



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

14 март 2019 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Регламент (ЕО) № 1013/2006 — Превоз на отпадъци — Отказ на Чешката република да осигури вземането обратно на сместа TPS-NOLO (Geobal), превозена от тази държава членка в Полша — Наличие на отпадък — Тежест на доказване — Доказване“

По дело C-399/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 3 юли 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват P. Němečková, E. Sanfrutos Cano и L. Haasbeek, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller и L. Dvořáková, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, заместник-председател на Съда, изпълняваща функцията на председател на първи състав, J.-C. Bonichot (докладчик), Ал. Арабаджиев, E. Regan и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: M. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 септември 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 ноември 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: чешки.

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 24, параграф 2 и член 28, параграф 1 от 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), тъй като е отказала да осигури вземането обратно в Чешката република на сместа TPS-NOLO или Geobal (наричана по-нататък „TPS-NOLO (Geobal)“), превозена от тази държава членка в Катовице (Полша).

Правна уредба

Регламент № 1013/2006

- 2 Съгласно член 1 („Обхват“) от Регламент № 1013/2006:

„1. Настоящият регламент установява процедури и режими за контрол върху превоза на отпадъци, в зависимост от произхода, местоназначението и маршрута на превоза, вида на превозваните отпадъци и вида третиране, което се прилага върху отпадъците на тяхното местоназначение.

[...]“.

- 3 Член 2 от този регламент гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

1. „отпадъци“ е съгласно определението в член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, 2006 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45), заменена, считано от 12 декември 2010 г., с 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), в член 3 от който по същество се възпроизвежда даденото в Директива 2006/12 определение за „отпадък“].

[...]

19. „компетентен орган по изпращането“ означава компетентният орган за територията, от която се планира да започне или започва превоза;

20. „компетентен орган по местоназначение“ означава компетентният орган за територията, към която се планира или осъществява превоза [...];

[...]

22. „страна изпращач“ означава всяка страна, от която се планира или осъществява превоз на отпадъци;

23. „страна по местоназначение“ означава всяка страна, към която се планира или осъществява превоз на отпадъци [...];

[...]

35. „незаконен превоз“ означава всеки превоз на отпадъци, извършен:

а) без нотификация до всички заинтересовани компетентни органи съгласно настоящия регламент; или

[...]

ж) който, във връзка с превози на отпадъци, посочени в член 3, параграфи 2 и 4, е в резултат на:

[...]

iii) превоз, извършен по начин, който фактически не е посочен в документа[,] описан в приложение VII;

[...]“.

4 Съгласно член 3, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1013/2006 за трансграничните превози вътре в Съюза в зависимост от естеството и третирането на отпадъците и ако количеството им надвишава 20 килограма (кг) се прилага процедура по нотификация или по информиране на компетентните органи.

5 Член 24, параграфи 1 и 2 от този регламент гласи:

„1. Когато даден компетентен орган открие превоз, който счита за незаконен, той незабавно информира останалите заинтересовани компетентни органи.

2. Ако незаконният превоз е отговорност на нотификатора, компетентният орган по изпращането осигурява въпросните отпадъци:

а) да бъдат взети обратно от нотификатора *de facto*; или ако няма изпратена нотификация,

б) да бъдат взети обратно от нотификатора *de jure*; или ако е неизпълнимо,

в) да бъдат взети обратно от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име; или ако е неизпълнимо,

г) да бъдат рециклирани или обезвредени алтернативно в страната по местоназначение или изпращане от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име; или ако е неизпълнимо,

д) да бъдат рециклирани или обезвредени алтернативно в друга държава от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име, ако всички заинтересовани компетентни органи са съгласни.

Въпросното обратно вземане, оползотворяване или обезвреждане се извършва в срок от 30 дни, или друг срок, който може да бъде договорен между заинтересованите компетентни органи след като компетентният орган по изпращането научи или е уведомен писмено от компетентните органи по местоназначението или транзита за незаконния превоз и причината/те за него. Това уведомяване може да се дължи на информация, предоставена на компетентните органи по местоназначението или транзита, *inter alia*, от други компетентни органи.

В случаите на обратно вземане, както е посочено в букви а), б) и в), се изпраща нова нотификация, освен ако заинтересованите компетентни органи не се съгласят, че е достатъчна надлежно обосновано искане от първоначалния компетентен орган по изпращането.

Новата нотификация се представя от лицето или органа, изброени в букви а), б) или в), в [посочения ред].

Нито един компетентен орган не се противопоставя или възразява срещу връщането на отпадъци при незаконен превоз. В случая на алтернативно уреждане, както е посочено в букви г) и д)[,] от компетентния орган по изпращането, се представя нова нотификация от първия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име, освен ако заинтересованите компетентни органи не се съгласят, че е достатъчн[о] надлежно обосновано искане от този орган“.

6 Съгласно член 28 от Регламент № 1013/2006:

„1. Ако компетентните органи по изпращането и по местоназначението не могат да се споразумеят за класификацията[,], що се отнася до разграничаването между отпадъци и вещества, които не са отпадъци, предметът на спора се третира като отпадъци. Това не засяга правото на страната по местоназначение да се разпорежда с експедирания материал в съответствие с националното си законодателство, след пристигане на експедирания материал, и когато това законодателство е в съответствие с [правото на] Общността или международното право.

2. Ако компетентните органи по изпращането и по местоназначението не могат да се споразумеят за класификацията на отпадъците, които са нотифицирани като отпадъци, изброени в приложения III, IIIA, III[B] или IV, отпадъците се разглеждат като отпадъци, изброени в приложение IV.

3. Ако компетентните органи по изпращането и местоназначението не могат да се споразумеят за класификацията на операцията за третиране на отпадъците, т.е. дали да е оползотворяване или обезвреждане, се прилагат разпоредбите относно обезвреждане.

4. Параграфи 1—3 се прилагат само по смисъла на настоящия регламент и не засягат правата на заинтересованите страни да отнасят всеки спор по тези въпроси към съда[...].“

7 На позиция A3190 от част 1, списък А от приложение V към Регламент № 1013/2006 е дадено следното определение:

„Отпадъчни катранени остатъци (с изключение на асфалтови цименти) произхождащи от рафиниране, дестилация и всякакви други пиролизни обработки на органични материали“.

Директива 2006/12

8 Съображение 2 от Директива 2006/12 гласи:

„Основната цел на всички разпоредби, отнасящи се за управлението на отпадъците[,], следва да бъде опазването на здравето на човека и на околната среда от вредните въздействия, причинени от събирането, транспортирането, третирането, складирането и изхвърлянето на отпадъци“.

9 В член 1, параграф 1, буква а) от тази директива понятието „отпадък“ е определено като „всяко вещество или предмет от категориите, установени в приложение I, [което/който] притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли“.

Директива 2008/98

10 Член 3 от Директива 2008/98 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „отпадък“ е всяко вещество или предмет, от [коего/]който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи.

[...]“.

11 В член 6, параграф 1 от тази директива се предвижда следното:

„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“.

Регламентът REACH

12 Съгласно член 2, параграф 2 от 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), изменен с Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. (ОВ L 353, 2008 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът REACH“):

„Отпадък, по смисъла на Директива 2006/12/ЕО [...], не е вещество, смес или изделие по смисъла на член 3 от настоящия регламент“.

13 Член 128 от Регламента REACH гласи:

„1. При спазване на параграф 2 държавите членки не забраняват, ограничават или спират производството, вноса, пускането на пазара или употребата на дадено вещество в самостоятелен вид, в смес или в изделие, попадащо в обхвата на настоящия регламент, когато отговаря на изискванията на настоящия регламент и, когато е уместно, [на] актове на Общността, приети за прилагането на настоящия регламент.

2. Нищо в настоящия регламент не пречи държавите членки да поддържат или въвеждат национални правила за защита на работниците, здравето на човека и околната среда, като ги прилага[т] в случаи, когато настоящият регламент не хармонизира изискванията за производство, пускане на пазара или употреба“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 14 Между края на 2010 г. и началото на 2011 г. чешки оператор превозва от Литвинов (Чешка република) в Катовице (Полша) около 20 000 тона TPS-NOLO (Geobal) — смес, съставена от кисели катрани, получени от рафиниране на нефт, от въглероден прах и от калциев оксид.
- 15 Тази смес е складирана изцяло или частично на нает от полския вносител терен, който се намира на улица „Карол Вожняк“ в Катовице.
- 16 На 11 септември 2011 г. полските власти уведомяват чешкото министерство на околната среда, че считат този превоз за незаконен превоз на отпадъци по смисъла на член 2, точка 35, буква а) от Регламент № 1013/2006, тъй като нито изпращачът, нито получателят на отпадъците са уведомили за превоза органите, отговарящи за защитата на околната среда.
- 17 През януари 2012 г. чешкото министерство на околната среда отговаря на полските власти, че не счита TPS-NOLO (Geobal) за отпадък, тъй като тя е регистрирана в съответствие с Регламента REACH, и че съответно отказва да задължи чешкия изпращач на разглежданата смес да осигури вземането ѝ обратно.
- 18 На 4 февруари 2014 г. Комисията получава от сдружение за защита на околната среда жалба за този превоз и на 12 юни същата година започва разследване.
- 19 На 27 ноември 2014 г. Комисията изпраща на Чешката република официално уведомително писмо, на което държавата членка отговаря на 20 февруари същата година, твърдейки, че TPS-NOLO (Geobal) не е отпадък.
- 20 На 22 октомври 2015 г. Комисията връчва на Чешката република мотивирано становище, на което Чешката република отговаря на 18 декември същата година, потвърждавайки отказа си да осигури превоза на разглежданата смес на своя територия.
- 21 Комисията решава да предяви разглеждания иск, след като констатира, че Чешката република отказва да се съобрази с мотивираното ѝ становище.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

- 22 След представянето на заключението на генералния адвокат, с писмо от 23 ноември 2018 г. Комисията иска от Съда възобновяване на устната фаза на производството в съответствие с член 83 от Процедурния правилник на Съда, тъй като причините, на които се позовава генералният адвокат, за да заключи, че искът трябва да се отхвърли като недопустим, не са били обсъдени от страните нито в писмената, нито в устната фаза на производството.
- 23 Следва да се припомни, че съгласно член 83 от Процедурния правилник във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат, Съдът може да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено, когато след закриване на тази фаза някоя от страните посочи нов факт от решаващо значение за решението на Съда или когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните или заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.
- 24 След като изслуша генералния адвокат, Съдът счита, че разполага с всички необходими данни, за да са произнесе по разглеждания иск, и че делото не трябва да се разглежда в светлината на довод, който не е бил обсъден в производството пред него.
- 25 Поради това направеното от Комисията искане за възобновяване на устната фаза на производството следва да се отхвърли.

По иска

Доводи на страните

- 26 Комисията упреква Чешката република, че в нарушение на член 24 от Регламент № 1013/2006 е отказала да изпълни искането на полските власти да вземе обратно разглежданата смес, която била незаконно превозена на полска територия.
- 27 TPS-NOLO (Geobal) трябвало да се квалифицира като „отпадък“.
- 28 Всъщност, на първо място, тази смес била получена от отпадъци от извършвана някога дейност по рафиниране на обекта в Острава (Чешка република).
- 29 На второ място, киселите катрани, от които е получена TPS-NOLO (Geobal), както и самата смес, били опасни отпадъци.
- 30 На трето място, в Чешката република, както и в Полша, разглежданата смес се считала за отпадък. Що се отнася до нея, Чешката република не оспорвала това фактическо положение. В решение от 3 декември 2015 г. Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република) впрочем констатирал, че веществото „Geobal“ е класифицирано като отпадък. Освен това в решението относно изменение № 20 на комплексното разрешително за комплекса за депониране в Литвинов веществото „Geobal 4“ било посочено като отпадък.
- 31 На четвърто място, това вещество не престанало да бъде отпадък поради регистрацията му по Регламента REACH. Всъщност, от една страна, съгласно член 2, параграф 2 от този регламент отпадъците били изключени от приложното му поле. Поради това член 128 от Регламента REACH — където по-специално се забранява всякакво възпрепятстване на свободното движение на веществата, попадащи в приложното поле на този регламент — не се прилагал за вещество, което първоначално е класирано като отпадък, докато то не престанело да бъде

отпадък. От друга страна, регистрацията по посочения регламент била само един от факторите, които могат да представляват интерес, за да се определи дали дадено вещество е престанало да бъде отпадък, както Съдът приел в решение от 7 март 2013 г., *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142). Накрая, съгласно член 20, параграф 2 от Регламента REACH Европейската агенция по химикали (ЕCHA) била оправомощена единствено да проверява дали преписката за регистрация е пълна, без да извършва оценка на качеството или адекватността на подадените данни.

- 32 На пето място, намерението на притежателя не било единственият определящ фактор за квалификацията на даден материал като отпадък. Както Съдът приел в решение от 15 юни 2000 г., *ARCO Chemie Nederland и др.* (C-418/97 и C-419/97, EU:C:2000:318, т. 88), качеството на отпадък трябва да се определи с оглед на обстоятелствата във всеки конкретен случай и определението на термина „отпадък“ не може да се тълкува стеснително. Съставът на даден материал и опасността, която той представлява за околната среда и здравето на човека, били важни фактори, за да се определи дали материалът е отпадък.
- 33 На шесто място, съгласно решения от 28 март 1990 г., *Vessoso и Zanetti* (C-206/88 и C-207/88, EU:C:1990:145, т. 11), и от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (C-129/96, EU:C:1997:628, т. 31 и цитираната съдебна практика), възможността за повторна икономическа употреба не означавала изключване от понятието „отпадък“. Освен това икономическият интерес от разглежданата смес не бил установен и не можел да се изведе от сключения договор за продажба на консигнация. Този договор не доказвал наличието на търсене в Полша на въпросния материал като гориво за циментовите заводи, тъй като в тази държава членка купувачът не реализирал продажбата на складираната смес в съответствие с договорните клаузи. Предвид установеното от полските инспектори намаляване на количеството на сместа, намиращо се на съответния обект, част от нея вероятно била реекспортирана.
- 34 При всички положения, от самия текст на член 28 от Регламент № 1013/2006 следвало, че при липса на съгласие между чешките и полските власти разглежданата смес трябвало да се третира като отпадък. Предвид извършените от тях лабораторни тестове, полските власти правилно заключили, че разглежданата смес е отпадък съгласно приложение IV към този регламент и полското законодателство.
- 35 В своя защита Чешката република твърди, че държавите членки не могат да използват по свое усмотрение член 28 от Регламент № 1013/2006. Тази разпоредба можело да се приложи само ако държава членка има силни съмнения относно качеството на отпадък на съответния материал. Възможността, без да представя доказателства, държава членка да се позовава на член 28 от този регламент, щяла да доведе до тежко засягане на свободата на движение. Това тълкуване се подкрепяло от решение от 9 юни 2016 г., *Nutrivet* (C-69/15, EU:C:2016:425). Комисията впрочем не представила никакви доказателства, че разглежданата смес е отпадък по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98.
- 36 От определението за отпадък по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98 и практиката на Съда (решения от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, т. 26, и от 15 юни 2000 г., *ARCO Chemie Nederland и др.*, C-418/97 и C-419/97, EU:C:2000:318, т. 57 и 97), следвало, че при класифицирането на даден материал като отпадък важен бил начинът, по който притежателят му възнамерява да го третира, така че един и същ материал можел да бъде или да не бъде квалифициран като отпадък. Поради това при квалификацията на материал като отпадък сам по себе си съставът му не бил определящ. Извършените от полските власти лабораторни тестове съответно не били релевантни при квалификацията на разглежданата смес.

- 37 Комисията не можела да се позовава на непредставянето от Чешката република на каквото и да било национално решение, съгласно което разглежданата смес е престанала да бъде отпадък. В основата на този довод на Комисията на практика стоял член 6 от Директива 2008/98, който не бил приложим *ratione temporis* за тази смес. Всъщност срокът за транспониране на посочената директива изтекъл на 12 декември 2010 г., а сместа била произведена преди тази дата.
- 38 Разглежданата смес впрочем никога не била квалифицирана като отпадък. Твърдението на Комисията, че в Чешката република сместа се считала за отпадък, не било подкрепено. Напротив, комплексното разрешително за съоръженията, в които се произвежда тази смес, ясно показвало, че с предвиденото в него третиране се цели получаване на горивен продукт. Търсене на последния имало не само в Чешката република, но и в Полша.
- 39 Очевидно било по-специално че към момента на съответния превоз разглежданата смес не била отпадък. Нейният притежател не възнамерявал да я изхвърли, което се потвърждавало, на първо място, от регистрацията на сместа като гориво в съответствие с Регламента REACH, преди да бъде изнесена в Полша. Впрочем съгласно решение от 7 март 2013 г., *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142), регистрацията на посочената смес по Регламента REACH трябвало да се вземе предвид като фактор, доказващ намерението на притежателя да използва същата смес не като отпадък, а за икономическа цели.
- 40 На второ място, износът на разглежданата смес в Полша бил извършен въз основа на договор за продажба на консигнация, сключен от установено в Сосновец (Полша) полско предприятие за целите на производството на цимент. Твърдението на Комисията, че сместа вероятно е била реекспортирана, изобщо не било обосновано. Напротив, наложената глоба на полските приобретатели и констатираното от полските власти значително намаляване на обема на сместа доказвали, че в Полша разглежданата смес била употребена в съответствие с първоначалния проект.
- 41 Липсата на възможности в момента за употреба на сместа в тази държава членка, съгласно предоставената от нейните органи информация, изобщо не била релевантна, за да се прецени дали по време на нейния износ въпросната смес е била отпадък. Употребата на вещество, регистрирано в съответствие с Регламента REACH, впрочем не можела да се ограничава до територията само на една държава членка.
- 42 Комисията не представила никакви доказателства, че превозената смес не е употребена в съответствие със сключения договор и че е реекспортирана.
- 43 Комисията съответно не представила никакви доказателства, че към момента на настъпване на фактите разглежданата смес е била отпадък по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98. Следователно тя не изпълнила изискванията относно тежестта на доказване, която носи в производство за установяване на неизпълнение на задължения.

Съображения на Съда

- 44 В Регламент № 1013/2006 са установени процедурите и режимите за контрол, приложими за превоза на отпадъци, по-специално между държави — членки на Съюза.
- 45 В член 3, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 се предвижда процедура по предварителни писмени нотификация и съгласие за превозите вътре в Съюза на всички отпадъци, предназначени за обезвреждане, и на редица отпадъци, предназначени за оползотворяване, по-специално посочените в приложение IV към този регламент. Съгласно член 3, параграф 2 от

посочения регламент другите превози на отпадъци се придружават от определена информация, като за целта се попълва формулярът в приложение VII към същия регламент, освен ако не засягат минимални количества, ненадвишаващи 20 кг.

- 46 Член 2, точка 35, букви а) и ж) от Регламент № 1013/2006 квалифицира като „незаконен превоз“ по-специално превоза на отпадъци, за който няма нито нотификация, нито информация.
- 47 В хипотезата на превоз, който е незаконен поради посочените по-горе причини, в член 24, параграф 2 от Регламент № 1013/2006 се предвижда, че органът, отговарящ за изпълнението на този регламент в държавата членка, откъдето са дошли отпадъците — обозначен като „компетентния орган по изпращането“ — трябва да следи в срок, който по принцип е 30 дни, считано от деня, в който е бил информиран, отпадъците да бъдат взети обратно от „нотификатора de jure“, тоест лицето, което е било длъжно да нотифицира или информира, или в противен случай да осигури вземането обратно на отпадъците или самият той да ги вземе обратно.
- 48 В разглеждания случай за превоза между края на 2010 г. и началото на 2011 г. на 20 000 тона TPS-NOLO (Geobal) от Чешката република в Полша няма нито нотификация, нито информация. Когато през септември 2011 г. полските власти уведомяват за този превоз чешкото министерство на околната среда, последното отказва да задължи чешкия изпращач да пристъпи към вземане обратно на разглежданата смес в Полша, твърдейки, че сместа не е отпадък. Именно категоричността на този отказ води до започване на производството за установяване на неизпълнение на задължения и впоследствие до сезиране на Съда от Комисията.
- 49 Последната подчертава, че съгласно член 28 от Регламент № 1013/2006 предметът на превоз се презумира за отпадък, ако компетентните органи по изпращане и по местоназначение, както в разглеждания случай, не постигат съгласие дали предметът на този превоз трябва да се квалифицира като отпадък. Превозът на разглежданата смес в настоящия случай съответно трябвало да се счита за превоз на отпадъци, който — ако не са извършени формалностите, припомнени в точка 4 от настоящото решение — е незаконен. При това положение според Комисията Чешката република, сезирана с искане в този смисъл от полските власти, е била длъжна да осигури вземането обратно на отпадъците в съответствие със самата формулировка на член 24, параграф 2 от Регламент № 1013/2006. Комисията иска от Съда да установи, че Чешката република не е изпълнила задължението си, тъй като е отказала да го направи.
- 50 Според Чешката република Комисията не е доказала, че разглежданата смес е отпадък.

По тежестта на доказване

- 51 Съгласно постоянната практика на Съда в производство за установяване на неизпълнение на задължения Комисията е длъжна да докаже наличието на твърдяното неизпълнение (решения от 25 май 1982 г., Комисия/Нидерландия, 97/81, EU:C:1982:193, т. 6, и от 11 юли 2018 г., Комисия/Белгия, C-356/15, EU:C:2018:555, т. 25). Без да може да се основе на каквато и да било презумпция, именно Комисията трябва да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнението на задължения (решения от 10 юни 2010 г., Комисия/Португалия, C-37/09, непубликувано, EU:C:2010:331, т. 28, от 22 септември 2011 г., Комисия/Испания, C-90/10, непубликувано, EU:C:2011:606, т. 47, и от 13 февруари 2014 г., Комисия/Обединено кралство, C-530/11, EU:C:2014:67, т. 60).
- 52 В разглеждания случай, ако разглежданата смес не е отпадък, Регламент № 1013/2006 не е приложим за превоза ѝ от Чешката република в Полша и Комисията не може да твърди, че първата от тези държави членки е допуснала нарушение. Поради това класифицирането на

сместа като отпадък е необходимо, за да се установи неизпълнение на задължения по член 24, параграф 2 от този регламент, и то съответно е част от елементите, подлежащи на проверка от Съда в настоящото дело.

- 53 Освен това, тъй като съгласно съдебната практика, припомнена в точка 51 от настоящото решение, Комисията не може да се основава на каквато и да било презумпция, за да докаже неизпълнение на задължения, тази институция не може единствено да се позове на презумпцията, предвидена в член 28, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, нито да твърди, че се придържа към самото установяване на разногласието, съществуващо между компетентните органи по изпращане и по местоназначение относно класифицирането на разглежданата смес като отпадък, за да докаже, че тя действително е отпадък.
- 54 Видно от гореизложеното, Комисията неправилно твърди, че не е длъжна да доказва, че разглежданата смес действително трябва да се квалифицира като „отпадък“ за целите на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения.

По доказването на неизпълнението на задължения

- 55 След като е безспорно, че никоя от изискваните формалности за превоз на отпадъци не е била изпълнена при превоза на разглежданата смес, последната трябва да се счита за обект на незаконен превоз по смисъла на член 2, точка 35 от Регламент № 1013/2006, при условие че може да се квалифицира като отпадък. В този случай компетентният орган по изпращане трябва да осигури вземането ѝ обратно въз основа на искането на полските власти в съответствие с член 24, параграф 2 от този регламент. Действително, отделно трябва да се има предвид и хипотезата по член 24, параграф 2, буква г) от посочения регламент, в която вземането обратно се оказва неизпълнимо, но никоя от страните не отбелязва такава неизпълнимост. При това положение квалификацията на разглежданата смес като отпадък е решаваща, за да се установи твърдяното наличие на неизпълнение на задължения.
- 56 Съгласно член 2, точка 1 от Регламент № 1013/2006 определението на понятието „отпадъци“ за целите на този регламент съответства на даденото такова в член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12, а именно: „всяко вещество или предмет от категориите, установени в приложение I, [което/който] притежателят изхвърля, възнамерява или се изисква да изхвърли“. Тъй като е изрично неизчерпателен, списъкът на категориите отпадъци, посочен в приложение I към тази директива, има основно онагледяващ характер (решение от 12 декември 2013 г., Shell Nederland, C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 35).
- 57 В Директива 2008/98, която заменя Директива 2006/12, това определение по същество се възпроизвежда в член 3, точка 1. Трябва обаче да се отбележи, че от материалите по делото не е видно тази директива да е приложима към настоящия спор. Страните всъщност не представят нищо, с което може да се установи, че посочената директива е била транспонирана в чешкото право към момента на спорния превоз, който страните са съгласни да бъде фиксиран, без повече уточнения, между края на 2010 г. и началото на 2011 г. Както впрочем Комисията признава в хода на съдебното заседание, именно моментът на този превоз трябва да се използва, за да се квалифицира или не разглежданата смес като отпадък, тъй като законосъобразността на превоза трябва да се прецени към този момент.
- 58 Както следва от припомненото по-горе определение, квалификацията като „отпадък“ зависи преди всичко от поведението на притежателя и от значението на израза „да изхвърли“ (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2008 г., Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, т. 53, и от 18 декември 2007 г., Комисия/Италия, C-263/05, EU:C:2007:808, т. 32).

- 59 Що се отнася до изреча „да изхвърли“, от тази практиката на Съда следва, че той трябва да се тълкува предвид целта на Директива 2006/12 — която съгласно съображение 2 от нея е опазването на човешкото здраве и околната среда от вредните въздействия, причинени от събирането, транспортирането, третирането, складирането и изхвърлянето на отпадъци — и с оглед на член 191, параграф 2 ДФЕС, където се посочва, че политиката на Европейския съюз в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита, и по-специално се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия. Следователно изразът „да изхвърли“ и съответно понятието „отпадък“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12 не могат да се тълкуват стеснително (решение от 12 декември 2013 г., *Shell Nederland*, C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 60 Освен това Съдът приема, че наличието на „отпадък“ по смисъла на Директива 2006/12 трябва да се прецени с оглед на всички обстоятелства, като се има предвид нейната цел и се съблюдава да не се наруши нейната ефикасност (решение от 12 декември 2013 г., *Shell Nederland*, C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 61 В разглеждания случай преди анализа на представените от Комисията доказателства трябва да се направят две встъпителни бележки. Първо, след като се преценява качеството на отпадък на превозената смес, релевантните обстоятелства, с оглед на които трябва да се извърши тази преценка, са съществувалите към момента на превоза, а не обстоятелствата преди и след този момент. Второ, тъй като според Комисията Чешката република трябва да докаже, че TPS-NOLO (Geobal) не е отпадък, в писмените си становища Комисията обръща по-малко внимание на представянето от самата нея на доказателства, че това вещество е отпадък, отколкото на отговора на доводите, изтъкнати от държавата членка ответник в хода на производството за установяване на неизпълнение на задължения, за да докаже обратното.
- 62 Сред обстоятелствата, с които Комисията счита, че може да се докаже качеството на отпадък на разглежданата смес, на първо място тя посочва факта, че TPS-NOLO (Geobal) се произвежда от отпадъци, получени от извършвана някога дейност по рафиниране на обекта в Острава.
- 63 Това е потвърдено в хода на съдебното заседание пред Съда от Чешката република, която също така признава, че киселите катрани, които са основната съставка на сместа, са получени от дейността на бивша нефтена рафинерия, установена на обекта в Острава, и съответстват на „[о]тпадъчни катранени остатъци (с изключение на асфалтови цименти) произхождащи от рафиниране, дестилация и всякакви други пиролизни обработки на органични материали“ по позиция A3190 от част 1, списък А от приложение V към Регламент № 1013/2006. Тази държава членка обаче твърди, че чрез смесването им с въглероден прах и калциев оксид, за да се получи TPS-NOLO (Geobal), тези катрани преминават преработка, чрез която губят характера си на отпадък и която позволява да бъдат употребявани като горива в цементовите заводи.
- 64 Впрочем фактът, че дадено вещество е получено чрез процес на оползотворяване на отпадъци, е само един от елементите, които трябва да бъдат отчетени, за да се определи дали това вещество продължава да бъде отпадък, но сам по себе си той не позволява да се изведе окончателно заключение в това отношение (решения от 15 юни 2000 г., *ARCO Chemie Nederland* и др., C-418/97 и C-419/97, EU:C:2000:318, т. 97 и от 7 март 2013 г., *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri*, C-358/11, EU:C:2013:142, т. 58). Поради това само по себе си обстоятелството, че TPS-NOLO (Geobal) се произвежда от отпадъци, не позволява да се докаже, че самата тя е отпадък.
- 65 На второ място, Комисията подчертава, че киселите катрани, от които се получава TPS-NOLO (Geobal), както и самата смес, са опасни.

- 66 Най-напред трябва да се подчертае, че понятието „отпадък“ не е следствие от опасния характер на веществата (решение от 18 април 2002 г., *Palin Granit и Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C-9/00, EU:C:2002:232, т. 48). Що се отнася до изводите, които трябва да се направят от твърдения опасен характер на разглежданите кисели катрани, правото на Съюза не изключва а priori възможността считан за опасен отпадък да престане да бъде отпадък, ако определена операция позволява да стане използваем, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда, и ако освен това не е установено, че притежателят на въпросния предмет го изхвърля или възнамерява да го изхвърли (решение от 7 март 2013 г., *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri*, C-358/11, EU:C:2013:142, т. 60).
- 67 Що се отнася до квалификацията на самата TPS-NOLO (Geobal) като опасен отпадък, за която настоява Комисията, тази институция се позовава на наложената глоба от полската юрисдикция на един от приобретателите на сместа поради квалификацията ѝ като опасен отпадък. Трябва обаче да се подчертаят ограниченията при довода, изведен от квалификацията на вещество, различно от разглежданото, и при обстоятелства, които не са уточнени. Що се отнася до разглежданата смес, в съдебното заседание Чешката република е съгласна, че неизползваното количество, стоящо разпръснато на обекта в Катовице от няколко години при условия на съхранение, които са вредни за околната среда и общественото здраве, несъмнено трябва да се счита за отпадък. Както обаче бе отбелязано в точка 61 от настоящото решение и както твърди Чешката република, тези актуални обстоятелства не са релевантни, за да се прецени качеството на отпадък на сместа към момента на превоза ѝ.
- 68 На трето място, Комисията твърди, че в Чешката република и Полша TPS-NOLO (Geobal) се счита за отпадък.
- 69 Чешката република оспорва това твърдение, що се отнася до нея. Според тази държава членка в своето решение от 3 декември 2015 г. — което Комисията посочва като доказателство за квалификацията на TPS-NOLO (Geobal) като отпадък в Чешката република — Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) не взема отношение по този въпрос, а в обобщението на становищата на страните само посочва, че те са квалифицирали тази смес като отпадък.
- 70 В подкрепа на доводите си Комисията се позовава и на изменение № 20 на комплексното разрешително за съоръжението в Литвинов, в което разглежданата смес е складирана, преди да бъде превозена в Полша. Тя посочва, че в това решение „Geobal 4“ се определя за отпадък. Сходството в имената на тези вещества обаче не е достатъчно, за да се окаже, че „Geobal 4“ е идентично на разглежданата смес. Освен това, както бе припомнено в точка 60 от настоящото решение, качеството на отпадък трябва да се прецени *in concreto* с оглед на обстоятелствата във всеки отделен случай.
- 71 Що се отнася до квалификацията на TPS-NOLO (Geobal) по полското право, трябва да се отбележи, че полското правителство не взема участие нито в писмената, нито в устната процедура, и че Съдът се запознава с позицията му само чрез две писма от 21 юли 2015 г. и 11 май 2016 г., изпратени от Република Полша до Комисията, която ги включва в предоставените на Съда материали по делото. От тях следва, че към тези дати в посочената държава членка тази смес се счита за отпадък, чиято употреба като гориво е забранена. В съдебното заседание Чешката република обаче твърди — без твърдението ѝ да е оспорено — че употребата на въпросната смес като гориво в циментовите заводи е забранена в Полша едва от май 2011 г., тоест след разглеждания превоз. Впрочем сключеният договор за продажба на консигнация, изглежда, потвърждава, че към момента на подписването му през декември 2010 г. според съответния полски вносител TPS-NOLO (Geobal) е използвана и е имала икономическа стойност в Полша.

- 72 На четвърто място, Комисията твърди, че от регистрацията на разглежданата смес по Регламента REACH преди превоза ѝ не може да се заключи, че тя е престанала да бъде отпадък.
- 73 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 2 от този регламент отпадъците не са вещество, смес или изделие по смисъла на член 3 от същия регламент. Действително, както твърди Комисията, разглежданата смес е можела да бъде регистрирана неправилно по Регламента REACH, без да се отчита квалификацията ѝ като отпадък. С тази хипотеза все пак не може да се докаже, че сместа е отпадък. Без да позволява никакво окончателно заключение в противен смисъл, регистрацията на вещество в съответствие с Регламента REACH същевременно представлява интерес, за да се определи дали това вещество е престанало да бъде отпадък (вж. в този смисъл решение от 7 март 2013 г., *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri*, C-358/11, EU:C:2013:142, т. 63 и 64).
- 74 На пето място, Комисията изтъква състава на разглежданата смес и опасността, което тя представлява за околната среда или здравето на човека. В това отношение най-напред следва да се отбележи, че анализите на сместа, на които се позовава Комисията, без да ги представя, не са извършени от полските власти в условията на състезателност и че Чешката република не може да извърши насрещна експертиза, тъй като въпросната смес се намира на полска територия. По-нататък, както следва от определението за отпадък, дадено вещество е отпадък не поради естеството си, а вследствие на намерението или задължението притежателя му да го изхвърли, тоест поради волята на притежателя или законодателя. Следователно химическият състав на съответното вещество най-много може да бъде насока за естеството му на отпадък (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., *Van de Walle и др.*, C-1/03, EU:C:2004:490, т. 42). Накрая, рисковете, които поражда дадено вещество за околната среда или здравето на човека, нямат решаващо значение за квалификацията му като отпадък (вж. в този смисъл решение от 15 юни 2000 г., *Arco Chemie Nederland и др.*, C-418/97 и C-419/97, EU:C:2000:318, т. 66).
- 75 На шесто място, според Комисията, ако се допусне че TPS-NOLO (Geobal) е годна за повторна икономическа употреба, това обстоятелство не е несъвместимо с квалификацията ѝ като отпадък (вж. в този смисъл решения от 28 март 1990 г., *Vessoso и Zanetti*, C-206/88 и C-207/88, EU:C:1990:145, т. 13 и от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, т. 31). Този довод обаче не може, обратно, да се разглежда като доказателство, нито дори като признак за естеството на отпадък на разглежданата смес.
- 76 Комисията освен това оспорва икономическата полза от разглежданата смес. От установеното от полските инспектори намаляване на количеството на сместа, находящо се на съответния обект, тя прави извода, че купувачът не е реализирал продажбата на тази смес в Полша, както е предвидено в сключения договор, и че тя частично е била реекспортирана. От това Комисията заключава, че в тази държава членка за сместа няма търсене като гориво за циментовите заводи.
- 77 Според данните, предоставени от полските власти, от количеството на TPS-NOLO (Geobal), складирано в Катовице, през 2016 г. са останали около едва 6 000 тона от превозените 20 000 тона от същата смес през 2011 г. Изглежда обаче трудно само от тази констатация да се заключи, че продажбата на консигнация на разглежданата смес не е била реализирана и че сместа частично е била реекспортирана. Както предполага Чешката република, намаляването на количествата на сместа, находящи се на съответния обект, може да се обясни също с употребата ѝ като гориво в полски циментови заводи в съответствие с нейното предназначение, докато тази употреба е била разрешена. При всички положения твърденията на Комисията по този въпрос не са подкрепени с никакви доказателства.

- 78 Както следва от гореизложените съображения, не може да се приеме, че Комисията е доказала надлежно характера на отпадък по смисъла на Директива 2006/12 на разглежданата смес. Следователно тя не е доказала, че превозът на тази смес от Чешката република в Полша между края на 2010 г. и началото на 2011 г. към момента на извършването му е бил превоз на отпадъци по смисъла на Регламент № 1013/2006, нито съответно че Чешката република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от разпоредбите на член 24, параграф 2 във връзка с член 28, параграф 1 от този регламент. Поради това искът на Комисията трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

- 79 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Чешката република е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Отхвърля иска.**
- 2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**

Подписи