotyczące postępowania z odpadami we Wspólnocie. Definiuje ona kluczowe pojęcia, takie jak odpady, odzysk i unieszkodliwianie oraz ustanawia istotne wymogi w zakresie gospodarowania odpadami, w szczególności obowiązek dla zakładu lub przedsiębiorstwa wykonującego czynności związane z gospodarowaniem odpadami do uzyskania zezwolenia lub rejestracji oraz obowiązek dla państw członkowskich do sporządzania planów gospodarki odpadami. Określa ona także główne zasady, takie jak obowiązek postępowania z odpadami w sposób niewywierający ujemnego oddziaływania na środowisko lub zdrowie ludzkie, [Or.7] zachęcanie do stosowania hierarchii postępowania z odpadami oraz – zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” – wymóg, aby koszty unieszkodliwiania odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez poprzednich posiadaczy, lub przez producentów produktów, z których te odpady powstały.

[...]

Motyw dwudziesty szósty

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest wiodącą zasadą na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Wytwórca odpadów i posiadacz odpadów powinni gospodarować odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego.

Motyw dwudziesty siódmy

Wprowadzenie niniejszą dyrektywą rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym.

Motyw dwudziesty ósmy

Niniejsza dyrektywa powinna pomóc UE zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu.[...]

Motyw dwudziesty dziewiąty

Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i z celem utworzenia „społeczeństwa recyklingu” państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku, i o ile to możliwe, nie powinny wspierać składowania lub spalania takich odpadów.

Motyw trzydziesty

Aby wprowadzić w życie zasadę ostrożności i zasadę zapobiegania zawarte w art. 174 ust. 2 Traktatu, niezbędne jest ustalenie ogólnych celów dla środowiska dotyczących gospodarowania odpadami w obrębie Wspólnoty. Na mocy tych zasad zadaniem Wspólnoty i państw członkowskich jest ustanowienie ram prawnych dla zapobiegania, redukcji oraz, w miarę możliwości, eliminowania u źródła zanieczyszczeń lub uciążliwości poprzez przyjęcie środków eliminujących rozpoznane zagrożenia. [Or. 8]

Artykuł 3

Definicje

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1. „odpady” oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany;*

[...]

Artykuł 4

Hierarchia postępowania z odpadami

(1) Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:

- a) zapobieganie;*
- b) przygotowywanie do ponownego użycia;*
- c) recykling;*
- d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz*

e) unieszkodliwianie.

[...]

Artykuł 5

Produkty uboczne

- (1) *Substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, o których mowa w art. 3 pkt 1, wyłącznie jeżeli spełnione są następujące warunki:*
- a) *dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;*
 - b) *dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;*
 - c) *dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz [Or. 9]*
 - d) *dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie.*
- (2) *Na podstawie warunków określonych w ust. 1 można przyjąć środki określające kryteria, jakie muszą być spełnione, aby konkretne substancje lub przedmioty mogły być uznane za produkty uboczne, a nie za odpady, o których mowa w art. 3 pkt 1. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez uzupełnienie jej, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 13 ust. 4.*

Artykuł 6

Utrata statusu odpadu

- (1) *Niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami w rozumieniu art. 3 pkt 1, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają ścisłe kryteria, opracowane zgodnie z następującymi warunkami:*
- a) *dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;*

- b) *istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;*
- c) *dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz*
- d) *zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego;*

W koniecznych przypadkach kryteria obejmują wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i uwzględniają jakiegokolwiek potencjalne niekorzystne oddziaływanie substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne. [Or. 10]

(2) [...]

(3) [...]

- (4) *W przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury, o której mowa w ust. 1, państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. O decyzjach takich zawiadamiają Komisję zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w przypadkach, gdy ta dyrektywa tego wymaga.*

Artykuł 13

Ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska

Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

- a) *bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;*
- b) *bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz*
- c) *bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.*

4. Przepisy prawa krajowego:

Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (federalna ustawa o gospodarowaniu odpadami z 2002 r.)

§ 1 ust 1:

Gospodarka odpadami, zgodnie z zasadą ostrożności i zrównoważonego rozwoju, musi być ukierunkowana na

- 1. unikanie szkodliwych lub niekorzystnych skutków dla ludzi, zwierząt i roślin, ich podstaw egzystencji i środowiska naturalnego oraz na ograniczanie w pozostałym zakresie do minimum [Or. 11] skutków szkodliwych dla ogólnego dobrostanu ludzi,*
- 2. utrzymywanie na jak najniższym poziomie emisji substancji zanieczyszczających powietrze i gazów oddziałujących na klimat,*
- 3. oszczędne gospodarowanie zasobami (surowcami, wodą, energią, krajobrazem, gruntami, objętością składowisk odpadów),*
- 4. zapewnianie, by odpady poddane procesowi odzysku oraz substancje z nich otrzymane nie stanowiły potencjalnie większego zagrożenia niż porównywalne surowce pierwotne lub produkty wytworzone z surowców pierwotnych, oraz*
- 5. pozostawianie w stanie nieprzetworzonym tylko takich odpadów, których przechowywanie nie stanowi zagrożenia dla przyszłych pokoleń.*

§ 1 ust. 3:

W interesie publicznym należy zapewnić zbieranie, składowanie, transport i przetwarzanie jako odpadu, jeżeli w innym wypadku

[...] [określone, wyczerpująco wymienione dobra chronione (takie jak zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo publiczne, krajobraz, ...) byłyby zagrożone].

§ 2 ust. 1:

(1) Odpady w rozumieniu niniejszej ustawy federalnej to rzeczy ruchome,

- 1. których posiadacz zamierza się pozbyć lub których się pozbył lub*
- 2. których zbieranie, składowanie, transport i przetwarzanie jako odpadu jest konieczne dla ochrony interesów publicznych (§ 1 ust. 3).*

§ 2 ust. 3:

Zorganizowane zbieranie, składowanie, transport i przetwarzanie jako odpadu w rozumieniu niniejszej ustawy federalnej nie jest konieczne ze względu na interes publiczny (§ 1 ust. 3), o ile [Or. 12]

- 1. według powszechnej na rynku opinii rzecz jest nowa, lub*

2. *według powszechnej na rynku opinii rzecz jest używana zgodnie z jej przeznaczeniem.*

[...] [Szczególne regulacje dotyczące rolnictwa]

§ 2 ust. 3a:

Substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, wyłącznie jeżeli spełnione są następujące warunki:

1. *dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;*
2. *dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;*
3. *dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz*
4. *dalsze wykorzystywanie jest dozwolone, w szczególności dana substancja lub przedmiot mogą być niewątpliwie zastosowane do osiągnięcia zamierzonego, rozsądnego celu, żadne dobra chronione (por. § 1 ust. 3) nie są naruszone przez takie wykorzystywanie i przestrzegane są wszystkie odpowiednie przepisy prawne.*

§ 6 ust. 6:

[...] [Odpowiedzialność gubernatora kraju związkowego m.in. za stwierdzenie, czy instalacja lub jej modyfikacja podlega obowiązkowi uzyskania pozwolenia zgodnie z § 37 AWG.]

Abfallverbrennungsverordnung – AVV (rozporządzenie w sprawie spalania odpadów)

§ 2 ust. 1: [Or. 13]

Niniejsze rozporządzenie stosuje się [...] do [...] [określonych instalacji]

[...],

w których odpady stałe lub płynne są spalane lub współspalane.

§ 2 ust. 1a:

[...] [Zwolnienie dla niektórych spalarni stosujących specjalną technikę oczyszczania]

§ 2 ust. 1b:

[...]

§ 2 ust 2:

Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do:

1. instalacji przetwarzających jedynie następujące odpady:

[...]

c) włókniste odpady roślinne z procesu produkcji naturalnej masy celulozowej i z produkcji papieru z masy celulozowej, jeżeli odpady te są spalane w miejscu produkcji, a wytworzone ciepło jest wykorzystywane;

[...] **[Or. 14]**

III.

1. Wątpliwości co do zgodności § 2 AWG z prawem Unii skłoniły Landesverwaltungsgericht Steiermark do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
2. [...] [ogólne uwagi dotyczące dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym]

Pytanie dotyczące interpretacji § 2 AWG jest ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu z następujących względów:

3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, definicja odpadów jest w prawie Unii definicją obowiązującą jednolicie w całej wspólnotcie. Państwa członkowskie nie mają możliwości stworzenia własnej, posiadającej węższy zakres definicji odpadów różniącej się od definicji odpadów w prawie Unii. Austriacka definicja odpadów, uregulowana w § 2 ust. 3a AWG 2002, powinna być **[Or. 15]** interpretowana zgodnie z dyrektywą. W przypadkach, w których krajowa definicja odpadów odbiega od definicji zawartej w prawie Unii, ta krajowa definicja odpadów zostaje zastąpiona definicją z dyrektywy 2008/98/WE („dyrektywa w sprawie odpadów”) (zob. wyrok Trybunału w sprawie C- 304/97, Tombesi, ECLI:EU:C:1999:152).
4. Zgodnie z art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98 „odpady” oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany. W tej kwestii TSUE zawsze twierdził, że definicja odpadów musi być interpretowana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej, tak aby zapewnić wysoki poziom ochrony celów Unii w zakresie ochrony środowiska Unii. (wyrok Trybunału: w sprawie C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318; w sprawie C-9/00, Patin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; w sprawie C-

235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26; w sprawie C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; w sprawie C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007).

5. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że kwestia, czy dany materiał jest odpadem, powinna być oceniana w świetle okoliczności sprawy i że decyzja ta powinna być podejmowana przez właściwy organ indywidualnie dla każdego przypadku (zob. wyroki Trybunału: w sprawie C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318; w sprawie C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; w sprawie C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26; w sprawie C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; w sprawie C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007). Występujący w tym przypadku osad ściekowy jest uzyskiwany podczas produkcji masy celulozowej jako integralna część ciągłego procesu produkcyjnego. W rezultacie sto procent zawierającego włókna osadu ściekowego pochodzi z produkcji papieru i masy celulozowej i nie wystąpiłoby bez tej produkcji.
6. Zgodnie z art. 5 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów § 2 ust. 3a AWG 2002 określa warunki przy spełnieniu których substancja lub przedmiot, które są wprawdzie wynikiem procesu produkcyjnego, ale nie stanowią jego głównego celu, mogą być zakwalifikowane jako produkt uboczny, a nie jako odpad. Zdaniem Landesverwaltungsgericht osad ściekowy, o którym mowa, spełnia łączne warunki określone w tym przepisie, przynajmniej w zakresie, w jakim pochodzi z produkcji. Ponadto, zdaniem Landesverwaltungsgericht, domieszka ścieków komunalnych również nie zmienia tej oceny, ponieważ z jednej strony nie zmienia ona składu substancji powstającej w procesie produkcji, a z drugiej strony musiałaby i tak zostać zastąpiona.
7. Sąd odsyłający ma również wątpliwości, czy nawet w sytuacji, gdyby osad ściekowy nie miał statusu produktu ubocznego, mógłby on stanowić „odpad” zgodnie z definicją odpadów w prawie Unii. **[Or. 16]**

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, nawet jeśli materiał należy uznać za pozostałość procesu produkcyjnego, nie musi on koniecznie stanowić odpadu. Jeżeli taki materiał wykazuje cechy, które sprawiają, że nadaje się do ponownego gospodarczego wykorzystania, oznacza to, że nie powinien być uważany za odpad. Trybunał Sprawiedliwości ustanowił trzy łączne kryteria klasyfikacji pozostałości produktu jako produktu ubocznego. Jeżeli późniejsze wykorzystanie materiału jest pewne, a nie tylko możliwe, jeżeli dalsze przetwarzanie nie jest wymagane przed jego ponownym wykorzystaniem i jeżeli jest on wytwarzany w ramach ciągłego procesu produkcyjnego, wówczas materiał ten nie jest odpadem (zob. wyrok Trybunału w sprawie C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232).

8. Nawet przy zawężającej interpretacji terminu „proces produkcji” przez TSUE (zob. wyrok Trybunału: w sprawie C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; w sprawie C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707;

- w sprawie C-121/03, Komisja/Hiszpania, ECLI:EU:2005:512) sąd odsyłający uważa, że kryteria te zostały spełnione. Ze względu na automatyczne wytworzenie się osadu ściekowego i neutralne pod względem emisji nieprzerwane spalanie w celu wytworzenia pary w procesie produkcji papieru, osad ściekowy jest w sposób ciągły i natychmiastowy poddawany dalszemu przetwarzaniu. Z akt postępowania głównego wynika, iż instalacja prezentuje się rzeczywiście tak, że osad ściekowy w pracującym 24-godziny na dobę zakładzie dostarczany jest w zamkniętym obiegu z oczyszczalni ścieków na przenośnikach taśmowych do produkcji pary.
9. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał, że osad ściekowy należy uznać za odpad w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE, sąd odsyłający powziął kolejną wątpliwość, którą przedstawia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Nawet jeśli w przedmiotowym stanie faktycznym osad ściekowy miałby być uznany za odpad, jego status jako odpadu zostałby utracony jeszcze przed spalaniem osadu ściekowego w zakładzie w celu wytworzenia pary wodnej.
10. Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/98 określa warunki, które świadczą o spełnieniu ścisłych kryteriów i pozwalają tym samym ustalić, które rodzaje odpadów przestają być odpadami, gdy zostaną poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu. W tym względzie Trybunał orzekł, że prawodawca unijny wyraźnie przewidział, że państwa członkowskie są uprawnione do przyjmowania środków prowadzących do utraty przez daną substancję lub przedmiot statusu odpadu, ale nie określił charakteru tych środków (ETS, sprawa C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, pkt 23). Ze względu na to, że środki te prowadzą do utraty [Or. 17] statusu odpadu, a tym samym do zakończenia ochrony, którą gwarantuje prawo regulujące odpady w odniesieniu do środowiska i zdrowia ludzkiego, muszą one zapewniać poszanowanie warunków określonych w art. 6 ust. 1 lit. a) do d) dyrektywy, a w szczególności uwzględnić wszelki możliwy niekorzystny wpływ danej substancji lub danego przedmiotu na środowisko i zdrowie ludzkie.

Sąd odsyłający nie pomija okoliczności, że Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w swoim orzecznictwie, iż państwo członkowskie może także uznać, iż niektóre odpady nie mogą przestać być odpadami, i powstrzymać się od przyjęcia uregulowania dotyczącego utraty przez nie statusu odpadu (ETS, sprawa C-60/18 Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:2019:264, pkt 26). Trybunał uznał jednak, że państwo członkowskie ma obowiązek zadbania o to, by takie powstrzymanie się nie stanowiło przeszkody dla realizacji celów dyrektywy 2008/98, takich jak zachęcanie do stosowania hierarchii postępowania z odpadami lub do poddawania odpadów odzyskowi oraz do wykorzystywania odzyskanych materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych i umożliwienia ustanowienia gospodarki o obiegu zamkniętym (ETS, sprawa C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:2019:264, pkt 27). Sąd odsyłający jest zdania, iż nie ma to miejsca w przedmiotowym stanie

faktycznym, ponieważ osad ściekowy jest dostarczany w obrębie zakładu za pomocą zamkniętego, zautomatyzowanego systemu, jest on ponadto w pełni wykorzystywany, a proces ten nie stanowi żadnego zagrożenia dla środowiska czy zdrowia ludzkiego. Ponadto taki sposób działania ma dodatkowo na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i zastępowanie surowców kopalnych. Mając na względzie ten proces produkcyjny sąd odsyłający powziął poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii powstrzymania się przez władze krajowe od przyjęcia regulacji [dotyczących utraty statusu odpadu]. [Or. 18]

IV.

1. Na wszystkich organach i sądach państw członkowskich ciąży obowiązek interpretowania całego prawa zgodnie z dyrektywami, tj. w taki sposób, aby interpretacja prawa krajowego nie zagrażała celom dyrektyw (zob. wyrok Trybunału w sprawie 14/83, von Colson i Kamann, ECLI:UE:C:1984:153). Ze względu jednak na fakt, iż prawidłowe zastosowanie prawa Unii nie wydaje się być tak oczywiste, aby nie było co do niego jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości, i w związku z tym, iż dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z dyrektywą nie jest możliwe, to zostają przedstawione na podstawie art. 267 TFUE niniejsze pytania prejudycjalne wraz z wnioskiem o wydanie orzeczenia.

Landesverwaltungsgericht Steiermark

[...]