



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 29 ноември 2018 година¹

Дело C-60/18

AS Tallinna Vesi
срещу
Keskkonnaamet
Встъпила страна:
Keskkonnaministeerium

(Преюдициално запитване, отправено от Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд, Талин, Естония)

„Директива 2008/98/ЕО — Отпадъци — Статус за край на отпадъка — Оползотворяване — Специфични критерии за установяване на статус за край на отпадъка по отношение на утайка от пречистване на отпадъчни води — Липса на критерии на равнище на Съюза или на национално равнище“

I. Въведение

1. Като се започне от решение *Vessoso и Zanetti*², Съдът разглежда проблематиката на понятието за отпадък в практиката си от десетилетия насам. Сравнително по-отскоро се поставя въпросът при какви условия отпадъкът може да бъде отново превърнат в нормален стопански актив, който повече не попада в обхвата на стриктните разпоредби на правото в областта на отпадъците³. С преработения текст на Директивата за отпадъците от 2008 г.⁴ законодателят предприема първите стъпки, за да отговори на този въпрос. Въпреки че в последно време той допълнително прецизира отговора в това отношение⁵, тези законодателни промени все още не са приложими към случая в главното производство.

2. Независимо от последните законодателни изменения, важен критерий за разглеждания въпрос е обстоятелството, че веществото или предметът отговаря на техническите изисквания за съответната употреба и е в съответствие със съществуващите закони и стандарти, приложими към продуктите. Означава ли това обаче, че отпадъкът може да престане да бъде

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Решение от 28 март 1990 г., *Vessoso и Zanetti* (C-206/88 и C-207/88, EU:C:1990:145).

³ Решение от 15 юни 2000 г., *ARCO Chemie Nederland и др.* (C-418/97 и C-419/97, EU:C:2000:318).

⁴ Директива 2008/98/ЕО 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) („Директива за отпадъците“). Измененията, приети с Регламент (ЕС) № 1357/2014 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) и с Директива (ЕС) 2015/1127 на Комисията от 10 юли 2015 година за изменение на приложение II към Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 184, 2015 г., стр. 13), не са относими към спора по главното производство.

⁵ Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците (ОВ L 150, 2018 г., стр. 109).

отпадък само ако и след като е преминал през процес на оползотворяване чрез превръщането му в продукт, който отговаря на установените в това отношение общи стандарти? Или пък може ли притежателят на отпадъка да иска от компетентния административен орган да реши за отделния случай дали отпадъкът не е престанал да бъде отпадък, независимо дали са определени стандарти за съответния продукт?

3. Това са въпросите, които се поставят с настоящото преюдициално запитване.

II. Правна уредба

A. Директивата за отпадъците

4. Съгласно член 3, точка 1 от Директивата за отпадъците „отпадък“ е всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи“.

5. Член 4, параграф 1 от Директивата за отпадъците установява йерархията на отпадъците:

„В законодателството и в политиката за предотвратяване и управление на отпадъците се прилага като приоритетен ред следната йерархия на отпадъците:

- а) предотвратяване;
- б) подготовка за повторна употреба;
- в) рециклиране;
- г) друго оползотворяване, например оползотворяване за получаване на енергия;
- д) обезвреждане“.

6. Релевантната разпоредба за установяване на статус за край на отпадъка е член 6 от Директивата за отпадъците:

(1) Някои определени отпадъци престават да са отпадъци по смисъла на член 3, точка 1, когато са преминали през процес на оползотворяване, включително рециклиране, и отговарят на определени критерии, които трябва да се разработят съгласно следните условия:

- а) съществува обичайна практика за използването на веществото или предмета за специфични цели;
- б) за това вещество или предмет съществува пазар или търсене;
- в) веществото или предметът отговарят на техническите изисквания за специфичните цели и са в съответствие със съществуващите закони и стандарти, приложими към продуктите; и
- г) употребата на веществото или предмета няма да доведе до цялостно вредно въздействие върху околната среда или човешкото здраве.

Критериите включват пределни допустими стойности за замърсителите, когато това е необходимо, и отчитат вероятни вредни въздействия на веществото или предмета върху околната среда.

(2)—(3) [...]

(4) Когато по установената в параграфи 1 и 2 процедура не са определени критерии на общностно равнище, държавите членки могат да решат за всеки отделен случай дали даден отпадък е престанал да бъде отпадък, като вземат предвид приложимата съдебна практика. Те нотифицират Комисията за тези решения в съответствие с Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. относно определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти и на правилата относно услугите на информационното общество, когато това се изисква от разпоредбите на посочената директива“.

7. С член 13 от Директивата за отпадъците се установява съществено задължение и нейната цел:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве, без да се вреди на околната среда [...]“.

8. След постъпването на преюдициалното запитване са приети изменения на Директивата за отпадъците по голям брой въпроси, по-специално по отношение на член 6. Срокът за транспонирането на тези изменения изтича обаче едва на 5 юли 2020 г., поради което те все още са непримени към настоящия случай.

Б. Естонският Закон за управление на отпадъците

9. Преюдициалното запитване се отнася по-специално до член 2¹ от Jäätmeseadus (естонският Закон за управление на отпадъците) в редакцията му от 18 юли 2014 г., който урежда придобиването на статуса за край на отпадъка:

„(1) Отпадъците престават да бъдат отпадъци, когато са преминали през процес на оползотворяване, включително рециклиране, и отговарят на критериите, определени съгласно член 6, параграф 2 от [Директивата за отпадъците], които трябва да се разработят съгласно следните условия:

- 1) веществото или предметът се използва обичайно за специфични цели;
 - 2) за веществото или предмета съществува пазар или търсене;
 - 3) веществото или предметът отговаря на техническите изисквания за специфичните цели и е в съответствие със съществуващите закони и стандарти, приложими към продуктите;
 - 4) употребата на веществото или предмета няма да доведе до вредно въздействие върху околната среда или човешкото здраве.
- (2) Ако по смисъла на член 1 от настоящия параграф не са определени критерии съгласно член 6, параграф 2 от [Директивата за отпадъците], ресорният министър може, при съобразяване с условията по параграф 1, точки 1—4, да определи с наредба критериите за установяване на статус за край на отпадък за някои видове отпадъци.
- (3) Критериите следва да съдържат пределно допустими стойности за съдържание на опасни вещества, ако това е необходимо, и да бъдат съобразени с вероятното вредно въздействие върху околната среда и човешкото здраве.

- (4) Дейността по оползотворяване, при която отпадъците престават да бъдат отпадъци, следва да е посочена в разрешително за извършване на дейности с отпадъци или в комплексно екологично разрешително по Закона относно емисиите от промишлеността, издадено на предприятието, което извършва дейността по оползотворяване [...]“.

III. Фактите и преюдициалното запитване

10. През 2014 г. и 2015 г. Keskkonnaamet (Агенция по околната среда) издава на AS Tallinna Vesi, оператор на пречиствателно съоръжение, разрешителни за дейности с отпадъци, за целите на оползотворяването на отпадъци в съоръжение за третиране на отпадъци, находящо се в Талин (Естония), с общ обем до 32 000 тона годишно, и в съоръжение за третиране на отпадъци, находящо се в община Харку, окръг Харюмаа (Естония), с общ обем до 7000 тона годишно.

11. От мотивите към посочените актове е видно, че Tallinna Vesi извършва дейности по канализирането на отпадъчни води от населени места и по третирането на отпадъчни води в съоръжение с активна утайка.

12. Агенцията по околната среда и Tallinna Vesi спорят по въпроса дали третираната по посочения начин утайка от пречистването на отпадъчни води продължава да има статус на отпадък, което би ограничило значително нейната употреба, или пък може свободно да бъде продавана като продукт.

13. Tallinna Vesi твърди, че дейността по пречистването на отпадъчните води представлява рециклиране чрез биологично третиране. Съгласно естонското право биологичното третиране представлявало дейност по оползотворяване на отпадъци, при която отпадъчните материали се преработват в продукти и чрез която се придобива статус за край на отпадъка. Tallinna Vesi иска да му бъде издадено разрешително за дейности с отпадъци в посочения смисъл.

14. За разлика от това Агенцията по околната среда поддържа, че за да се придобие статус за край на отпадък, трябва кумулативно да са изпълнени всички критерии по член 2¹, параграф 1, точки 1—4 от естонския Закон за управление на отпадъците. По-специално съгласно член 2¹, параграф 1, точка 3 от естонския Закон за управление на отпадъците дадено вещество или предмет се превръщали в продукт само ако отговарят на техническите изисквания за специфичните цели.

15. За продукта, който се получавал вследствие на извършваната от Tallinna Vesi дейност по стабилизиране и хигиенизиране, не съществувал обаче приложим стандарт, поради което извършваната от предприятието дейност по третиране на отпадъците следвало да се класифицира като биологично третиране, *предхождащо* оползотворяването на отпадъци. Следователно употребяващият утайка от пречистването на отпадъчни води следвало да се регистрира като управляващ неопасни отпадъци или да притежава разрешително за извършване на дейности с отпадъци или комплексно екологично разрешително, независимо дали е била извършена обработка.

16. В допълнение Агенцията по околната среда посочва, че член 2¹ от естонския Закон за управление на отпадъците не предоставя право на административните органи да решават относно статуса за край на отпадъка и че те могат да установяват този статус само въз основа на правен акт на Европейския съюз или на наредба на министъра на околната среда.

17. Tallinna Vesi обжалва по съдебен ред срещу разрешителните за извършване на дейности с отпадъци в частта, в която в тях се приема, че преработената утайка продължава да има статус на отпадък. Първоинстанционният съд отхвърля жалбата, след което Tallinna Vesi обжалва неговото решение пред Апелативен съд, Талин. Сезираният съд отправя следните въпроси до Съда на Европейския съюз (Съда):

- „1) Трябва ли член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците да се тълкува в смисъл, че допуска национален правен акт, който предвижда, че когато по отношение на определен вид отпадъци не са определени критерии за установяване на статус за край на отпадъка на равнището на Съюза, определянето на този статус зависи от обстоятелството дали за конкретния вид отпадъци са установени такива критерии с национален правен акт с общо приложение?
- 2) Предоставя ли член 6, параграф 4, първо изречение от Директивата за отпадъците — когато по отношение на определен вид отпадъци не са определени критерии за установяване на статус за край на отпадъка на равнището на Съюза — право на притежателя на отпадъците да иска от компетентния административен орган или от съд на държава членка статусът за край на отпадъка да бъде установен съгласно приложимата практика на Съда на Европейския съюз, независимо дали за конкретния вид отпадъци съществуват критерии, определени с национален правен акт с общо приложение?“.

18. Писмени становища пред Съда са представили AS Tallina Vesi, Република Естония, Италианската република, Република Австрия, Кралство Нидерландия и Европейската комисия. Съдът е приел, че е достатъчно информиран, поради което не е проведено открито съдебно заседание.

IV. Правен анализ

19. Очевидно въззивният съд приема, че утайката представлява отпадък, тъй като той не поставя въпроса дали утайката — предвид изключването на определени видове отпадъци от обхвата на Директивата за отпадъците съгласно член 2, параграф 2, буква а) от тази директива във връзка с Директивата за отпадъчните води⁶ и/или Директивата за утайките⁷ — въобще следва да се счита за отпадък. Също в толкова малка степен запитващата юрисдикция повдига въпроса дали Директивата за утайките евентуално не определя продуктов стандарт, който да е достатъчен. Ако по тези въпроси продължава да има съмнения, поне на този етап решаването им остава на преценката на националната юрисдикция.

20. Вместо това преюдициалното запитване визира сложна уредба, която в приложимата ѝ редакция изглежда донякъде неудачно формулирана. Въпреки че член 6, параграф 1 от Директивата за отпадъците съдържа определени условия, които са от значение за определянето на статус за край на отпадъка, те трябва обаче най-напред да бъдат допълнително конкретизирани от Комисията с други правни актове, преди да може да се установи дали

⁶ Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, 1991 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2 стр. 43), като би била относима редакцията ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 1137/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на някои актове, за които се прилага процедурата, предвидена в член 251 от Договора, във връзка с процедурата по регулиране с контрол — Адаптиране към процедурата по регулиране с контрол — част първа (ОВ L 311, 2008 г., стр. 1). Вж. за разграничението на приложното поле на Директивата за отпадъците по отношение на отпадъчните води решение от 10 май 2007 г., Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

⁷ Директива 86/278/ЕИО на Съвета от 12 юни 1986 година за опазване на околната среда, и по-специално на почвата, при използване на утайки от отпадъчни води в земеделието (ОВ L 181, 1986 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 191), като би била относима редакцията ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 219/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на някои актове, за които се прилага процедурата, предвидена в член 251 от Договора, във връзка с процедурата по регулиране с контрол — Адаптиране към процедурата по регулиране с контрол — втора част (ОВ L 87, 2009 г., стр. 109).

дадени отпадъци престават да бъдат отпадъци⁸. Съгласно член 6, параграф 4 при липса на критерии на равнището на Съюза държавите членки могат да решават за всеки отделен случай дали даден отпадък е престанал да бъде отпадък, като вземат предвид приложимата съдебна практика.

21. Последната разпоредба е посочена и в двата преюдициални въпроса до Съда във връзка с придобиването на статус за край на отпадъка. От една страна, запитващата юрисдикция иска да установи дали ако установяването на статус за край на отпадъка се поставя в зависимост от наличието на установени продуктови стандарти по отношение на дадено вещество или предмет на равнището на Съюза или на национално равнище, това е съвместимо с член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците и от друга страна, дали притежателят на отпадъците може да иска от компетентния административен орган или от съд на държава членка да реши дали се запазва, или се прекратява статусът на отпадък.

22. В това отношение отговорът на единия въпрос може да повлияе в значителна степен на отговора на другия въпрос. Всъщност, ако се приеме, че е допустимо придобиването на статус за край на отпадъка да бъде обвързано с наличието на установени критерии за това, не може да съществува задължение да се решава за отделния случай дали даден отпадък е престанал да бъде отпадък независимо от това обвързване. От друга страна, текстът на член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците, който позволява на държавите членки да решават по този въпрос за *всеки отделен случай*, би могъл да се разбира и в смисъл, че държавите членки вземат *само* индивидуални решения и че не могат да установяват общи критерии.

23. Както е видно от по-нататъшното ми изложение, отговорите се намират по средата между тези две крайности. За целта най-напред ще разгледам текста на член 6, параграф 4, първо изречение от Директивата за отпадъците, след това ще обсъдя материалноправните условия за придобиване на статус за край на отпадъка и правомощията на държавите членки в това отношение и накрая ще изследвам съотношението между общата правна уредба и индивидуалните решения по прилагане на член 6, параграф 4.

A. По текста на член 6, параграф 4, първо изречение от Директивата за отпадъците

24. Изглежда относително ясно, че отговорът на въпросите в преюдициалното запитване произтича от текста на член 6, параграф 4, първо изречение от Директивата за отпадъците. Съгласно тази разпоредба държавите членки *могат* да решат за всеки отделен случай дали даден отпадък е престанал да бъде отпадък, като вземат предвид приложимата съдебна практика, когато Комисията не е определила критерии за това на равнището на Съюза.

25. Така на пръв поглед изглежда логично да се ограничим с текста на тази разпоредба по-специално поради използването на глагола „могат“, като евентуално бъде взето предвид и правомощието на държавите членки по член 193 ДФЕС да въвеждат по-строги предпазни мерки. Тези обстоятелства сами по себе си биха били достатъчни, за да се приеме, че националните административни органи и съдилищата на държавите членки *не са длъжни* да установяват статус за край на отпадъка по отношение на дадени вещества или предмети, когато липсва специфична национална правна уредба или правна уредба на равнището на Съюза. От това следва, че тези органи не са задължени да определят критерии, нито да приемат индивидуални решения.

⁸ Решение от 7 март 2013 г., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 55).

26. В действителност обаче такъв подход би бил твърде повърхностен. По-скоро преюдициалното запитване изисква много по-задълбочен анализ на понятието за отпадък и особено на предпоставките за придобиване на статуса за край на отпадъка. Защото, когато дадено вещество или предмет продължава да бъде считано за отпадък, при положение че съгласно Директивата за отпадъците статусът на отпадък следва да се прекрати, такъв подход би бил в противоречие с тази директива. Напротив, трябва да бъде намерен подходящ баланс между целите на Директивата за отпадъците, а именно, от една страна, да се гарантира високо равнище на закрила и от друга, да се създаде възможност за оползотворяването на отпадъците в използвани продукти.

Б. По придобиването на статус за край на отпадъка

27. В член 6 от Директивата за отпадъците са посочени два случая, които водят до придобиване на статус за край на отпадъка.

28. Съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за отпадъците някои определени отпадъци престават да се считат за отпадъци, когато са преминали през процес на оползотворяване и ако отговарят на определени критерии, изготвени от Комисията съгласно определени условия. В тези случаи би било задължително да бъде придобит статус за край на отпадъка, същевременно обаче липсват условията за прилагането на тази разпоредба. По-специално Комисията не е изготвила такива критерии по отношение на утайката от пречистването на отпадъчни води.

29. Вторият случай на прекратяване на статуса на отпадък е уреден в член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците. Тази разпоредба предвижда възможност за държавите членки да вземат решения, като се съобразяват с приложимата съдебна практика (на Съда на Европейския съюз).

30. Посочената в член 6, параграф 4 съдебна практика се е развила независимо от член 6 и е основана на определението по член 3, точка 1 от Директивата за отпадъците⁹. Съгласно тази разпоредба „отпадък“ е всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи. Фактът на освобождаването от отпадъка трябва да се преценява (обективно) с оглед на всички обстоятелства, като се има предвид целта на Директивата и се внимава да не се наруши нейната ефикасност¹⁰.

31. Това определение би могло да се разбира в смисъл, че съответното вещество или предмет е престанало да бъде отпадък, ако не е установено, че притежателят на въпросното вещество или предмет се освобождава от него или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи от него.

32. Тази промяна в статуса на отпадъка (която може да е спонтанна) би била обаче несъвместима с установената в Директивата за отпадъците система за управление на отпадъците, тъй като тази система предполага по-нататъшната приложимост на правната уредба в областта на отпадъците.

⁹ Решение от 7 март 2013 г., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 57 и цитираната съдебна практика).

¹⁰ Решения от 18 декември 2007 г., Комисия/Италия (C-263/05, EU:C:2007:808, т. 40) и от 12 декември 2013 г., Shell Nederland и Belgian Shell (C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 40).

33. По-специално съгласно член 15, параграф 1 от Директивата за отпадъците държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки първоначален причинител на отпадъци или друг притежател извършва самостоятелно третирането на отпадъците или поверява третирането на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или третирането се организира от частна или обществена организация за събиране на отпадъци, в съответствие с членове 4 и 13.

34. Член 13 от Директивата за отпадъците съдържа главното задължение в правната уредба в областта на отпадъците, а именно държавите членки да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда. В член 4 е уредена йерархията в дейностите по управление на отпадъците, като е установен следният приоритетен ред: най-напред предотвратяване, след това подготовка за повторна употреба, рециклиране, друго оползотворяване и накрая, само като последна възможност, обезвреждане на отпадъците.

35. Когато обаче в този контекст оператор извършва дейност по преработване на отпадъци с търговска цел, той не е в състояние да се освободи от отпадъците поне докато трае процесът на преработването им. Напротив, притежанието на отпадъците е безусловна предпоставка за извършването на съответната дейност и следователно за реализиране на целената печалба. Така дейността по депониране на отпадъци се състои в притежанието на отпадъци за продължително време. И именно дейността по оползотворяване на отпадъци по занятие по правило предполага именно че въпросните отпадъци следва да бъдат получени. Поради това възникват конфликти и за това кой има право да обезвреди или да оползотвори определени отпадъци¹¹.

36. Това отсъствие на освобождаване от отпадъците в процеса на управлението им не е достатъчно само по себе си, за да наложи изваждане на съответните отпадъци от приложното поле на правото в областта на отпадъците. Всъщност в момента, в който тази уредба престане да се прилага, повече няма да може да се гарантира спазването на членове 4 и 13 от Директивата за отпадъците.

37. Изгубването на статуса на отпадък с основание предполага, че притежателят на веществото или на предмета се освобождава от него или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи от него¹²; същевременно обаче това условие не е достатъчно, за да се придобие статус за край на отпадъка. Впрочем това следва от условията по член 6, параграф 1 от Директивата за отпадъците, но и от практиката на Съда, на която се позовава член 6, параграф 4.

38. В това отношение Съдът приема, че получените вследствие на някои форми на оползотворяване вещества престават да бъдат отпадък, освен ако се установи, че операторът се освобождава от отпадъка. Това се отнася за оползотворяването на отпадъци от опаковки чрез преработването им в нов материал или в продукт със свойства, сходни на тези на материала, от който те са произведени¹³, и за преработването на железен скрап в продукти от желязо или стомана, които са дотолкова сходни с продуктите, произведени от първична суровина, че почти не могат да бъдат различени от тях¹⁴. Подобно качество се постига при оползотворяването на отпадъци в пречистен газ, предназначен за използване като гориво¹⁵.

11 Това се илюстрира в решение от 9 септември 1999 г., Комисия/Германия (C-102/97, EU:C:1999:394), в което се разглежда конфликтът между определени практики по оползотворяване на стари масла, и от 23 май 2000 г., Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279) относно достъпа до строителни отпадъци.

12 Решение от 7 март 2013 г., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 57).

13 Решение от 19 юни 2003 г., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, т. 75).

14 Решение от 11 ноември 2004 г., Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, т. 52).

15 Решения от 4 декември 2008 г., Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, т. 35 и 36) и от 25 февруари 2010 г., Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, т. 20 и 21).

39. От това следва, че за да може дадено вещество или предмет да придобие статус за край на отпадък, трябва да са изпълнени две условия. Първо, притежателят на въпросното вещество или предмет не следва да се освобождава от него или да възнамерява да се освободи, или да е длъжен да се освободи от него по смисъла на член 3, точка 1 от Директивата за отпадъците. И второ, вследствие на *процес на оползотворяване* веществото или предметът следва да могат да бъдат направени използваеми, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда¹⁶.

40. В съдебната практика обаче не е установено задължение за Съюза или за държавите членки да приемат правна уредба или индивидуални решения, за да може даден отпадък повече да не бъде разглеждан като такъв.

В. Правомощия на държавите членки и техните предели

41. Посочените условия за придобиването на статус за край на отпадъка обаче са от съществено значение за свързаните с това правомощия на държавите членки. В това отношение наред с член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците е от интерес по-специално уредбата относно оползотворяването на отпадъците, тъй като съгласно съдебната практика оползотворяването представлява условие за придобиването на статус за край на отпадъка.

42. Действително приложение II към Директивата за отпадъците съдържа неизчерпателен списък на дейностите по оползотворяване. Въпреки това съгласно член 10 по принцип уреждането на дейностите по оползотворяване, включително на изискванията във връзка с пълното оползотворяване, е задължение на държавите членки, освен при наличието на специфични разпоредби на правото на Съюза за определени отпадъци, например въз основа на член 6, параграфи 1 и 2. Във връзка с това държавите членки трябва да съблюдават йерархията в дейностите по управление на отпадъците по член 4 и да спазват член 13, като не допускат застрашаване на човешкото здраве и вреди за околната среда, но пък могат по своя преценка да установяват различни нива на стандарти за защита¹⁷.

43. Това правомощие на държавите членки, да решават по своя преценка как да уредят процеса по оползотворяване и приложимото в това отношение равнище на закрила, е в съответствие с текста на член 6, параграф 4, първо изречение от Директивата за отпадъците, който предвижда, че държавите членки *могат* да решат за всеки отделен случай дали даден отпадък е престанал да бъде отпадък, но не са *длъжни* да установяват статус на край на отпадъка. Това правомощие се подкрепя и от текста на член 193 ДФЕС, който предоставя право на държавите членки да запазят съществуващите или да въвеждат по-строги предпазни мерки.

44. В същото време обаче свободата на държавите членки за преценка във връзка с прилагането на член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците не е неограничена. Те трябва да съблюдават целите на Директивата, като например йерархията в дейностите по управление на отпадъците по член 4, и особено да подкрепят използването на рециклируеми материали, както следва от съображение 29, и освен това са длъжни да спазват основните права на засегнатите лица, в разглеждания случай, по-специално правото на собственост съгласно член 17 от Хартата на основните права и на свободата на стопанската инициатива съгласно член 16.

16 Решение от 7 март 2013 г., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 60).

17 Срв. решение от 16 декември 2004 г., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, т. 45 и 46).

45. Член 193 ДФЕС не променя по никакъв начин съществено тези предели, тъй като по-строгите предпазни мерки трябва, от една страна, да са насочени към изпълнението на целите на съответния правен акт на Съюза и от друга страна, да са съобразени с правото на Съюза, и по-специално с неговите общи принципи¹⁸, сред които са и основните права.

46. При все това, що се отнася до изпълнението на целите на Директивата за отпадъците, на държавите членки е оставена свобода на преценка, особено във връзка с опазването на здравето и на околната среда съгласно член 13¹⁹. Всъщност съответните мерки предполагат комплексна преценка на рисковете, свързани с всяка дейност по оползотворяване, съобразно най-новите достижения на науката и техниката²⁰. Правото на Съюза позволява съдебният контрол на такива решения да бъде ограничен до очевидни грешки при преценката²¹, но изисква компетентните органи да спазват процесуалните гаранции, т.е. по-специално да проверят внимателно и безпристрастно всички релевантни обстоятелства на конкретния случай²². Тази свобода на преценка трябва да се прилага и при необходимото претегляне между засегнатите основни права във връзка с тяхното прилагане.

47. От това следва, че Директивата за отпадъците, и особено член 6, параграф 4, предоставя на държавите членки широка свобода на преценка, когато решават дали дадени отпадъци да продължат да бъдат считани за отпадъци. Когато вземат това решение, те трябва обаче да вземат предвид всички релевантни обстоятелства в конкретния случай и да се съобразят с най-новите достижения на науката и техниката, и в този процес да спазват приложимите процесуални гаранции.

Г. Обща правна уредба или индивидуални решения

48. Следва обаче да бъде изяснен и въпросът дали с оглед на гореизложените съображения поставянето на статуса за край на отпадъка в зависимост от наличието на установени критерии за тази промяна в статуса по отношение на въпросното вещество или предмет на равнището на Съюза или на национално равнище е съвместимо с Директивата за отпадъците, и по-специално с член 6, параграф 4 от нея. Ако се приеме, че такава уредба е допустима, това би означавало, че притежателите на отпадъци нямат право да установят индивидуално, че дадени отпадъци се престанали да бъдат отпадъци, въпреки липсата на съответни критерии.

49. В това отношение най-напред следва да се уточни, че съгласно член 6, параграф 4 от Директивата за отпадъците държавите членки могат да установяват критерии за определянето на статус за край на отпадъка. Действително тази разпоредба им предоставя право да вземат решение в *отделните случаи*; това обаче не означава, че Unionsstellen биха могли да вземат само индивидуални решения относно определени отпадъци или притежатели на отпадъци. Напротив, член 6, параграф 4, второ изречение напомня на държавите членки, че следва да нотифицират Комисията за тези решения в съответствие с Директивата за предоставяне на

18 Решение от 13 юли 2017 г., Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, т. 61).

19 Срв. решения от 9 ноември 1999 г., Комисия/Италия (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, т. 66 и 67), от 18 ноември 2004 г., Комисия/Гърция (Péras Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, т. 21), от 16 декември 2004 г., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, т. 45) и от 11 декември 2008 г., M.I.V.E.R. и Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, т. 25).

20 Срв. решение от 28 юли 2016 г., Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, т. 45).

21 Срв. решения от 21 януари 1999 г., Urjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, т. 34 и 35), от 9 юни 2005 г., HLH Warenvertrieb и Orthica (C-211/03, C-299/03 и C-316/03—C-318/03, EU:C:2005:370, т. 76 и 78) и от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 60). Относно контрола върху актовете на институциите и другите органи на Съюза вж. напр. решения от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 13), от 9 септември 2003 г., Monsanto Agricoltura Italia и др. (C-236/01, EU:C:2003:431, т. 135), от 6 ноември 2008 г., Нидерландия/Комисия (C-405/07 P, EU:C:2008:613, т. 54) и от 9 юни 2016 г., Pesce и др. (C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 49).

22 Относно контрола върху мерки на държавите членки решение от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 61), относно мерки на Съюза напр. решения от 6 ноември 2008 г., Нидерландия/Комисия (C-405/07 P, EU:C:2008:613, т. 56) и от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 69).

информация за техническите стандарти и регламенти²³, когато в нея е предвидено такова задължение. Тя не е приложима обаче към индивидуални решения по отделни случаи, а за проектите на технически норми. От друга страна, критериите за определянето на статус за край на отпадъка по отношение на дадени отпадъци по принцип биха попадали в обхвата на посочената директива. Освен това подобни критерии биха били много по-полезни за обективното и последователно прилагане на уредбата в областта на отпадъците, отколкото възприемането на подход за ограничаване до индивидуални решения.

50. По принцип би било също така допустимо статусът за край на отпадъка да бъде поставен в зависимост от наличието на такива критерии. Всъщност в повечето случаи отпадъците са свързани с рискове за опазването на здравето и околната среда, които оправдават приложимостта на правото в областта на отпадъците²⁴.

51. Що се отнася специално до оползотворяването на утайката от пречистването на отпадъчни води, Австрия с основание изтъква, че утайката е свързана с определени рискове за околната среда и човешкото здраве, и особено от замърсяване с вредни вещества. Следователно предвид предоставената им свобода на преценка държавите членки следва да имат възможност да не установяват статус за край на отпадъка по отношение на утайката, съответно да не определят продуктови стандарти по отношение на преработена утайка, които иначе биха водели до установяване на статус за край на отпадъка.

52. От друга страна обаче, би могло да има отпадъци, по отношение на които въз основа на преценка, съобразена с всички релевантни обстоятелства по случая и с най-новите достижения на науката и техниката, да може да се приеме без всякакво разумно съмнение, че могат да бъдат направени използваеми вследствие на процес по оползотворяване, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда или без притежателят на отпадъка да се освобождава от него, да възнамерява да се освободи или да е длъжен да се освободи от него по смисъла на член 3, точка 1 от Директивата за отпадъците.

53. В такива случаи свободата на държавите членки на преценка би била значително стеснена и те не биха могли да се крият зад аргумента, че по отношение на съответните отпадъци все още не са установени критерии за определянето на статус за край на отпадъка. В подобна ситуация притежателят на отпадъците би имал право да иска от компетентните административни органи или съдилища да приемат акт, с който се определя статус за край на отпадъка, освен ако се установи, че притежателят на отпадъка въпреки това се освобождава от него или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи от него.

54. Що се отнася до въпроса дали при определени условия статусът на отпадък може автоматично да се прекрати било непосредствено по силата на Директивата за отпадъците, било поради това че директивата допуска приемането на съответна национална уредба, не е необходимо този въпрос да бъде решаван в рамките на настоящото дело. От една страна, естонското право не предвижда такава възможност и от друга, спорът между страните се отнася за законосъобразността на индивидуални административни актове, които изключват статус за край на отпадъка.

23 Посочената директива е Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13 том 23 стр. 207), която обаче междувременно беше заместена с Директива (ЕС) 2015/1535 (ОВ L 241, 2015 г., стр. 1) с идентично заглавие.

24 Срв. решения от 24 май 2007 г., Комисия/Испания (C-361/05, EU:C:2007:298, т. 20) и от 10 юни 2010 г., Комисия/Португалия (C-37/09, EU:C:2010:331, т. 37).

V. Заключение

55. Предвид изложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„Съгласно член 6, параграф 4 от Директива 2008/98/ЕО за отпадъците държавите членки могат да предвидят, че по принцип правото в областта на отпадъците продължава да се прилага към дадени отпадъци, докато не се изпълнят критериите за придобиване на статус за край на отпадъка, установени по отношение на съответния конкретен вид отпадъци с правен акт на Съюза или с национален правен акт с общо приложение.

Ако обаче не съществуват такива критерии, притежателят на отпадъците има право да иска от компетентния административен орган или съд на държава членка да определи статус за край на отпадъка за дадени отпадъци, когато по отношение на тях въз основа на преценка, съобразена с всички релевантни обстоятелства по случая и с най-новите достижения на науката и техниката, може да се приеме без всякакво разумно съмнение, че могат да бъдат направени използваеми вследствие на процес по оползотворяване, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда или без техният притежател да се освобождава, да възнамерява да се освободи или да е длъжен да се освободи от тях по смисъла на член 3, точка 1 от Директивата за отпадъците“.