



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 15 ноември 2018 година¹

Съединени дела C-487/17—C-489/17

**Alfonso Verlezza
Riccardo Traversa
Irene Cocco
Francesco Rando
Carmelina Scaglione
Francesco Rizzi
Antonio Giuliano
Enrico Giuliano
Refecta Srl
E. Givi Srl
Vetreco Srl**

SE.IN Srl (C-487/17)

Carmelina Scaglione (C-488/17)

MAD Srl (C-489/17)

в присъствието на:

**Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione**

(Преюдициални запитвания, отправени от Corte suprema di cassazione
(Върховен касационен съд, Италия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2008/98/ЕО — Отпадъци — Решение 2000/532/ЕО — Европейски списък на отпадъците — Класификация на отпадъците — Огледални позиции — Отпадъци, за които могат да бъдат определени както кодове за опасни отпадъци, така и кодове за неопасни отпадъци — Отпадъци от механично третиране на битови отпадъци“

1. Опасните отпадъци, получени главно от химическата промишленост, не представляват голям обем от всички отпадъци, генерирани в ЕС, но тяхното въздействие върху околната среда може да бъде много голямо, ако управлението и контролът им не се извършват правилно. По-конкретно, в отпадъците от механично третиране на битови отпадъци могат да се появят опасни вещества, какъвто е случаят в производствата, по които са отправени настоящите преюдициални запитвания.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

2. В този случай Съдът трябва да се произнесе за първи път, освен ако не греша, относно класирането на отпадъци в така наречените *огледални позиции*² от Европейския списък на отпадъците (наричан по-нататък „ЕСО“) в Решение 2000/532/ЕО³. Той следва да уточни правилата, които трябва да се спазват за тази цел, така че запитващата юрисдикция да може да установи дали обвиняемите в няколко наказателни производства са извършили в Италия престъплението незаконен трафик на отпадъци, като са третирали опасни отпадъци като неопасни.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2008/98/ЕО⁴

3. Съгласно член 3:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

- 1) „отпадък“ е всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи;
- 2) „опасни отпадъци“ са отпадъци, които притежават едно или повече опасни свойства, посочени в приложение III;

[...]

- 6) „притежател на отпадъци“ е причинителят на отпадъци или физическото или юридическото лице, което има фактическа власт върху отпадъците;
- 7) „търговец“ е всяко предприятие, което действа от свое име като принципал при закупуването и последващата продажба на отпадъците, включително тези търговци, които физически не притежават отпадъците;
- 8) „брокер“ е всяко предприятие, което организира оползотворяването или обезвреждането на отпадъците от името на други лица, включително тези брокери, които физически не притежават отпадъците;
- 9) „управление на отпадъци“ означава събирането, превозването, оползотворяването и обезвреждането на отпадъци, включително надзорът върху тези дейности и следексплоатационните дейности по депата, както и действията, предприети в качеството на търговец или брокер;

2 Това са отпадъците, които поради наличието или липсата на опасно вещество могат по принцип да бъдат определени като опасни или като неопасни.

3 Решение на Комисията от 3 май 2000 година за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци [нотифицирано под номер C(2000) 1147] (ОВ L 226, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69), изменено с Решение 2014/955/ЕС на Комисията от 18 декември 2014 г. (ОВ L 370, 2014 г., стр. 44) (наричано по-нататък „Решение 2000/532“).

4 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г. стр. 3 и поправка в ОВ L 297, 2015 г., стр. 9 и ОВ L 42, 2017 г., стр. 43).

10) „събиране“ е натрупването на отпадъци, включително предварителното им сортиране и предварителното съхраняване с цел превозването им до съоръжение за третиране на отпадъци;

[...]“.

4. Член 7 от нея, озаглавен „Списък на отпадъците“, предвижда:

„1. Мерките, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящата директива, отнасящи се до актуализиране на списъка на отпадъците, установен с Решение 2000/532/ЕО, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 39, параграф 2. Списъкът на отпадъците включва опасни отпадъци и отчита произхода и състава на отпадъците, както, когато това е необходимо, пределните допустими стойности за концентрация на опасни вещества. Списъкът на отпадъците е задължителен по отношение на определянето на отпадъците, които трябва да бъдат считани като опасни. Включването на вещество или предмет в списъка не означава, че е отпадък при всички обстоятелства. Вещество или предмет се счита за отпадък, само когато отговаря на определението по член 3, точка 1.

2. Държава членка може да счита даден отпадък за опасен, дори и той да не е включен като опасен в списъка на отпадъците, в случаите, когато проявява едно или повече от посочените в приложение III свойства. Държавата членка незабавно нотифицира Комисията за всеки такъв случай. Тя ги отбелязва в предвидения от член 37, параграф 1 доклад и предоставя на Комисията цялата информация по въпроса. Списъкът се преразглежда, като се вземат предвид получените нотификации, за да се вземе решение относно неговото адаптиране.

3. Когато държава членка разполага с доказателство, че даден отпадък, който е включен в списъка за опасни отпадъци, не проявява никое от изброените в приложение III свойства, тя може да разглежда този отпадък като неопасен отпадък. Държавата членка незабавно нотифицира Комисията за всеки такъв случай и предоставя на Комисията необходимите доказателства. Списъкът се преразглежда, като се вземат предвид получените нотификации, за да се вземе решение относно неговото адаптиране.

4. Прекласификацията на опасните отпадъци като неопасни отпадъци не може да се извършва чрез разреждане или смесване на отпадъците с цел намаляване на началните концентрации на опасни вещества до нива под праговете, определящи отпадъците като опасни.

[...]

6. Държавите членки могат да разглеждат отпадъците като неопасни отпадъци в съответствие със списъка на отпадъците, посочен в параграф 1.

[...]“.

5. Приложение III към Директива 2008/98, изменено с Регламент (ЕС) № 1357/2014⁵, съдържа списък на различните свойства на отпадъците, които ги правят опасни. По отношение на методите за изпитване предвижда, че:

„Методите, които трябва да се използват, са описани в Регламент (ЕО) № 440/2008 на Комисията и в други пояснителни бележки на Европейския комитет за стандартизация (CEN) или други международно признати методи и насоки за изпитване“.

⁵ Регламент на Комисията от 18 декември 2014 година за замяна на приложение III към Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 365, 2014 г., стр. 89).

2. Решение 2000/532

6. В глава „Оценяване и класифициране“ от приложението към него се съдържа точка 2 („Класифициране на отпадъците като опасни“), съгласно която:

„Всеки отпадък, който е отбелязан със звездичка (*) в списъка на отпадъците, се счита за опасен отпадък съгласно Директива 2008/98/ЕО, освен ако е валидно посоченото в член 20 от цитираната директива.

За отпадъците, за които могат да бъдат определени както кодове за опасни отпадъци, така и кодове за неопасни отпадъци, се прилага следното:

- Вписване в хармонизирания списък на отпадъците, обозначени като опасни, за които специфично или общо е отбелязана връзка с „опасни вещества“, е уместно само за такъв отпадък, който съдържа съответни опасни вещества, които карат отпадъка да прояви едно или повече от опасните свойства с кодове от HP 1 до HP 8 и/или с кодове от HP 10 до HP 15, както са описани в приложение III към Директива 2008/98/ЕО. Оценяването на опасното свойство HP 9 „инфекциозни“ се прави съгласно съответното законодателство или референтните документи на държавите членки.
- Дадено опасно свойство може да бъде оценено, като се използват концентрациите на съответните вещества в отпадъка, посочени в приложение III към Директива 2008/98/ЕО или, освен ако в Регламент (ЕО) № 1272/2008 е посочено друго, чрез провеждане на изпитване в съответствие с Регламент (ЕО) № 440/2008 или в съответствие с други международно признати методи и указания за изпитване, при отчитане на посоченото в член 7 от Регламент (ЕО) № 1272/2008 по отношение на изпитванията върху животни и хора.

[...]“.

Б. Италианското право

7. Член 184 от Законодателен декрет № 152/2006⁶ урежда класифицирането на отпадъците, като прави разграничение между битови и специални отпадъци въз основа на произхода им. Последните се категоризират като опасни и неопасни отпадъци в зависимост от тяхната опасност. За опасни отпадъци се считат отпадъци, които не са домакински и са изрично обозначени като такива със звездичка в списъка в приложение D.

8. Приложение D към част четвърта от него се отнася до създаването на списък на отпадъците в съответствие с европейската правна уредба.

9. Член 184, параграф 4, в първоначалната си редакция, предвижда изготвянето с междуведомствен декрет на списък на отпадъците в съответствие с Директива 75/442/ЕИО⁷, Директива 91/689/ЕИО⁸ и Решение 2000/532. В допълнение уточнява, че до приемането на бъдещия декрет продължават да се прилагат разпоредбите на Наредба на министъра на околната среда и защита на територията от 9 април 2002 г., включени в посоченото приложение D.

6 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (редовна притурка № 96 на GURI № 88 от 14 април 2006 г.) (Законодателен декрет № 152 от 3 април 2006 г. относно нормативната уредба в областта на околната среда, наричан по-нататък „Законодателен декрет 152/2006“).

7 Директива на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, 1975 г., стр. 47).

8 Директива на Съвета от 12 декември 1991 година относно опасните отпадъци (ОВ L 377, 1991 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 91).

10. Приложение D е изменяно няколко пъти впоследствие:

- На първо място, със Законодателен декрет № 205 от 3 декември 2010 г.⁹, с който е озаглавено „Списък на отпадъците, установен с Решение 2000/532/ЕО на Комисията от 3 май 2000 г.“
- На второ място, със Закон № 28 от 24 март 2012 г. за извънредни и неотложни мерки в областта на околната среда¹⁰.
- На трето място, със Закон № 116 от 11 август 2014 г.¹¹ по-специално за неотложни мерки за опазване на околната среда.

11. С последния закон е изменен преамбюлът на приложение D, като са въведени разпоредбите, които по-нататък¹² ще анализирам.

12. Член 9 от Наредба закон № 91/2017 от 20 юни 2017 г. (неотложни мерки за икономически растеж в Южна Италия)¹³, в сила от 21 юни 2017 г., но непреобразувана в закон към датата на постановяване на акта за преюдициално запитване, заличава точки 1—7 от приложение D към част четвърта от Законодателен декрет № 152/2006 и ги заменя със следния текст:

„Класификацията на отпадъците се извършва от причинителя, който им определя подходящ код от ЕКО [Европейски каталог на отпадъците], като прилага разпоредбите на Решение 2014/955/ЕС и на Регламент (ЕС) № 1357/2014 на Комисията от 18 декември 2014 г.“

II. Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

13. Преюдициалните въпроси са повдигнати в рамките на три наказателни производства срещу тридесет лица, които са обвинени в сдружаване с цел незаконен трафик на отпадъци по член 260 от Законодателен декрет № 152/2006.

14. Сред обвиняемите има управители на депа, дружества за депониране на отпадъци, специалисти и лаборатории за анализи. Прокуратурата им повдига обвинение за това, че с незаконна цел са класифицирали като неопасни отпадъци с огледални позиции, като са извършвали поръчкови частични и непълни анализи. Тези отпадъци са третирани в депа за неопасни отпадъци.

15. На 22 ноември 2016 г. и на 16 януари 2017 г. съдия-следовател от Рим по искане на прокуратурата разпорежда с цел събиране на доказателства изземването (макар и с право на ползване) на няколко депа, в които са третирани отпадъците. Налага също така обезпечителна мярка върху имуществото на собствениците им и назначава за период от шест месеца синдик, който да управлява депата, местата на образуване и събиране на отпадъците.

9 Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (редовна притурка № 269 на GURI № 288 от 10 декември 2010 г.).

10 Testo del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 (GURI Serie Generale № 20 от 25 януари 2012 г.), coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 28, recante: „Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale“ (GURI № 71 от 24 март 2012 г.).

11 Testo del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (GURI № 144 от 24 юни 2014 г.), coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116, recante: „Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea“. (редовна притурка № 72 на GURI № 192 от 20 август 2014 г.) (наричан по-нататък „Закон № 116/2014“).

12 Точки 46 и 47 от настоящото заключение.

13 Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante: „Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno“ (GURI № 141 от 20 юни 2017 г.).

16. На 28 февруари 2017 г. Tribunale di Roma — Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (Съд на Рим — състав за контрол върху обезпечителните мерки, Италия) се произнася по молбите за преразглеждане, подадени от някои от обвиняемите. Отменя с три решения наложените от съдията мерки, като отхвърля тълкуването на прокуратурата, основано на презумпцията за опасност на отпадъците.

17. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma — Direzione distrettuale antimafia (прокурор на Републиката към Съда на Рим, районна дирекция за борба с мафията, Италия) оспорва тези решения пред Corte suprema di Cassazione (Върховен касационен съд, Италия), като твърди, че като уважава исканията на защитата, първоинстанционният съд тълкува неправилно националните разпоредби и разпоредбите на Съюза в областта на класификацията на отпадъци с огледални позиции.

18. Запитващата юрисдикция отбелязва, че за да е изпълнен фактическият състав на престъплението и следователно за да се установи дали разглежданите отпадъци с огледални позиции са били правилно определени и класифицирани, е необходимо да се изясни обхватът на Решение 2014/955 и Регламент № 1357/2014. Само по този начин могат да се определят анализите (химически, микробиологични и т.н.), които са необходими, за да се потвърди наличието на опасни вещества в посочените отпадъци с оглед на установяването на техните свойства и съответното им класифициране посредством определянето на код за опасен или неопасен отпадък.

19. Запитващата юрисдикция добавя, че класификацията на отпадъците с огледални позиции е широко обсъждана в Италия:

- В част от доктрината се защитава т.нар. „теза на сигурността“ или на „презумираната опасност“, която въз основа на принципа на предпазните мерки презумира опасността на отпадъка до доказване на противното¹⁴.
- В друга част от нея се защитава обратната теза, т.нар. „теза на вероятността“, според която принципът за устойчиво развитие изисква предварително да се установи опасността на отпадъка посредством подходящи анализи¹⁵.

20. Corte suprema di Cassazione (Върховният касационен съд) се позовава на практиката си относно въведените със Закон № 116/2014 изменения. В нея е установен принципът, че по отношение на отпадъците с огледални позиции, за да класифицира отпадъка и да му определи съответно код за опасен или неопасен отпадък, причинителят или притежателят е длъжен да извърши необходимите анализи, за да установи евентуалното наличие на опасни вещества и превишаването на максималните прагове за концентрация. Отпадъкът може да бъде класифициран като неопасен само ако в конкретния случай се установи, че не е налице превишаване на посочените прагове¹⁶.

14 Поддръжниците на посочените тези приемат положително въведените със Закон № 116/2014 процедури, като подчертават съответствието им с Решение 2000/532, с насоките на Европейската комисия и с техническите доклади или ръководства, въведени за опасните отпадъци в други държави членки, и с Решение 2014/955 и Регламент № 1357/2014. Сред тези доклади е съставеният от френското министерство на околната среда (MEDDE) доклад № 4/2/2016 („Classification réglementaire des déchets. Guide d'application pour la caractérisation e dangerosité“) и „Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)“, публикуван за първи път през 2003 г. в Обединеното кралство.

15 В това отношение Закон № 116/2014 би имал отрицателни последици за операторите в сектора както от техническа, така и от икономическа гледна точка. Доказването на неопасността на отпадъка би имало за последица „probatio diabolica“, което би принудило причинителя винаги да класифицира отпадъка като опасен. Според поддръжниците на тази теза посоченият закон е несъвместим с правната уредба на Съюза, като те изтъкват, че Наредба закон № 91/2017, с която са отменени процедурите, въведени със Закон № 116/2014, потвърждава тезата им.

16 Решение № 46897 от 3 май 2016 г., Arduini и др., Rv. 26812601.

21. С цел да разсее съмненията си относно разпоредбите на Съюза в тази област запитващата юрисдикция решава да сезира Съда с три преюдициални запитвания, с които се поставят следните еднакви по трите дела въпроси:

- „1) Трябва ли по отношение на класификацията на отпадъци с огледални позиции приложението към Решение 2014/955/ЕС и Регламент ЕС № 1357/2014 да се тълкуват в смисъл, че когато съставът на отпадъка не е известен, неговият производител трябва да извърши предварително определяне на свойствата и при какви евентуални ограничения?
- 2) Трябва ли изследванията за установяване на наличие на опасни вещества да се извършват въз основа на предварително установени единни методики?
- 3) Трябва ли изследванията за установяване на наличие на опасни вещества да се основават на точна и представителна проверка, при която се взема предвид съставът на отпадъка, ако той вече е известен или е установен на етапа на определяне на свойствата, или изследванията за установяване на наличие на опасни вещества може да се извършват въз основа на вероятностни критерии, като се вземат предвид опасните вещества, за които е разумно да се очаква, че биха могли да се съдържат в отпадъка?
- 4) Трябва ли в случай на съмнение или на невъзможност да се установи със сигурност наличието на опасни вещества в отпадъка той във всички случаи да се класифицира и третира като опасен в съответствие с принципа на предпазните мерки?“.

22. Писмени становища представят Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione (прокурор на Републиката към Върховен касационен съд, Италия), Vetresco srl., г-н Francesco Rando, MAD srl., г-н Alfonso Verlezza, господата Antonio и Enrico Giuliano, правителството на Република Италия и Европейската комисия.

23. В съдебното заседание, проведено на 6 септември 2018 г., устни становища излагат представителите на г-н Francesco Rando, на E. Giovi Srl, на Vetresco Srl, на MAD Srl, правителството на Република Италия, Комисията и Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (прокурор на Републиката при Съда на Рим, Италия).

III. Отговор на преюдициалните въпроси

A. По допустимостта

24. Прокурорът към Върховния съд, г-н Rando и Vetresco srl. изтъкват няколко довода за недопустимост на преюдициалните въпроси.

25. Според г-н Rando посочените въпроси са недопустими, тъй като се основават на прилагането на Закон № 116/2014, който представлява технически регламент по смисъла на член 8 от Директива 98/34/ЕО¹⁷, който е неприложим спрямо частноправни субекти поради неуведомяването на Комисията за него.

¹⁷ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207). От 6 октомври 2015 г. тази директива е кодифицирана и заменена от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 2015 г., стр. 1).

26. Не съм съгласен с това възражение. Италианската разпоредба относно класифицирането на отпадъците с огледални позиции, която се съдържа в Закон № 116/2014, е приета с цел транспониране и прилагане на правната уредба на Съюза относно класифицирането на отпадъците. Независимо от това дали посоченият закон е или не е технически регламент по смисъла на Директива 98/34, член 8, параграф 1 и член 10, параграф 1 от нея освобождават националните технически регламенти, приети за транспониране на стандартите за хармонизация на Съюза, от задължението за уведомяване на Комисията. При всички случаи преценката дали италианският закон е технически регламент, означава произнасяне по същество, което не може да се извърши на етапа на преценяването на допустимостта на преюдициалните въпроси.

27. Останалите възражения се отнасят до описанието (недостатъчно според защитаващите ги) на фактическата и правната обстановка на делата:

- Г-н Rando твърди, че в акта за преюдициално запитване (дело C-489/17) не е конкретизирано, че той е отговарял за експедирането към някои депа и не е поставен въпрос относно прилагането на Директива 1999/31/ЕО и на Решение 2003/33/ЕО¹⁸. Освен това запитващата юрисдикция не е споменала представените от него химически анализи, въз основа на които отпадъците са класирани от лаборатория в позиция 19 12 12 (огледална позиция за неопасен отпадък) от ЕКО.
- Vetresco srl изтъква, че преюдициалните въпроси са ненужни, тъй като запитващата юрисдикция има съдебна практика относно критериите, приложими към класифицирането на отпадъците с огледални позиции. Следователно би трябвало да направи само преценка на фактите и да приложи съдебната си практика, за което не е нужно да отправя запитване до Съда.
- Според прокурора към Върховния касационен съд в поставените въпроси не е определено точно на кои разпоредби от правото на Съюза се иска тълкуване, тъй като само в първия от тях се посочват общо Решение 2014/955 и Регламент 1357/2014. Освен това не отговарят на изискванията за самостоятелност, тъй като не се разбират от само себе си, без да е необходимо препращане към изложението на мотивите на запитването. В акта за преюдициално запитване не са обяснени обстоятелствата, настъпили през 2013 г., 2014 г. и 2015 г., а запитващата юрисдикция е изложила само съмненията си относно тълкуването на дума в точка 2 от приложение II към Решение 2014/955.

28. Считам, че никое от тези възражения не е достатъчно, за да не бъдат допуснати трите преюдициални запитвания. В практиката си Съдът многократно е постановявал, че може да откаже да се произнесе по отправен преюдициален въпрос само ако е очевидно, че исканото тълкуване или преценка на валидността на разпоредба от правото на Съюза няма връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси¹⁹.

¹⁸ Директива на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94) и Решение на Съвета от 19 декември 2002 година за определяне на критерии и процедури за приемане на отпадъци на депа съгласно член 16 и приложение II към Директива 1999/31/ЕО (ОВ L 11, 2003 г., стр. 27; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15 том 9, стр. 142).

¹⁹ Така например решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24 и 25), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 15 и 16), от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19), от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 54), и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 50 и 155).

29. Националната юрисдикция, а не страните пред нея, е тази, която е компетентна да постави на Съда въпросите, относно които изпитва съмнения в тълкуването. Следователно тя може да не постави въпрос, свързан с Директива 1999/31 и с Решение 2003/33, по делото на г-н Rando, ако според нея това не е необходимо. Също така може да отправи и други въпроси, ако смята, че предходната ѝ практика може да бъде уточнена или съпоставена с произтичащата от отговора на преюдициалното запитване. При всички случаи Съдът е свободен да се позове на различни от посочените в акта за преюдициално запитване правни норми на Съюза, когато прецени, че това е необходимо, за да отговори на поставените преюдициални въпроси.

30. В настоящия случай въпросите безспорно имат връзка с предмета на спора, а необходимостта от тълкуването на правните норми на Съюза се установява от разясненията на националния съд. Освен това в актовете за преюдициално запитване е изложена по същество фактичката и правната обстановка на висящото наказателно производство и е включено достатъчно пълно описание на приложимите италиански правни норми. Вярно е, че в изложението на фактите би могло да се включи допълнителна информация за видовете отпадъци и извършените анализи. Страните обаче не са били възпрепятствани да представят становища и считам, че Съдът разполага с достатъчно факти, за да бъде полезен с отговора си на запитващата юрисдикция.

31. В заключение изискванията на член 94 от Процедурния правилник на Съда са изпълнени.

Б. По съществуването на спора

32. Класификацията на отпадъците е изключително важна във всички етапи от съществуването им — от образуването им до крайното им третиране. Тя определя както решенията за управлението им, така и осъществимостта и икономическата жизнеспособност на събирането им, избора между рециклиране и обезвреждане и евентуално метода на рециклиране.

33. Квалифицирането на отпадъци като опасни има сериозни правни последици²⁰, тъй като Директива 2008/98 предвижда строги правила за управлението им. По-специално, изисква представяне на доказателства за проследяването им по въведената от държавата членка схема (член 17), забранява смесването им (член 18), налага конкретни задължения за етикетирание и опаковане (член 19) и предвижда, че опасните отпадъци могат да бъдат третирани само в специализирани за тази цел съоръжения, които са получили специално разрешение (издадено в съответствие с членове 23—25 от нея)²¹.

34. С първите си три въпроса, на които може да бъде даден общ отговор, запитващата юрисдикция иска да се разясни начинът, по който Директива 2008/98 (изменена с Регламент № 1357/2014) и Решение 2000/532 (изменено с Решение 2014/955) уреждат процедурата за класифициране на отпадъците, които могат да бъдат класирани в огледални позиции. С четвъртия си въпрос иска да се установи дали в случай на съмнение или невъзможност да се потвърди със сигурност наличието на опасни вещества в отпадъка принципът на предпазните мерки изисква той да бъде класиран в огледална позиция за опасен отпадък.

35. Изложените твърдения в първоинстанционното производство придават смисъла на въпросите.

²⁰ Вж. във връзка с това систематизирането на *De Saeleer*, N. Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire, Bruylant, Bruxelles 2016, 253—254.

²¹ Освен това могат да се депонират само в депа за опасни отпадъци при спазване на определени условия (членове 6 и 11 от Директива 1999/31), а за превозването им между държавите членки се изисква уведомяване и разрешение. Техният износ и внос е забранен или строго контролиран в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172).

- Според прокуратурата причинителят или притежателят на отпадъка е този, който трябва да го класифицира при зачитане на принципа на предпазните мерки след извършването на изчерпателни анализи. В подкрепа на твърдението си, че предвидената в националния закон методология се явява техническо допълнение към Решение 2014/955 и Регламент № 1357/2014, се позовава на европейските насоки и националните технически ръководства.
- Според обвиняемите следствените действия и обвинението се основават на презумпцията, че отпадъците с огледални позиции са опасни, която е в противоречие с духа на закона и в конкретния случай не може да бъде оборена. Според тях няма никаква методология, годна да установи всички или почти всички съдържащи се в даден отпадък съставки, поради което е правилна извършената от тях класификация посредством анализ на проби. Освен това от 1 юни 2015 г. са приложими Решение 2014/955 и Регламент № 1357/2014, като те се тълкуват в смисъл, че анализите на опасния характер трябва да се отнасят само до веществата, „които са от значение в зависимост от производствения процес“²².

1. Първи, втори и трети преюдициален въпрос

36. Според информацията в преписката по делото и писмените и устните становища на страните спореве се отнасят само до отпадъците от механично-биологично третиране на битови отпадъци²³, за чиято опасност съществуват съмнения и които поради това могат да бъдат класирани в огледални позиции. Ако в тях се съдържат опасни вещества или вещества с признаци за опасност, те се класират в огледална позиция за опасен отпадък 19 12 11*, а при липса на признаци за опасност се класират в огледална позиция за неопасен отпадък 19 12 12²⁴.

37. Важно е да се уточни, че въпросите на запитващата юрисдикция не се отнасят до класифицирането на смесените битови отпадъци, които се ползват с презумпция за неопасност въз основа на член 20 от Директива 2008/98, поради което за тях не се прилагат предвидените за опасните отпадъци основни ограничения²⁵.

22 Позовават се на доклад на провинция Лацио, изготвен именно по повод на обезпечителните мерки и представен от защитата, както и на записка от 26 януари 2017 г. на компетентното министерство, в която се потвърждава „приложимостта на европейските разпоредби, считано от 1 юни 2015 г.“ Освен това възразяват срещу обвинението на прокурора на основание на Наредбата закон 91/2017, отменяща по-специално националните разпоредби относно изследванията, които трябва да се правят за класификацията на отпадъците.

23 Смесените битови отпадъци несъмнено представляват отпадъци по смисъла на Директива 2008/98. В решение от 12 декември 2013 г., Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, т. 56), се посочва, че когато става въпрос за смесените битови отпадъци, член 11, параграф 1, буква а) от Регламент № 1013/2006, във връзка със съображение 20 от същия регламент, а също и с член 16 от Директива 2008/98, допуска държавите членки да приемат мерки с общо приложение, ограничаващи превозите на тези отпадъци между държави членки, под формата на обща или частична забрана на превозите, за да приложат принципите на близост, приоритетност на оползотворяването и самодостатъчност в съответствие с Директива 2008/98.

24 Код 19 12 11* за „[А]руги отпадъци (включително смеси от материали) от механично третиране на отпадъци, съдържащи опасни вещества“ или код 19 12 12 за „[А]руги отпадъци (включително смеси от материали) от механично третиране на отпадъци, различни от упоменатите в 19 12 11“.

25 Съгласно член 20, първо изречение от Директива 2008/98 „членове 17, 18, 19 и 35 не се прилагат за смесени отпадъци, образувани от домакинства“.

38. Следователно съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до класифицирането на отпадъците от механично третиране на битови отпадъци, които трябва да се разграничават от смесените битови отпадъци, които отиват в депата. Според мен това разграничаване има две последици:

- За отпадъците, образувани от механично третиране на битови отпадъци, не се прилагат правилата за депониране и приемане на отпадъците в депата²⁶.
- Презумпцията за неопасност на смесените битови отпадъци не може да бъде приложена за отпадъците от механичното им третиране. Отпадъкът от това механично третиране може да съдържа вещества с признаци за опасност само поради погрешното включване в смесените битови отпадъци на продукти като батерии, мастиленни касети за принтери или всякакъв друг вид отпадъци с опасни вещества.

39. Поради това ще сведа моя анализ до отпадъците, за чиято опасност съществуват съмнения и които поради това могат да бъдат класирани в огледални позиции, по-специално до отпадъците от механично-биологично третиране на битови отпадъци, разглеждани в споровете в главните производства.

40. Член 3 от Директива 2008/98 определя като „отпадък“ „всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи“, и като „опасни отпадъци“ тези, които притежават едно или повече опасни свойства, посочени в приложение III към Директива 2008/98, адаптирани към научния прогрес с Регламент № 1357/2014, приложим от 1 юни 2015 г.²⁷

41. Поради трудността да се класифицират отпадъците и да се определи кога са опасни законодателят на Съюза е изготвил списък на отпадъците, с цел да улесни вземането на решения от причинителите и притежателите на този вид стоки.

42. Член 7, параграф 1 от Директива 2008/98 предвижда, че списъкът на отпадъците включва опасни отпадъци и отчита произхода и състава на отпадъците, както и, когато това е необходимо, пределните допустими стойности за концентрация на опасни вещества. В допълнение посочва, че поначало²⁸ списъкът на отпадъците е задължителен по отношение на определянето на отпадъците, които трябва да бъдат считани като опасни. Следователно списъкът е задължителен за държавите членки, но не е окончателен, нито абсолютен, тъй като извършената с Директива 2008/98 хармонизация не е изчерпателна²⁹.

26 Директива 1999/31 относно депонирането на отпадъци урежда управлението, изискванията за разрешения, закриването и управлението след закриването на депата. Решение 2003/33 определя критериите за приемане на отпадъци в различните класове депа за отпадъци, за което е от решаващо значение класифицирането на отпадъка като опасен или неопасен по ЕСО. Тази класификация обаче е различна и не трябва да се смесва с оценката на отпадъците, която се извършва за определяне на съответствието с критериите за приемане на отпадъците, установени в приложение II към Директива 1999/31 и в Решение 2003/33. Ето защо анализите, извършвани в рамките на критериите за приемане на отпадъците, обикновено не могат да бъдат използвани за класифицирането на отпадъци по ЕСО. Вж. в този смисъл Известие на Комисията — Технически насоки относно класифицирането на отпадъци от 9 април 2018 г. (ОВ С 124, 2018 г., стр. 1), точка 2.1.4.

27 По-късно са адаптирани отново с Регламент (ЕС) 2017/997 на Съвета от 8 юни 2017 година за изменение на приложение III към Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците по отношение на опасното свойство HP 14 „Токсични за околната среда“ (ОВ L 150, 2017 г., стр. 1). Приложим е от 5 юли 2018 г., поради което не е релевантен *ratione temporis* в настоящите случаи.

28 Съгласно член 7, параграфи 2 и 3 държавите членки могат да прекласифицират опасните отпадъци като неопасни и обратното, когато разполагат с доказателство, че те проявяват или не проявяват опасни вещества, като нотифицират за това Комисията с цел евентуалното адаптиране на списъка. Във връзка със свободата на действие на държавите членки е постановено решение от 29 април 2004 г., Комисия/Австрия (С-194/01, ЕУ:С:2004:248, т. 66—71).

29 Към Директива 2008/98 е относима практиката на Съда, според която Директива 91/689 не забранява на държавите членки, включително на съдебните органи в рамките на правомощията им, да определят като опасни отпадъци, различни от включените в списъка на опасните отпадъци, въведен с Решение 94/904, и съответно да приемат по-строги предпазни мерки, за да забранят изоставянето, изхвърлянето или неконтролираното управление на такива отпадъци (решение от 22 юни 2000 г., Fornasar и др., С-318/98, ЕУ:С:2000:337, т. 51).

43. ЕСО е установен с Решение 2000/532³⁰ и е преразгледан в съответствие с член 7, параграф 1 от Директива 2008/98 с Решение 2014/955³¹, за да бъде адаптиран към научния прогрес и съгласуван с промените в законодателството в областта на химикалите³².

44. Класифицирането по ЕСО означава, че всеки отпадък трябва да бъде класифициран с шестцифрен код, наречен „европейски код за отпадък“ (ЕКО)³³, чрез който се установява дали той е опасен или неопасен. В това отношение в ЕСО се разграничават три вида позиции:

- „Безусловно опасни (БО) позиции“: отпадъците в тези позиции (отбелязани със звездичка (*)) са опасни, без да е необходима по-нататъшна оценка.
- „Безусловно неопасни (БН) позиции“: отпадъците в тези позиции са неопасни, без да е необходима по-нататъшна оценка.
- „Огледални позиции“: когато отпадъците не са класирани в безусловна позиция, може да бъдат класирани поначало в позиция тип БО или в позиция тип БН в зависимост от конкретния случай и състава им. С други думи огледалните позиции могат да бъдат определени като две или повече свързани позиции, едната от които е опасна, а другата — не, така че съществуват огледални опасни позиции (ОО) (обозначени със звездичка (*)) и огледални неопасни позиции (ОН).

45. Когато съставът на отпадъка е известен, причинителят го класира в съответствие с ЕСО в позиция тип БО или в позиция тип БН. Класифицирането обаче е по-сложно, когато се касае за отпадъци, които се вписват в огледалните позиции, тъй като техният причинител или притежател трябва да извърши следващи стъпки за окончателното им класиране в позиция тип ОО или тип ОН. Запитващата юрисдикция е изправена пред последната хипотеза.

46. Всъщност според Corte Suprema de Cassazione (Върховен касационен съд) той следва да приложи точки 4, 5 и 6 от приложение D към четвърта част от Законодателен декрет № 152/2006, изменено със Закон № 116/2014, с които е въведена в Италия процедурата за определяне на опасността на отпадъците, които могат да бъдат класирани в огледални позиции. Посочената опасност трябва да бъде изследвана чрез изпълнението на следните три стъпки (по хронологичен ред):

- идентифициране на съставките на отпадъка посредством информационния лист на производителя, познаване на химическия процес, вземане на проби и анализ на отпадъка,

30 Директива 2008/98 и Решение 2000/532 представляват едно цяло и трябва да бъдат тълкувани заедно във връзка с определението и правния режим на опасните отпадъци. Вж. *Van Calster*, G. *EU Waste Law*. Oxford University Press, 2. ed., 2015, p. 86.

31 Тъй като се съдържа в решение на ЕС, ЕСО е задължителен в своята цялост, адресиран е до държавите членки и не изисква транспониране.

32 Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3).

33 ЕСО се състои от двадесет глави (двучифрени кодове, които се отнасят до категорията на произход), всяка от които е разделена на подглави (четирицифрени кодове, които указват сектора на дейност, процедурата или притежателите, образуващи отпадъка) и позиции (шестцифрени кодове, обозначаващи отпадъка). Например позиция 19 12 11* е огледална позиция за опасен отпадък (ОО), която се състои от: 19 (отпадъци от съоръжения за обработване на отпадъци, пречиствателни станции за отпадъчни води извън мястото им на образуване и от водното стопанство за подготовка на вода за питейни нужди и за промишлена употреба); 12 (отпадъци от механично третиране на отпадъци (например сортиране, трошене, уплътняване, пелетизиране), неупоменати другаде; 11* други отпадъци (включително смеси от материали) от механично третиране на отпадъци, съдържащи опасни вещества. Когато последните две цифри се различават, е налице огледална неопасна позиция: 19 12 12 (други отпадъци (включително смеси от материали) от механично третиране на отпадъци, различни от упоменатите в 19 12 11).

- определяне на опасностите, свързани с тези съставки, посредством европейската нормативна уредба за етикетването на опасните вещества и препарати, европейските и международните източници на информация, информационния лист за безопасност на продуктите, от които е получен отпадъкът, и
- установяване дали концентрациите на съдържащите се съставки водят до опасни свойства на продукта, като се сравнят концентрациите, измерени при химическия анализ, с максималния праг за предупрежденията за опасност, характерни за съставките, или извършването на изпитвания, за да се провери дали отпадъкът има определени опасни свойства.

47. Тази правна уредба предвижда също, че ако химическият анализ не позволява да се установят всички конкретни съставки на даден отпадък в съответствие с принципа на предпазните мерки, за да се установят опасните свойства на отпадъка, трябва да се вземат предвид като референтни най-вредните съставки. Когато процедурата не е проведена или не е позволила да се установят опасните съставки или свойства, отпадъкът следва да бъде класиран като опасен, т.е. в огледална опасна позиция (ОО) (със звездичка (*)).

48. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали в крайна сметка правна уредба с такъв текст е съвместима с Директива 2008/98 и с Решение 2000/532, изменени съответно с Регламент № 1357/2014 и с Решение 2014/955.

49. Считам, че италианската правна уредба е съвместима по същество с правото на Съюза по съображенията, които ще изложа по-нататък.

50. Съгласно член 3, точка 2 от Директива 2008/98 за оценяването на опасността е необходимо, на първо място, да е известен съставът на отпадъка, за да се установят опасните вещества, съдържащи се в него и които карат отпадъка да прояви едно или повече от петнадесетте опасни свойства (НР 1—НР 15), посочени в приложение III. Причинителят или притежателят на отпадъка е този, който извършва необходимите изследвания, когато съставът на отпадъка не е известен.

51. При изследването на състава на отпадъка следва да се има предвид, че в ЕСО е предвидено класифициране по източника на образуването му (конкретния процес или дейност, причинили отпадъка) и „вида на отпадъка“ (или видове, ако е смесен). Изследванията за установяване на състава му трябва да позволяват идентифицирането на източника и/или вида на отпадъка, като по този начин се улеснява класирането му в една от позициите от ЕСО.

52. Има няколко начина, по които причинителят или притежателят на отпадъка би могъл да събере информация относно неговия състав, наличните опасни вещества и евентуално проявяваните опасни свойства. Сред тях са³⁴:

- информация относно генериращата отпадъка производствена или химическа технология и влаганите суровини и междинни продукти, включително експертни оценки. Полезни източници могат да бъдат справочните документи за най-добри налични техники³⁵, ръководства за индустриални процеси, описания на процеси или предоставени от производителя списъци на суровините,

³⁴ Известие на Комисията — Технически насоки относно класифицирането на отпадъци от 9 април 2018 г. (ОВ С 124, 2018 г., стр. 1), точка 3.2.1. Този документ, който няма обвързваща правна сила, е изготвен след широка консултация с държавите членки и икономическите оператори.

³⁵ Справочните документи за най-добри налични техники (EU Best Available Techniques Reference Documents „BREF“), изготвени от European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, могат да бъдат намерени на <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

- информация от първоначалния производител на веществото или предмета преди превръщането му в отпадък. Може да бъде намерена в информационните листове за безопасност (ИЛБ), в етикета на продукта или във фишовете за продукта,
- бази с данни от анализи на отпадъци на равнището на държавите членки, и
- вземане на проби и химически анализ на отпадъка.

53. След като причинителят събере информация за състава на отпадъка, трябва да прецени дали той представлява вещество, идентифицирано като опасно (не е обичайно), или дали съдържа вещества с опасни свойства (обичайната хипотеза, която е налице в настоящите случаи). Класифицирането на веществата се извършва в съответствие с Регламент (ЕО) № 1272/2008³⁶, а наличието на опасни вещества в отпадъците следва да бъде оценявано по приложение III към Директива 2008/98³⁷.

54. С Регламент № 1272/2008, който адаптира за целите на ЕС международната система на ООН за класифициране на химическите вещества (Глобална хармонизирана система — GHS), се установяват подробни критерии за оценяването на веществата и за определянето на техните класификации за опасност.

55. Съгласно член 1, параграф 3 от посочения регламент отпадъкът не се счита за вещество, смес или изделие; следователно задълженията по него не се прилагат за причинителите или притежателите на отпадъци. В приложение VI към него обаче се съдържа набор от хармонизирани класификации на опасни вещества, които следва да се използват за класифицирането на отпадъците, тъй като редица огледални позиции съдържат позовавания на конкретни „опасни вещества“³⁸.

56. Наличието на опасни вещества се преценява от причинителя или притежателя на отпадъка в съответствие с приложение III към Директива 2008/98, в което, както посочих, са описани петнадесет свойства, които правят отпадъците опасни³⁹. Преценката може да се извърши: а) посредством изчисление, т.е. да се изчисли дали в отпадъка са достигнати или превишени пределните стойности, определени въз основа на кодовете на предупрежденията за опасност (всеки от които зависи от свойства НР 4—НР 14), и б) посредством пряко изпитване за проявления на опасни свойства (много подходящо за свойства НР 1—НР 4)⁴⁰.

36 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси, за изменение и за отмяна на директиви 67/548/ЕИО и 1999/45/ЕО и за изменение на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (ОВ L 353, 2008 г., стр. 1).

37 Тези два набора от правила не са изцяло съгласувани и Комисията посочва случаи, в които един и същ материал, съдържащ опасно вещество, може да бъде счетен като опасен или като неопасен в зависимост от това дали е отпадък или продукт. Това несъответствие означава невъзможност да се приеме, че от материалите, които навлизат повторно в икономиката в резултат на оползотворяване на неопасни отпадъци, ще се получи непременно неопасен продукт. Комисията стартира инициатива за премахването на тези несъответствия с документ COM(2018) 32 окончателен от 16 януари 2018 г., съдържащ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на пакета за кръговата икономика: варианти за решаване на въпросите, свързани с взаимодействието на законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците.

38 Така точка 16 01 11* (спирачни накладки, съдържащи азбест) е позиция тип ОО, докато 16 01 12 (спирачни накладки, различни от упоменатите в 16 01 11) е позиция тип ОН.

39 Тези опасни свойства са следните: НР 1 Експлозивни; НР 2 Оксидиращи; НР 3 Запаалими; НР 4 Дразнещи — дразнене на кожата и увреждане на очите; НР 5 Специфична токсичност за определени органи (STOT)/Опасност при вдишване; НР 6 Остра токсичност; НР 7 Канцерогенни; НР 8 Корозивни; НР 9 Инфекциозни; НР 10 Токсични за репродукцията; НР 11 Мутагенни; НР 12 Отделящи силно токсичен газ; НР 13 Сенсibiliзиращи; НР 14 Токсични за околната среда; НР 15 Отпадъци, способни да проявят някое от изброените по-горе опасни свойства, което не се проявява пряко от отпадъците в първоначалното им състояние.

40 Известие на Комисията — Технически насоки относно класифицирането на отпадъци от 9 април 2018 г. (ОВ С 124, 2018 г., стр. 1), точка 3.2.2.

57. Съгласно точката относно оценяването на опасните свойства на отпадъците (точка 1 in fine), съдържаща се в приложението към Решение 2000/532, „в случаите, при които опасното свойство на даден отпадък е оценено посредством изпитване и също чрез използване на концентрациите на опасните вещества, посочени в приложение II към Директива 2008/98/ЕО, предимство имат резултатите от изпитването“.

58. Ако отпадъкът проявява едно или повече от петнадесетте опасни свойства, причинителят или притежателят трябва да го класира в огледална опасна позиция (ОО). Когато не проявява тези свойства, също може да бъде определен по този начин, ако съдържа някой от устойчивите органични замърсители⁴¹, посочени в приложението към ЕСО (точка 2, трето тире), над пределните стойности, предвидени в приложение IV към Регламент (ЕО) № 850/2004⁴².

59. Горезложените съображения ми позволяват да отхвърля това, което запитващата юрисдикция нарича „теза на вероятността“, според която причинителят на отпадъка може да класифицира всички отпадъци, попадащи в огледалните позиции, *по своя преценка* като опасни или като неопасни, тъй като би било невъзможно да се извършат изпитвания за установяване на всички съставки на отпадъка и всички отпадъци биха били класирани в позиции тип ОО.

60. Както вече поясних, правната уредба на ЕС изисква причинителят или притежателят да идентифицира разумно състава на отпадъка и след това да провери възможната опасност на идентифицираните вещества, за да определи въз основа на концентрациите им дали попадат в приложение III към Директива 2008/98 или в приложение IV към Регламент № 850/2004. По този начин се отхвърля и „тезата на сигурността или на презумираната опасност“, посочена от запитващата юрисдикция, според която трябва да се извърши изчерпателно изследване на състава на отпадъка и на всички възможни опасни вещества, както и на степента им на концентрация като единствен начин отпадъкът да не бъде определен като опасен.

61. Запитващата юрисдикция изпитва съмнения в тълкуването на две думи в глава „Оценяване и класифициране“, точка 2 от приложението към Решение 2000/532, изменени с Решение 2014/955. Според текста на тази разпоредба на италиански език „[...] l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a „sostanze pericolose“, è *opportuna* solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose *pertinenti* che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo [...]“. Запитващата юрисдикция посочва, че според някои тълкувания използването на думите „opportuna“ и „pertinenti“ във връзка с огледалните позиции потвърждава възможността за свободна преценка при оценяването, както и това, че изследването на опасността се свежда до *съответните* съставки на отпадъка в зависимост от тяхната опасност.

41 Устойчивите органични замърсители (УОЗ) представляват органични химически вещества с определено съчетание на физични и химични свойства, поради които след изпускането им в околната среда тези вещества се задържат продължително, разпространяват се навсякъде в околната среда, натрупват се в мастните тъкани на живите организми, включително на човека, и са токсични както за човека, така и за дивата флора и фауна. Например: дибензо-р-диоксини и дибензофурани (PCDD/PCDF), ДДТ (1,1,1-трихлоро-2,2-бис (4-хлорофенил)етан), хлордан, хексахлороциклохексани (включително линдан), диелдрин, ендрин, хептахлор, хексахлоробензен, хлордекон, алдрин, пентахлоробензен, мирекс, токсафен, хексабромобифенил.

42 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно устойчивите органични замърсители и за изменение на Директива 79/117/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 3).

62. Съгласно практиката на Съда⁴³ е необходимо да бъдат прегледани текстовете на тази разпоредба и на други езици, за да се провери дали има разлики и ако това е така, трябва да бъде тълкувана в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която тя е част.

63. Текстовете на разпоредбата на испански⁴⁴, португалски⁴⁵, френски⁴⁶ и английски език⁴⁷ обаче съвпадат по отношение на това, че за отпадъците с огледални позиции вписване в хармонизирания списък на отпадъците, обозначени като опасни, е *уместно* или *подходящо* само „за такъв отпадък, който съдържа съответни опасни вещества, които *карат отпадъка* да прояви едно или повече от опасните свойства с кодове [...]“. Отпадък, спрямо който е приложима огледална позиция, се класира в позиция тип ОО само ако съдържа вещества, които го *карат* да прояви едно или повече от петнадесетте опасни свойства, предвидени в приложение III към Директива 2008/98. Следователно в това отношение няма свобода на преценка или *възможност*. Считаю, че текстовете на тези езици напълно отговарят на целта и общата структура на разпоредбата.

64. Що се касае до методите за анализ и изпитване, които причинителят или притежателят може да използва, за да оцени токсичността или опасността на даден отпадък и да го класира в огледална позиция (втори преюдициален въпрос), Директива 2008/98 и Решение 2000/532 не съдържат конкретни и директни указания, тъй като методите не са хармонизирани от правото на Съюза. Приложение III *in fine* към Директива 2008/98, изменено с Регламент № 1357/2014, все пак уточнява по отношение на методите за изпитване, че трябва да се използват тези, които „[...] са описани в Регламент (ЕО) № 440/2008 на Комисията и в други пояснителни бележки на Европейския комитет за стандартизация (СЕН) или други международно признати методи и насоки за изпитване“.

65. Глава „Оценяване и класифициране“, точка 2 от приложението към Решение 2000/532 също съдържа някои допълнителни уточнения относно анализите и методите за изпитване:

– Във второ тире от нея се посочва, че дадено опасно свойство може да бъде оценено, като се използват съответните вещества в отпадъка или чрез провеждане на изпитване в съответствие с Регламент (ЕО) № 440/2008⁴⁸ или в съответствие с други международно признати методи и указания за изпитване, освен ако в Регламент № 1272/2008 не е посочено друго.

43 Съгласно постоянната практика на Съда формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Всъщност разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по един и същ начин, като се вземат предвид текстовете на всички езици на Съюза. В случай на несъответствие между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която тя е част (решения от 28 юли 2016 г., Edilizia Mastrodonato C-147/15, EU:C:2016:606, т. 29, и от 17 март 2016 г., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, т. 36 и цитираната съдебна практика).

44 „Solo se justifica la inclusión de un residuo en la lista armonizada de residuos marcado como peligroso y con una mención específica o general a „sustancias peligrosas“, si el residuo contiene sustancias peligrosas que le confieren una o varias de las características de peligrosidad [...]“.

45 В същия смисъл вж. текста на португалски език: „só se justifica a inclusão de um resíduo na lista harmonizada de resíduos, assinalado como „perigoso“ e com uma menção específica ou geral a „substâncias perigosas“, se o resíduo em causa contiver substâncias perigosas que lhe confirmam uma ou mais das características de perigosidade [...]“.

46 „Une référence spécifique ou générale à des „substances dangereuses“ n’est *appropriée* pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses *correspondantes* qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses [...]“.

47 „An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to „hazardous substances“, is only *appropriate* to a waste when that waste contains *relevant* hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties [...]“.

48 Регламент на Комисията от 30 май 2008 година за определяне на методи за изпитване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) (ОБ L 142, 2008 г., стр. 1).

– Пето тире от нея гласи, че „когато са приложими, при определянето на опасните свойства на отпадъците могат да бъдат вземани предвид следните бележки, включени в приложение VI към Регламент (ЕО) № 1272/2008: — 1.1.3.1. Бележки относно идентификацията, класификацията и етикетирането на вещества: бележки B, D, F, J, L, M, P, Q, R и U. — 1.1.3.2. Бележки, отнасящи се до класифицирането и етикетирането на смеси: бележки 1, 2, 3 и 5“.

66. И двете препратки насочват към видовете изпитвания и химически анализи⁴⁹, които причинителите или притежателите на отпадъците могат да използват, за да анализират опасността на съдържащите се в тях вещества. Разбира се, биха били валидни методите за изпитване, приложими към химикалите по Регламент REACH, посочени в Регламент № 440/2008. По същия начин са валидни методите за изпитване и методите за изчисляване на опасните свойства на отпадъците, обяснени от Комисията в приложение 3 към известието ѝ от 2018 г.⁵⁰.

67. От друга страна, в приложение 4 към посоченото известие са изброени методите и стандартите на CEN за характеризиране на отпадъците посредством различни видове химически анализи⁵¹.

68. Все пак считам, че всякакъв друг вид изпитване, прието от нормите на международното право, правото на Съюза или националното право⁵², би било еднакво валидно за установяването на опасността или неопасността на веществата, съдържащи се в даден отпадък. Както приложение III in fine към Директива 2008/98, изменено с Регламент № 1357/2014, така и глава „Оценяване и класифициране“, точка 2, второ тире от приложението към Решение 2000/532 предвиждат, че може да се използват и „други международно признати методи и указания за изпитване“. Отново ще припомня, че резултатите от изпитване имат предимство пред метода за изчисляване на тези опасни вещества съгласно глава „Оценяване и класифициране“, точка 1 in fine от приложението към Решение 2000/523.

69. Що се касае до обхвата на изпитванията и химическите анализи, считам в съответствие с гореизложеното, че тези анализи могат да се извършват чрез вземане на проби, но при наличие на всички необходими гаранции за ефективност и представителност. Тези гаранции се постигат например чрез прилагането на разработените от CEN стандарти и технически спецификации за „характеризиране на отпадъци — вземане на проби от материали, представляващи отпадъци“⁵³.

70. Предвид гореизложените съображения член 7 и приложение III към Директива 2008/98 и глава „Оценяване и класифициране“, точка 2 („Класифициране на отпадъците като опасни“) от приложението към Решение 2000/532 трябва да се тълкуват в смисъл, че причинителят или притежателят на даден отпадък е длъжен да изследва състава му и след това да провери чрез изчисляване или изпитване дали съдържа опасно вещество или вещество с признаци за

49 Химическият анализ по принцип се използва, за да се изследват веществата в даден отпадък, докато изпитването обикновено се употребява, за да се определи концентрацията на дадено вещество, чието наличие в отпадъка е известно.

50 Приложение 3, озаглавено „Специфични подходи за определянето на опасни свойства (HP 1 — HP 15)“, към Известие на Комисията — Технически насоки относно класифицирането на отпадъци от 9 април 2018 г. (ОВ С 124, 2018 г., стр. 1), стр. 87—123.

51 Известие на Комисията — Технически насоки относно класифицирането на отпадъци от 9 април 2018 г. (ОВ С 124, 2018 г., стр. 1), приложение 4, стр. 129—131.

52 В известието от 2018 г. самата Комисия посочва документа „Characterization of waste — Determination of elements and substances in waste“, описан в експериментален стандарт AFNOR XP X30-489, в който е предложен метод за изчерпателно определяне на елементи и вещества в течни и твърди отпадъци. Също така публикацията на Агенцията на САЩ за опазване на околната среда от 2014 г., озаглавена: Test Methods for Evaluating Solid Waste (SW-846), на адрес: <http://www3.epa.gov/epawaste/hazard/testmethods/sw846/online/index.htm>.

53 Техническите стандарти на CEN са следните: EN 14899 Характеризиране на отпадъци. Вземане на проби от отпадъчни материали. Обща рамка за подготовка и прилагане на план за вземане на проби; CEN/TR 15310-1:2006 Ръководство за избора и прилагането на критерии за вземане на проба при различни условия; CEN/TR 15310-2:2006 Указания относно техниките на вземане на проби; CEN/TR 15310-3:2006 Указания относно процедури за вземане на частична проба на място; CEN/TR 15310-4:2006 Указания относно процедурите за опаковане, съхранение, консервиране, транспорт и доставка на пробите, и CEN/TR 15310-5:2006 Указания относно процеса на определяне плана за вземане на проба.

опасност от изброените в приложение III към Директива 2008/98 или в приложение IV към Регламент № 850/2004. За тази цел е уместно използването на вземането на проби, химическите анализи и изпитванията, предвидени в Регламент № 440/2008, или всякакви други, които са международно признати или приети от националното право на държавата членка.

2. Четвърти преюдициален въпрос

71. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали в случай на съмнение или на невъзможност да се потвърди със сигурност наличието на опасни вещества в даден отпадък принципът на предпазните мерки изисква той да бъде класиран в огледална опасна позиция (ОО).

72. Съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС принципът на предпазните мерки или на предохранителните мерки е един от принципите, които са в основата на политиката в областта на околната среда на Съюза, в допълнение към принципите на превантивните действия, отстраняването още при източника на замърсяване и „замърсителят плаща“. Принципът на предпазните мерки е инструмент за управление на отпадъците, който може да се използва при наличие на научна несигурност относно съмнение за опасност за човешкото здраве или за околната среда и който позволява да се предприемат превантивни мерки, преди да се разсее тази несигурност⁵⁴.

73. В член 4, параграф 2, последна алинея от Директива 2008/98 е посочен по-специално принципът на предпазните мерки (или на предохранителните мерки)⁵⁵, докато в членове 1 и 13 от същата директива се изтъква задължението на държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда.

74. Класирането на даден отпадък в огледална позиция тип ОО, както отбелязах, има сериозни последици за последващото им управление (повторна употреба, рециклиране, евентуално оползотворяване и обезвреждане). Както посочва Комисията, принципът на предпазните мерки не изисква автоматично да се извърши посоченото класиране, когато има само съмнение за наличие на вещества с опасни елементи от предвидените в приложение III към Директива 2008/98 или в приложение IV към Регламент № 850/2004.

75. За да установи дали е уместно те да бъдат класирани в позиция тип ОО или в позиция тип ОН, собственикът или притежателят на отпадъка следва да приложи процедурата за класифициране на отпадъци с огледални позиции, като преди това определи техния състав, и в случай че установи вещества с признаци за опасност, да изчисли техните стойности или да извърши съответните изпитвания.

76. Причинителят или притежателят на отпадъка обаче не може да използва принципа на предпазните мерки като претекст за неприлагане на процедурата за класифициране на отпадъци с огледални позиции, установена в Директива 2008/98 и в Решение 2000/532. Съгласно член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/98 държавите членки имат право да прекласифицират или декласифицират даден отпадък като опасен, но преди това трябва да нотифицират Комисията, така че тя евентуално да адаптира ЕСО. Ако подобно ограничение съществува за държавите членки, то посоченият принцип не оправомощава частноправните субекти да класифицират отпадъците извън процедурата, установена в посочените правни норми на ЕС.

⁵⁴ Вж. *Thieffry*, P. Manuel de droit européen de l'environnement. 2. ed., Bruylant, Bruxelles 2017, p. 83; и *Esteve Pardo*, J. El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Marcial Pons, Madrid 2009, 141—146.

⁵⁵ Съгласно който „държавите членки вземат предвид общите принципи за опазване на околната среда — на предпазни мерки и на устойчивост, техническата осъществимост и икономическата приложимост, опазването на ресурсите, както и цялостното въздействие върху околната среда, човешкото здраве, икономиката и обществото, в съответствие с членове 1 и 13“.

77. Считаю, че това се потвърждава от практиката на Съда⁵⁶. Всъщност „правилното прилагане на принципа на предпазните мерки предполага, на първо място, установяване на потенциалните отрицателни последици за здравето от съответните вещества или храни, и на второ място, обстойна оценка на риска за здравето, основана на най-достоверните налични научни данни и на най-актуалните резултати от международните научни изследвания“⁵⁷. Следователно „защитните мерки [...] не биха могли да бъдат валидно мотивирани с чисто хипотетичен подход относно риска, основаващ се единствено на все още научно непотвърдени предположения. Напротив, подобни защитни мерки, въпреки временния им характер и дори да са превантивни по естеството си, могат да се приемат единствено ако се основават на възможно най-пълна оценка на рисковете, предвид особените обстоятелства на конкретния случай, които разкриват необходимостта от тези мерки“⁵⁸.

78. Наличието само на съмнение за опасността на отпадъка също не е достатъчно за класирането на отпадъка в позиция тип ОО в съответствие с принципа на предпазните мерки. Ако беше така, всички огледални позиции биха водели до класифициране на отпадъка като опасен. Но за посоченото класифициране, повтарям, се изисква индивидуален анализ на състава на отпадъка и последваща проверка на евентуалната опасност на съдържащите се в него вещества. Процедурата по Директива 2008/98 и по Решение 2000/532 поставя изисквания, подобни на посочените от Съда по отношение на позоваването на принципа на предпазните мерки.

79. Споделям становището на италианското правителство, че причинителят или притежателят на отпадъка не е длъжен да го анализира изчерпателно, за да идентифицира *всички* опасни вещества съгласно Регламент № 1272/2008, които може да се съдържат в него, и *всички* евентуални признаци за опасност, които той може да прояви, в съответствие с приложение III към Директива 2008/98. Същото становище споделя запитващата юрисдикция, според която е необходимо не безразборно изследване за установяването на *всички* съставки, които отпадъците биха могли абстрактно да съдържат, а адекватното определяне на свойствата им, основаващо се първо на установяването на точния им състав, и впоследствие на проверката на опасността на така определените вещества.

80. Принципът на техническата осъществимост и икономическата приложимост, посочен в член 4, параграф 2, последна алинея от Директива 2008/98, не допуска да се изисква от причинителя извършването на абсолютно изчерпателен анализ на състава на даден отпадък и на всички признаци за опасност на съдържащите се в него вещества. Подобно задължение също би било непропорционално.

⁵⁶ За подробен анализ на практиката на съдилищата на Съюза вж. например *Da Cruz Vilaça*, J. L. The Precautionary Principle in EC Law. — In: EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law, Hart Publishing, 2014, 321—354.

⁵⁷ Вж. по-специално решения от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция (C-333/08, EU:C:2010:44, т. 92), и от 19 януари 2017 г., Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, т. 56). Вж. също заключението на генералния адвокат Bobek по дело Confédération paysanne и др. (C-528/16, EU:C:2018:20, т. 48—54).

⁵⁸ Вж. по-специално решения от 8 септември 2011 г., Monsanto и др. (C-58/10—C-68/10, EU:C:2011:553, т. 77), и от 13 септември 2017 г., Fidenato и др. (C-111/16, EU:C:2017:676, т. 51).

81. Считам, че принципът на предпазните мерки обосновава класирането на даден отпадък в огледална позиция тип ОО, когато анализът на състава му и/или на признаците за опасност на съставките му се окаже невъзможен по независещи от причинителя или притежателя на отпадъка причини. В този случай би имало реална опасност за общественото здраве или за околната среда, което би обосновоало класирането на отпадъка в огледална позиция тип ОО като ограничителна мярка за „неутрализиране“ на опасността му⁵⁹.

IV. Заключение

82. По изложените съображения предлагам на преюдициалните въпроси на Corte suprema di Cassazione (Върховен касационен съд, Италия) да се отговори по следния начин:

„Член 7 и приложение III към Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, изменени с Регламент (ЕО) № 1357/2014, и глава „Оценяване и класифициране“, точка 2 („Класифициране на отпадъците като опасни“) от приложението към Решение 2000/532/ЕО на Комисията от 3 май 2000 година за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци, изменено с Решение 2014/955/ЕС, трябва да се тълкуват в смисъл, че:

- 1) Причинителят или притежателят на даден отпадък, който подлежи на класиране в огледална позиция, е длъжен да изследва състава му и след това да провери чрез изчисляване или изпитване дали съдържа опасно вещество или вещество с признаци за опасност от посочените в приложение III към Директива 2008/98 или в приложение IV към Регламент № 850/2004. За тази цел е уместно използването на вземането на проби, химическите анализи и изпитванията, предвидени в Регламент (ЕО) № 440/2008, или всякакви други методи, които са международно признати или приети от националното право на държавата членка.
- 2) Причинителят на даден отпадък не може да използва принципа на предпазните мерки или на предохранителните мерки като претекст за неприлагане на процедурата за класифициране на отпадъци с огледални позиции по Директива 2008/98 и Решение 2000/532, освен ако анализът на състава му и/или на признаците за опасност на съставките му се окаже невъзможен“.

⁵⁹ Според Съда, „когато се окаже невъможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск поради недостатъчния, неубедителния или неточния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки“ (решения от 2 декември 2004 г., Комисия/Нидерландия, C-41/02, EU:C:2004:762, т. 54, от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 93, и от 19 януари 2017 г., Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, т. 57).