



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

26. studenoga 2015.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Otpad – Pošiljke – Uredba (EZ) br. 1013/2006 – Otprema unutar Europske unije – Točka ulaska različita od one predviđene u obavijesti i u prethodnom odobrenju – Bitna promjena pojedinosti pošiljke otpada – Nezakonita pošiljka – Proporcionalnost upravne novčane kazne“

U predmetu C-487/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sud za upravne i radne sporove u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 22. listopada 2014., koju je Sud zaprimio 4. studenoga 2014., u postupku

**SC Total Waste Recycling SRL**

protiv

**Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,**

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik petog vijeća, u svojstvu predsjednika sedmog vijeća, C. Lycourgos (izvjestitelj) i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Europsku komisiju, L. Havas i D. Loma-Osorio Lerena, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: mađarski

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 35. pod (d), članka 17. stavka 1. i članka 50. Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada (SL L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 86.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 669/2008 od 15. srpnja 2008. (SL L 188, str. 7.) (SL, poglavlje 15., svezak 34., str. 90.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1013/2006).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između SC Total Waste Recycling SRL (u daljnjem tekstu: Total Waste Recycling) i Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nacionalno tijelo nadležno za inspekcijski nadzor zaštite okoliša i prirode, u daljnjem tekstu: nacionalno inspekcijsko tijelo), u vezi s upravnom novčanom kaznom koju je to tijelo izreklo za povrede propisa o pošiljkama otpada.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uvodne izjave 1., 7., 13., 14. i 33. Uredbe br. 1013/2006 glase:
  - „(1) Zaštita okoliša je glavni i prevladavajući cilj i sadržaj ove Uredbe, dok su njezini učinci na međunarodnu trgovinu tek uzgredni.  
  
[...]
  - (7) Nadzor i kontrolu pošiljaka otpada važno je tako organizirati i zakonski urediti da se vodi računa o potrebi očuvanja, zaštite i unapređenja kvalitete okoliša i zdravlja ljudi, te da se promiče jednoobrazna primjena zakonske regulative u cijeloj Zajednici.  
  
[...]
  - (13) Iako su nadzor i kontrola pošiljaka otpada unutar države članice stvar te države članice, u nacionalnim sustavima koji se odnose na pošiljke otpada treba voditi računa o potrebi usklađenosti sa sustavom Zajednice kako bi se osigurala visoka razina zaštite okoliša i zdravlja ljudi.
  - (14) Kod pošiljaka otpada namijenjenog postupcima odlaganja te otpada koji nije naveden u Prilogu III., III.A ili III.B namijenjenog postupcima oporabe, primjereno je osigurati optimalni nadzor i kontrolu zahtijevajući prethodno pisano odobrenje za takve pošiljke [u daljnjem tekstu: odobrenje]. Takvim bi se postupkom s druge strane uvjetovala prethodna obavijest, čime se nadležnim tijelima omogućuje da budu propisno obaviještena kako bi mogla poduzeti sve potrebne mjere za zaštitu zdravlja ljudi i okoliša. Nadležnim bi se tijelima time isto tako omogućilo da na takvu pošiljku ulože opravdane prigovore.  
  
[...]
  - (33) Treba poduzeti potrebne mjere kako bi se osiguralo, u skladu s Direktivom 2006/12/EZ i ostalim zakonodavstvom Zajednice o otpadu, da se otpadom koji se otprema unutar Zajednice i otpadom koji se uvozi u Zajednicu, cijelo vrijeme tijekom otpreme uključujući oporabu ili odlaganje u državi odredišta, gospodari tako da se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne rabe postupci ili metode koje bi mogle štetiti okolišu. [...]"

4 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije“, propisuje:

„U smislu ove Uredbe:

[...]

35. „nezakonita pošiljka“, znači svaka pošiljka otpada koja se otprema:

[...]

(d) na način koji nije bitno naveden u obavijesti ili dokumentu o prometu [...]“.

5 Članak 3. stavak 1. točka (b) podtočka (i) Uredbe br. 1013/2006 predviđa da pošiljke otpada namijenjene postupcima oporabe i uvrštene na „žuti“ potpis otpada u Prilogu IV. toj uredbi podliježu postupku prethodne obavijesti i odobrenja, sukladno odredbama Glave II. navedene uredbe.

6 Sukladno članku 4. Uredbe br. 1013/2006, obavijest o pošiljkama otpada na koje se odnosi članak 3. stavak 1. točke (a) ili (b) daje se tako da podnositelj obavijesti ispuni obrazac obavijesti iz Priloga I.A toj uredbi i, prema potrebi, dokument o prometu iz Priloga I.B navedenoj uredbi, navodeći u tim dvama dokumentima ili prilažući im informacije i dokumentaciju prema popisu iz dijelova 1. i 2. Priloga II. istoj uredbi.

7 Članak 9. Uredbe br. 1013/2006 predviđa postupak koji se odnosi na odobrenja koja nadležna tijela određuju, polazišta i provoza daju za pošiljke otpada o kojima su obaviještena.

8 Članak 17. Uredbe br. 1013/2006, naslovljen „Promjene pošiljke nakon odobrenja“, određuje:

„1. Ako je došlo do bitne promjene u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, uključujući promjene planirane količine, itinerera, smjera, datuma otpreme ili prijevoznika, podnositelj obavijesti odmah ili, ako je moguće, prije početka otpreme, obavješćuje relevantna nadležna tijela i primatelja.

2. U takvim slučajevima podnosi se nova obavijest osim ako se sva relevantna nadležna tijela slože da za predložene promjene nije potrebna nova obavijest.

[...]“

9 Članak 49. Uredbe br. 1013/2006, naslovljen „Zaštita okoliša“, u stavku 1. propisuje:

„Proizvođač, podnositelj obavijesti i ostala poduzeća uključena u otpremu i/ili oporabu ili odlaganje otpada moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurali da se cijelo vrijeme otpreme te tijekom oporabe i odlaganja otpadom koji prevoze upravlja ne ugrožavajući zdravlje ljudi i na način koji nije štetan za okoliš. Posebno, kad se otprema događa u Zajednici, treba poštovati zahtjeve iz članka 4. Direktive 2006/12/EZ i ostalo zakonodavstvo Zajednice koje se odnosi na otpad.

[...]“

10 Članak 50. te uredbe, naslovljen „Provedba u državama članica“, predviđa:

„1. Države članice utvrđuju pravila o primjeni sankcija za povredu odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Utvrđene sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvrćajuće. Države članice obavješćuju Komisiju o svojem nacionalnom zakonodavstvu koje se odnosi na sprečavanje i otkrivanje nezakonitih pošiljaka i sankcije za takve pošiljke.

[...]

3. Provjere pošiljaka mogu se poduzimati posebno:

[...]

(d) tijekom otpreme u Zajednici.

4. Provjere pošiljaka uključuju kontrolu dokumenata, potvrdu identiteta i, kad je primjereno, fizički pregled otpada.

[...]“

- 11 Polje 8. Priloga I.A Uredbi br. 1013/2006, naslovljenog „Obrazac o obavijesti za prekogranični promet/otpremu otpada“, izgleda ovako:

<b>8. Predviđeni prijevoznik/-ci:</b>	
Registarski br.	
Naziv (7):	
Adresa:	
Kontakt osoba:	
Tel:	Faks:
Elektronička pošta:	
Način prijevoza (5):	

- 12 Polja 15. i 16. tog Priloga I.A izgledaju ovako:

<b>15. Relevantne zemlje/države (a), oznaka nadležnih tijela ako je primjenjivo (b), konkretne točke izlaska ili ulaska (c)</b>						
Država izvoza/polazišta	Država/-e provoza (ulazak i izlazak)				Država uvoza/odredišta	
(a)						
(b)						
(c)						
<b>16. Carinarnica ulaska i/ili izlaska i/ili izvoza</b>			<b>(Europska zajednica):</b>			
Ulazak:			Izlazak:		Izvoz:	

- 13 Polje 8. Priloga I.B Uredbi br. 1013/2006, naslovljenog „Dokument o prekograničnom prometu pošiljki otpada Europske unije“, izgleda ovako:

<b>8(a) Prvi prijevoznik (3):</b> Registarski br. Naziv: Adresa: Kontakt osoba: Tel: Faks: Elektronička pošta:	<b>8(b) Drugi prijevoznik:</b> Registarski br. Naziv: Adresa: Kontakt osoba: Tel: Faks: Elektronička pošta:	<b>8(c) Posljednji prijevoznik:</b> Registarski br. Naziv: Adresa: Kontakt osoba: Tel: Faks: Elektronička pošta:
*****Ispunjava predstavnik prijevoznika*****		Više od tri prijevoznika (2) <input type="checkbox"/>
Način prijevoza (1): Datum prijenosa: Potpis:	Način prijevoza (1): Datum prijenosa: Potpis:	Način prijevoza (1): Datum prijenosa: Potpis:

- 14 Točka 26. Priloga I.C Uredbi br. 1013/2006, naslovljenog „Posebne upute za popunjavanje obrasca obavijesti i dokumenta o prometu“, glasi ovako:

„Polje 15. (vidjeti Prilog II. dio 1. točke 8.-10., 14.): Na redak (a) polja 15. upišite naziv država [...] polazišta, provoza i odredišta, ili oznake za svaku državu, koristeći skraćenice standarda ISO 3166 [...]. Na redak (b) upišite, ako je primjenjivo, brojčanu oznaku predmetnog nadležnog tijela za svaku državu, a na redak (c) umetnite naziv graničnog prijelaza ili luke, i, gdje je primjenjivo, brojčanu oznaku carinskog ureda kao točke ulaska u pojedinu državu ili izlaska iz nje. Za države provoza na redak (c) upišite podatke za točke ulaska i izlaska. Ako je u prijevoz pojedine pošiljke uključeno više od tri države provoza, u prilogu priložite odgovarajuće podatke. U prilogu navedite planirani put između točaka ulaska i izlaska, uključujući i moguće alternativne pravce, također i u slučaju nepredviđenih okolnosti.“

- 15 Prilog II. Uredbi br. 1013/2006 u vezi s informacijama i dokumentacijom koja se odnosi na obavijest, u svojem dijelu 1., naslovljenom „Informacije koje se dostavljaju na obrascu obavijesti ili u njegovom prilogu“, predviđa:

„[...]

13. Planirano prijevozno sredstvo.

14. Planirani plan puta (točke izlaska iz i ulaska u svaku relevantnu zemlju, uključujući carinarnice ulaska u i/ili izlaska iz i/ili izvoza iz Zajednice) i itinerer (put između točaka izlaska i ulaska), uključujući moguće alternative, kao i slučajeve nepredviđenih okolnosti.

[...]“

- 16 Pod naslovom „Informacije koje se dostavljaju na dokumentu o prometu ili u njegovom prilogu“, dio 2. navedenog Priloga II. glasi ovako:

„[...]

3. Prijevozno sredstvo.

[...]

5. Planirani plan puta (točke izlaska iz i ulaska u svaku relevantnu zemlju, uključujući carinarnice ulaska u i/ili izlaska iz i/ili izvoza iz Zajednice) i itinerer (put između točaka izlaska i ulaska), uključujući moguće alternative, kao i slučajeve nepredviđenih okolnosti.

[...]“

#### *Mađarsko pravo*

- 17 Članak 19. stavak 1. Zakona br. CLXXXV iz 2012. koji se odnosi na otpad (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, u daljnjem tekstu: Zakon o otpadu), određuje:

„Otpad se može uvesti na mađarsko državno područje sukladno odredbama Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Vladine uredbe o prekograničnom prometu otpadom.“

- 18 Članak 86. stavak 1. spomenutog zakona predviđa:

„Fizičke ili pravne osobe, samozaposlene osobe ili tijela bez pravne osobnosti koja:

- a) krše zakonske odredbe, izravno primjenjive odredbe akata Europske unije ili upravnih odluka u području gospodarenja otpadom,
- b) obavljaju djelatnost gospodarenja otpadom za koju je potrebno odobrenje ili pristanak tijela, registracija pri tim tijelima ili njihovo obavještanje a da nisu pribavila takvo odobrenje, pristanak odnosno provela registraciju ili dala obavijest ili ako obavljaju navedenu djelatnost na način koji se razlikuje od tamo navedenog, ili
- c) nisu ili nisu uredno obavijestila tijelo nadležno za zaštitu okoliša o proizvodnji ili stvaranju nusproizvoda, ili o tome da koriste, stavljaju u optjecaj ili skladište otpad kao proizvode ili nusproizvode,

podliježu novčanoj kazni s naslova gospodarenja otpadom, koju izriče tijelo nadležno za zaštitu okoliša u skladu s Vladinom uredbom kojom su propisane detaljnije odredbe o novčanim kaznama s naslova gospodarenja otpadom.“

- 19 Članak 1. Vladine uredbe br. 271 od 21. prosinca 2001. o iznosu novčane kazne s naslova gospodarenja otpadom i kojom se određuju načini njezina izricanja i određivanja (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet, u daljnjem tekstu: Vladina uredba), određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanju odredbe članka 2. stavaka 4. do 8. i članka 3. stavka 4. ove uredbe, iznos novčane kazne jednak je umnošku, izračunatom sukladno prilogu, osnovica novčanih kazni utvrđenih ovom uredbom s koeficijentima proporcionalnosti koji ih mijenjaju

[...]

3. Osnovica novčane kazne s naslova gospodarenja otpadom (u daljnjem tekstu: osnovica) ne prelazi:

[...]

g) milijun forinti, u slučaju nezakonitog prekograničnog prometa opasnim otpadom.“

- 20 Članak 3. Vladine uredbe predviđa:

„1. Određivanje iznosa novčane kazne najprije zahtijeva utvrđivanje osnovice.

[...]

4. Kad je riječ o nezakonitom prekograničnom prometu otpadom (uvozu, izvozu ili provožu preko nacionalnog područja), iznos novčane kazne koji treba platiti određuje se tako da se osnovica utvrđena sukladno članku 1. stavku 3. točkama (f) ili (g) ove uredbe pomnoži s brojem koji predstavlja količinu otpada. Ako se količina otpada ne može točno utvrditi, uzima se prosjek unutar procijenjenog raspona količine, izražen u tonama.“

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 21 Dana 21. listopada 2013. kamion društva Total Waste Recycling, koji je prevezio 8,380 tona otpadnog tereta sa „žutog“ popisa otpada iz Priloga IV. Uredbi br. 1013/2006, odnosno otpada na koji se primjenjuje postupak prethodne pisane obavijesti i odobrenja, bio je podvrgnut kontroli na graničnom prijelazu Nagylak prilikom ulaska u mađarsko državno područje.
- 22 Kontrolom je utvrđeno da je navedeni teret popraćen obrascem obavijesti iz Priloga I.A Uredbi br. 1013/2006, dokumentom o prometu iz Priloga I.B toj uredbi, kao i upravnim odobrenjima predviđenima tom uredbom. Međutim, navedeni obrazac o obavijesti i ta odobrenja navodila su, kao točno određene točke ulaska u mađarsko državno područje, granični prijelaz Ártánd (Mađarska), koji se nalazi oko 180 kilometara sjeverno od Nagylaka (Mađarska). Total Waste Recycling je u tom pogledu izjavio da je vozač navedenog kamiona zbog pogreške u komunikaciji pokušao ući u Mađarsku na graničnom prijelazu Nagylak, koji je bio bliži njegovu prebivalištu.
- 23 Odlukom od 4. veljače 2014. nacionalno inspekcijsko tijelo je, sukladno Zakonu br. CLXXXV iz 2012., koji se odnosi na opad, naložilo društvu Total Waste Recycling da plati novčanu kaznu od 8.380.000 mađarskih forinti (HUF) (približno 26.864,26 eura) zbog povrede obveze s naslova gospodarenja otpadom, kao i troškove postupka u iznosu od 256.500 HUF (približno 822.158 eura). To tijelo obrazložilo je svoju odluku utvrđenjem da predmetni teret nije ušao u mađarsko državno područje na

graničnom prijelazu navedenom u odobrenjima i da Total Waste Recycling nije obavijestio nadležna tijela o promjeni prethodno odobrenog plana puta, tako da je bila riječ o nezakonitoj pošiljci u smislu članka 3. točke 35. pod (d) Uredbe br. 1013/2006. U svrhu određivanja iznosa navedene novčane kazne to tijelo je sukladno Vladinoj uredbi odredilo maksimalnu osnovicu od 1 milijun HUF (približno 3 205,099 eura), koju je pomnožilo s količinom prevoženog otpada.

- 24 U svojoj tužbi pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sud za upravne i radne sporove u Budimpešti) Total Waste Recycling zatražio je poništenje navedene odluke. Društvo tvrdi da nije bila riječ o „nezakonitoj pošiljci“ otpada u smislu članka 2. točke 35. pod (d) Uredbe br. 1013/2006 jer se „način“ na koji je ta pošiljka otpremljena u smislu te odredbe, u ovom slučaju cestom, nije izmijenio i da je jedino plan puta bio promijenjen. Također ističe da iz priloga toj uredbi proizlazi da su pojmovi „prijevozno sredstvo“ i „plan puta“ različiti: točka 13. Priloga II. toj uredbi odnosi se na „prijevozno sredstvo“, a točka 14. tog priloga na „plan puta“.
- 25 Nacionalno inspekcijsko tijelo odbilo je taj zahtjev. Smatra da je društvo Total Waste Recycling, s obzirom na to da je u ovom slučaju planirani plan puta bio promijenjen, bilo dužno, na temelju članka 17. stavka 1. Uredbe br. 1013/2006, odmah obavijestiti nadležna tijela. Smatra da je argument Total Waste Recyclinga utemeljen na Prilogu II. nedopušten i da njegovo pozivanje na popis kratica i oznaka iz Priloga I.A toj uredbi nije relevantno.
- 26 Sud koji je uputio zahtjev smatra da tekst Uredbe br. 1013/2006 ne navodi jasno treba li činjenicu u vezi s otpadnim teretom, koji ulazi u državu provoza na mjestu koje se razlikuje od graničnog prijelaza navedenog u obrascu obavijesti i u odobrenju, smatrati promjenom načina prijevoza ili pošiljkom prijevoza otpremljenom na način koji nije bio naveden u obavijesti, i prema tome „nezakonitom pošiljkom“ otpada u smislu članka 2. točke 35. pod (d) te uredbe, također uzimajući u obzir obvezu koja pripada podnositelju obavijesti, na temelju članka 17. stavka 1. navedene uredbe, da odmah obavijesti nadležna tijela o svakoj bitnoj promjeni načina prijevoza, uključujući itinerar i planirani plan puta. Pod pretpostavkom da tu pošiljku treba smatrati nezakonitom, navedeni sud se nadalje pita o proporcionalnosti izrečene novčane kazne, uzimajući u obzir okolnosti predmeta u glavnom postupku.
- 27 U tim je okolnostima Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sud za upravne i radne sporove u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li smatrati da se pošiljka otpada koja se otprema „na način koji nije bitno naveden u obavijesti“ u smislu članka 2. točke 35. pod (d) Uredbe br. 1013/2006/EZ odnosi na prijevozna sredstva (cestom, željeznicom, morskim, zračnim ili riječnim putevima) kako su navedena u Prilogu I.A ili I.B navedenoj Uredbi?
  2. Ako je došlo do bitne promjene u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme pošiljke za koju je dano odobrenje, ima li sukladno članku 17. stavku 1. Uredbe br. 1013/2006 neobavješćavanje nadležnih tijela za posljedicu da se smatra da se pošiljka otpada otprema „na način koji nije bitno naveden u obavijesti“ u smislu članka 2. točke 35. pod (d) Uredbe i stoga nezakonitom?
  3. Je li došlo do bitne promjene u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe br. 1013/2006, kada otpadni teret uđe u državu provoza na graničnom prijelazu različitom od onog navedenog u odobrenju i obrascu obavijesti?
  4. Ako treba smatrati nezakonitom pošiljkom otpada činjenicu da je otpadni teret ušao u državu provoza kroz granični prijelaz različit od onog navedenog u odobrenju ili obrascu obavijesti, može li se smatrati proporcionalnom novčana kazna izrečena iz tog razloga, a čiji iznos odgovara onome koji se nameće osobama koje nisu ispunile obvezu dobivanja odobrenja i podnošenja prethodne pisane obavijesti?“



## O prethodnim pitanjima

### *Prvo do treće pitanje*

- 28 Svojim prvim do trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 tumačiti na način da pošiljku otpada, poput onih navedenih u Prilogu IV. toj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti i za koji su nadležna tijela dala odobrenje, treba smatrati bitnom promjenom u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, sukladno toj odredbi, te, ako treba, ima li činjenica da nadležna tijela nisu bila obaviještena o toj promjeni za posljedicu to da je ta pošiljka otpada nezakonita jer „se otprema na način koji nije bitno naveden u obavijesti“, u smislu članka 2. točke 35. pod (d) navedene uredbe.
- 29 Uvodno valja podsjetiti da iz članka 1. stavka 1. i uvodne izjave 7. Uredbe br. 1013/2006 proizlazi da ona uspostavlja postupke i sustave kontrole primjenjive na pošiljke otpada tako da se vodi računa o potrebi očuvanja, zaštite i unapređenja kvalitete okoliša i zdravlja ljudi. Posebice, iz članka 3. stavka 1. u vezi s člankom 4. stavkom 1. te uredbe proizlazi da se o pošiljkama između država članica otpada namijenjenog odlaganju ili opasnog otpada namijenjenog uporabi mora prethodno obavijestiti nadležna tijela na način koji im omogućuje da poduzmu sve potrebne mjere za zaštitu ljudskog zdravlja i okoliša (vidjeti u tom smislu presude Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, t. 52., kao i Shell Nederland i Belgian Shell, C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, t. 32.).
- 30 Prema članku 4. Uredbe br. 1013/2006, takva obavijest daje se tako da podnositelj obavijesti ispuni obrazac obavijesti iz Priloga I.A toj uredbi i, prema potrebi, dokument o prometu iz Priloga I.B navedenoj uredbi, navodeći u tim dvama dokumentima ili prilažući im informacije i dokumentaciju prema popisu iz dijelova 1. i 2. Priloga II. istoj uredbi. Upravo na temelju sve te dokumentacije i informacija koje su im pružene navedena tijela daju ili uskraćuju odobrenje za svaku pošiljku otpada, sukladno članku 9. Uredbe br. 1013/2006.
- 31 Nakon dodjele odobrenja i ako je došlo do promjena u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano to odobrenje, uključujući promjene planirane količine, itinerera, smjera, datuma otpreme ili prijevoznika, članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 obvezuje podnositelja obavijesti da odmah ili, ako je moguće, prije početka otpreme, obavijesti relevantna nadležna tijela i primatelja.
- 32 U tom pogledu valja navesti da iz teksta navedenog članka 17. stavka 1. očito proizlazi da promjene smjera predstavljaju „bitnu promjenu u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje“. Naime, upotrebom riječi „uključujući promjene [...] smjera“, ta odredba navodi da takva vrsta promjene može značiti bitnu promjenu u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme koji se smatraju bitnima.
- 33 Kao što to proizlazi iz Priloga II. dijela 1. točke 15. Uredbe br. 1013/2006, „planirani plan puta“ definiran je kao „točke izlaska iz i ulaska u svaku relevantnu zemlju“ na koju se odnosi otprema, odnosno, kao što je precizirano u polju 15. „Obrasca obavijesti“ iz Priloga I.A navedenoj uredbi, granične prijelaze.
- 34 Te točke izlaska i ulaska moraju se navesti u polju 15. „Obrasca obavijesti“, što je izričito navedeno i u tekstu samog obrasca i u točki 16. Priloga I. C Uredbi br. 1013/2006, koji sadržava posebne upute za popunjavanje predmetnog obrasca.
- 35 Prema tome, promjena graničnog prijelaza, poput one u pitanju u glavnom postupku, odgovara promjeni plana puta, što prema članku 17. stavku 1. navedene uredbe predstavlja „bitnu promjenu“ u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, o kojoj se moraju obavijestiti nadležna tijela.

- 36 Kada dođe do takve promjene, člankom 17. stavkom 2. Uredbe br. 1013/2006 predviđeno je da se načelno mora dati nova obavijest. Naime, pojedinosti otpreme, o kojoj su relevantna tijela bila obaviještena i za koju su dala odobrenje, nakon te promjene više ne odgovaraju stvarnosti te se stoga više ne može smatrati da su tako bile odobrene.
- 37 Takva pošiljka, koja se razlikuje od onoga što je navedeno u danoj obavijesti, morala bi se kvalificirati kao „nezakonita“ jer „se otprema na način koji nije bitno naveden u obavijesti“, u smislu članka 2. točke 15. pod (d) te uredbe.
- 38 Ovakva jezična i sustavna analiza Uredbe br. 1013/2006 potkrijepljena je njezinim teleološkim tumačenjem.
- 39 Naime, u tom pogledu valja navesti da uvodna izjava 1. Uredbe br. 1013/2006 propisuje da je cilj te uredbe zaštita okoliša. Nadalje, prema uvodnoj izjavi 7. navedene uredbe, nadzor i kontrolu pošiljaka otpada važno je tako organizirati i zakonski urediti da se vodi računa o potrebi očuvanja, zaštite i unapređenja kvalitete okoliša i zdravlja ljudi.
- 40 Što se tiče pošiljaka otpada na koje se odnosi „žuti“ popis otpada iz Priloga IV. Uredbi br. 1013/2006, poput onih u glavnom postupku, uvodna izjava 14. te uredbe precizira da je primjereno osigurati optimalni nadzor i kontrolu zahtijevajući prethodno pisano odobrenje za takve pošiljke i da bi se takvim postupkom s druge strane uvjetovala prethodna obavijest, čime se nadležnim tijelima omogućuje da budu propisno obaviještena kako bi mogla poduzeti sve potrebne mjere za zaštitu zdravlja ljudi i okoliša. Nadležnim bi se tijelima time isto tako omogućilo da na takvu pošiljku ulože opravdane prigovore.
- 41 Stoga su informacije koje se traže u obrascu obavijesti iz Priloga I.A Uredbi br. 1013/2006, kao što je to granični prijelaz pošiljke, potrebne za uredno izvršavanje dužnosti nadležnih tijela.
- 42 Prema tome, ako dođe do promjene graničnog prijelaza pošiljke navedenog u obrascu obavijesti i za koji su spomenuta tijela dala odobrenje a da potonja o tome nisu bila obaviještena, protivno članku 17. stavku 1. Uredbe br. 1013/2006, obavljanje dužnosti nadzora i kontrole više ne bi bilo optimalno osigurano, sukladno uredbi.
- 43 Posljedično, takva promjena jedino se može smatrati bitnom i obuhvaćenom na tom temelju člankom 17. stavkom 1., tako da pošiljku otpada otpremljenu u državu provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti, a da o tome nadležna tijela nisu bila obaviještena niti je dana nova obavijest o pošiljci, treba kvalificirati kao „nezakonitu pošiljku“. Suprotno tumačenje oduzelo bi svaki koristan učinak postupcima i sustavima kontrole uspostavljenima Uredbom br. 1013/2006.
- 44 Ovaj zaključak ne može se dovesti u pitanje terminološkim problemom koji se javio u prvom pitanju koji je postavio sud koji je uputio zahtjev. Tim pitanjem navedeni sud u biti želi znati odnosi li se riječ „način“ („módon“ na mađarskom jeziku) u izrazu „otprema na način koji nije bitno naveden u obavijesti“ iz definicije „nezakonite pošiljke“ iz članka 2. točke 35. pod (d) Uredbe br. 1013/2006 isključivo na prijevozna sredstva (szállítás módjai) (cestom, željeznicom, morskim, zračnim ili riječnim putevima), kao što su predviđena u Prilozima I.A i I.B toj uredbi.
- 45 Razlog postavljanja tog pitanja Sudu povezan je s mađarskom verzijom Uredbe br. 1013/2006, koja se razlikuje od ostalih jezičnih verzija te uredbe. Naime, osim u polju 8. „obrasca obavijesti“, koji se nalazi u Prilogu I.A toj uredbi, u kojem su pravilno korištene riječi „szállítási eszköz“ kao prijevod izraza „moyens de transport“ [na francuskom jeziku; hrvatski: „prijevozna sredstva“], taj izraz je u popisu kratica i oznaka koji dalje slijedi u Prilogu I.A, kao i u prilogu I.B (polje 8. i popis kratica i oznaka koji slijedi u Prilogu I. B.) i u Prilogu II. (dio 1. točka 13. i dio 2. točka 3.) toj uredbi preveden kao „szállítás módjait“, koristeći tako mađarski ekvivalent francuske riječi „manière“ (hrvatski: način),

odnosno riječ „mód“. To je omogućilo Total Waste Recyclingu da tvrdi da je riječ o „nezakonitoj pošiljci“ u smislu članka 2. točke 35. pod (d) Uredbe br. 1013/2006 samo ako se korišteno prijevozno sredstvo razlikuje od onoga navedenog u obavijesti.

- 46 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način, s obzirom na ostale verzije sastavljene na svim jezicima Europske unije. U slučaju neslaganja između različitih jezičnih verzija određenog teksta prava Unije, dotičnu odredbu treba tumačiti u odnosu na opću strukturu i krajnji cilj propisa kojih je ona dio (vidjeti među ostalim presudu Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 47 Što se tiče opće strukture i krajnjeg cilja Uredbe br. 1013/2006, u točkama 33. do 43. ove presude navedeno je da, kako bi nadležna tijela mogla, u području pošiljaka otpada, poduzimati sve mjere potrebne za zaštitu okolišta i zdravlja ljudi u okviru svojih dužnosti nadzora i kontrole, ta tijela moraju biti propisno obaviještena i u tom pogledu je neizostavno da raspolažu informacijama koje se traže u obrascu obavijesti iz Priloga I.A toj uredbi, a ne isključivo informacijama u vezi s korištenim prijevoznim sredstvom.
- 48 Slijedi da opća struktura i krajnji cilje Uredbe br. 1013/2006 idu u prilog tumačenju prema kojem se ne može smatrati da izraz „način“ iz članka 2. točke 35. pod (d) te uredbe znači isključivo „prijevozno sredstvo“, već mu se naprotiv mora dati široko značenje, u smislu da se odnosi na okolnosti ili pojedinosti pošiljke koji uključuju planirani plan puta te pošiljke.
- 49 S obzirom na prethodna razmatranja, na prva tri pitanja valja odgovoriti da članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 treba tumačiti na način da pošiljku otpada, poput onih navedenih u Prilogu IV. toj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti i za koji su nadležna tjela dala odobrenje treba smatrati bitnom promjenom u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, tako da činjenica da nadležna tijela nisu bila obaviještena o toj promjeni ima za posljedicu to da je ta pošiljka otpada nezakonita jer „se otprema na način koji nije bitno naveden u obavijesti“, u smislu članka 2. točke 35. pod (d) navedene uredbe.

#### *Četvrto pitanje*

- 50 Svojim četvrtim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006, prema kojem sankcije koje primjenjuju države članice u slučajevima povrede odredaba te uredbe trebaju biti razmjerne, tumačiti na način da se protivi izricanju novčane kazne, kojom se sankcionira pošiljka otpada, poput onih iz Priloga IV. navedenoj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti za koji su nadležna tijela dala odobrenje, s obzirom na to da iznos te novčane kazne odgovara iznosu kazne koja se primjenjuje u slučaju povrede obveza pribavljanja odobrenja i podnošenja prethodne pisane obavijesti.
- 51 U tom pogledu, valja navesti da članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 nalaže državama članica da utvrde „pravila o primjeni sankcija za povredu odredaba [te] Uredbe [...]. Utvrđene sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće“. Mora se utvrditi da navedena uredba ne sadrži podrobnija pravila o određivanju navedenih nacionalnih sankcija i ne propisuje nikakve izričite kriterije za ocjenu razmjernosti takvih sankcija.
- 52 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog tim propisima, države članice ovlaštene su odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. Ipak, one su dužne izvršavati svoju nadležnost poštujući pravo Unije i njegova opća načela te sukladno tomu i načelo proporcionalnosti (vidjeti osobito presudu Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

- 53 U tom pogledu valja podsjetiti da, kako bi se ocijenilo je li predmetna sankcija usklađena s načelom proporcionalnosti, valja uzeti u obzir osobito narav i ozbiljnost povrede koja se tom sankcijom kažnjava, kao i načine utvrđivanja njezina iznosa (vidjeti osobito presudu Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Načelo proporcionalnosti nameće se dakle državama članicama i što se tiče ocjene elemenata koji se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja novčane kazne (presuda Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 54.).
- 54 Međutim, u konačnici će biti na nacionalnom sudu da, uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti svojstvene predmetu u kojem odlučuje, ocijeni prelazi li iznos sankcije ono što je nužno za postizanje ciljeva za kojima se ide zakonodavstvom u pitanju. Naime, konkretna primjena načela proporcionalnosti pripada sudu koji je uputio zahtjev koji mora provjeriti sukladnost nacionalnih mjera s pravom Unije s obzirom na to da je Sud nadležan samo za to da mu pruži sve elemente tumačenja koji se odnose na pravo Unije, a koji bi mu omogućili da ocijeni tu sukladnost (vidjeti osobito u tom smisu presudu Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Što se tiče sankcija primijenjenih u slučaju povrede odredaba Uredbe br. 1013/2006, kojoj je cilj osigurati visoku razinu zaštite okoliša i zdravlja ljudi, nacionalni sudac dužan je, u okviru nadzora nad proporcionalnošću takve sankcije, posebice uzeti u obzir rizike koje može uzrokovati ta povreda u području zaštite okoliša i zdravlja ljudi.
- 56 Prema tome, valja navesti da se izricanje novčane kazne kojom se sankcionira pošiljka otpada, poput onih iz Priloga IV. navedenoj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti za koji su nadležna tijela dala odobrenje, čiji iznos odgovara iznosu kazne koja se primjenjuje u slučaju povrede obveza pribavljanja odobrenja i podnošenja prethodne pisane obavijesti, može smatrati proporcionalnim samo ako se iz okolnosti svojstvenih počinjenoj povredi može zaključiti da je riječ o povredama ekvivalentne ozbiljnosti.
- 57 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006, prema kojem sankcije koje primjenjuju države članice u slučajevima povrede odredaba te uredbe trebaju biti razmjerne, treba tumačiti na način da se izricanje novčane kazne kojom se sankcionira pošiljka otpada, poput onih iz Priloga IV. navedenoj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti za koji su nadležna tijela dala odobrenje, čiji iznos odgovara iznosu kazne koja se primjenjuje u slučaju povrede obveza pribavljanja odobrenja i podnošenja prethodne pisane obavijesti može smatrati proporcionalnim samo ako se iz okolnosti svojstvenih počinjenoj povredi može zaključiti da je riječ o povredama ekvivalentne ozbiljnosti. Na nacionalnom sudu je da provjeri, uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti svojstvene predmetu u kojem odlučuje, a posebice rizike koje povreda može uzrokovati u području zaštite okoliša i zdravlja ljudi, prelazi li iznos sankcije ono što je nužno za postizanje ciljeva koji se sastoje u osiguravanju visoke razine zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

## **Troškovi**

- 58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

1. Članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 669/2008 od 15. srpnja 2008., treba tumačiti na način da pošiljku otpada, poput onih navedenih u Prilogu IV. toj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti i za koji su nadležna tijela dala odobrenje, treba smatrati bitnom promjenom u pojedinostima i/ili uvjetima otpreme za koju je dano odobrenje, tako da činjenica da nadležna tijela nisu bila obaviještena o toj promjeni ima za posljedicu to da je ta pošiljka otpada nezakonita jer „se otprema na način koji nije bitno naveden u obavijesti“, u smislu članka 2. točke 35. pod (d) navedene uredbe.
2. Članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 669/2008, prema kojem sankcije koje primjenjuju države članice u slučajevima povrede odredaba te uredbe trebaju biti razmjerne, treba tumačiti na način da se izricanje novčane kazne kojom se sankcionira pošiljka otpada, poput onih iz Priloga IV. navedenoj uredbi, u državi provoza putem graničnog prijelaza različitog od onog navedenog u obrascu obavijesti za koji su nadležna tijela dala odobrenje, čiji iznos odgovara iznosu kazne koja se primjenjuje u slučaju povrede obveza pribavljanja odobrenja i podnošenja prethodne pisane obavijesti može smatrati proporcionalnim samo ako se iz okolnosti svojstvenih počinjenoj povredi može zaključiti da je riječ o povredama ekvivalentne ozbiljnosti. Na nacionalnom sudu je da provjeri, uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti svojstvene predmetu u kojem odlučuje, a posebice rizike koje povreda može uzrokovati u području zaštite okoliša i zdravlja ljudi, prelazi li iznos sankcije ono što je nužno za postizanje ciljeva koji se sastoje u osiguravanju visoke razine zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

Potpisi