



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

LAILE MEDINE

od 22. lipnja 2022.¹

Predmet C-238/21

Porr Bau GmbH

protiv

Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2008/98/EZ – Članak 3. točka 1. – Otpad – Članak 5. stavak 1. – Nusproizvod – Članak 6. stavci 1. i 4. – Prestanak statusa otpada – Neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete – Priprema za ponovnu uporabu i uporaba – Izravna upotreba materijala kao zamjene za sirovine – Formalni zahtjevi – Obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje pojma „otpad” iz članka 3. točke 1. Direktive 2008/98² i uvjeta pod kojima iskopanom materijalu – to jest neonečišćenom tlu najviše kvalitete – prestaje status otpada u smislu članka 6. te direktive. Predmet se nastavlja na presude kao što su Tallinna Vesi³ i Sappi Austria Produktion i Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”⁴, u kojima je Sud te odredbe tumačio u vezi s kanalizacijskim muljem i otpadnim vodama.

2. Zahtjev je podnesen u okviru postupka između društva Porr Bau GmbH i Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (upravno tijelo okruga Graz i okolice, Austrija, u daljnjem tekstu: tuženo tijelo). Taj se postupak odnosi na upravnu odluku kojom je utvrđeno da iskopano tlo koje su određeni poljoprivrednici naručili od građevinskog poduzeća iz Austrije kako bi poravnali i obnovili svoje kultivirane površine treba smatrati otpadom te stoga podlijegati plaćanju doprinosa, iako je prema austrijskom pravu klasificiran kao neonečišćeni materijal najviše kvalitete.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.)

³ Presuda od 28. ožujka 2019., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, u daljnjem tekstu: presuda Tallinna Vesi)

⁴ Presuda od 14. listopada 2020., Sappi Austria Produktion i Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (C-629/19, EU:C:2020:824, u daljnjem tekstu: presuda Sappi)

3. Sud koji je uputio zahtjev želi doznati protivi li se članku 6. Direktive 2008/98, s obzirom na ciljeve te direktive, nacionalni propis prema kojem neonečišćenom iskopanom tlu najviše kvalitete status otpada prestaje (i) tek kada ga se izravno upotrijebi kao zamjenu za sirovine te (ii) samo ako posjednik ispunjava određene formalne zahtjeve kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije. Prije svega taj se sud također pita čini li neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete koje je građevinsko poduzeće isporučilo radi poboljšanja uroda na kultiviranom zemljištu „otpad” u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 ili pak „nusproizvod” u smislu članka 5. stavka 1. te direktive.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

4. Prema članku 1. Direktive 2008/98, u verziji primjenjivoj na glavni postupak⁵, tom su direktivom utvrđene „mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprečavanjem ili umanjnjem štetnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom i umanjnjem sveukupnih učinaka uporabe resursa te poboljšanjem efikasnosti te uporabe”.

5. Članak 3. Direktive 2008/98, naslovljen „Definicije”, predviđa da se, za potrebe te direktive, primjenjuju sljedeće definicije pojmova „otpad”, „oporaba” i „priprema za ponovnu uporabu”, koje se nalaze u točkama 1., 15. i 16.:

„1. ‚otpad’ znači svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti;

[...]

15. ‚oporaba’ znači svaki postupak čiji glavni rezultat je otpad koji je koristan jer zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za tu određenu svrhu, ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu. U Prilogu II. naveden je neiscrpan popis postupaka uporabe;

16. ‚priprema za ponovnu uporabu’ znači postupci uporabe kao što su provjera, čišćenje ili popravak, kojima se proizvodi ili dijelovi proizvoda koji su postali otpad pripremaju kako bi se mogli ponovno uporabiti bez dodatne predobrade;

[...]”

6. Članak 4. Direktive 2008/98, naslovljen „Hijerarhija otpada”, propisuje:

„1. Kao redosljed prioriteta zakonodavstva i politike o sprečavanju nastanka otpada i gospodarenju otpadom primjenjuje se sljedeća hijerarhija otpada:

(a) sprečavanje;

⁵ Direktiva 2008/98 posljednji je put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL 2018., L 150, str. 109.). Razdoblje za njezino prenošenje završilo je 5. srpnja 2020. Međutim, sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom se upućuje zahtjev navodi da je verzija Direktive 2008/98 koja se primjenjuje u glavnom postupku ona koja prethodi izmjenama koje su učinjene Direktivom 2018/851. Budući da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, nacionalni sud jedini nadležan odrediti pravni okvir koji se primjenjuje na taj postupak, neću propitkivati ocjenu suda koji je uputio zahtjev u pogledu toga koju verziju Direktive 2008/98 treba primijeniti u ovom predmetu.

- (b) priprema za ponovnu uporabu;
- (c) recikliranje;
- (d) drugi postupci uporabe, npr. energetska uporaba; i
- (e) zbrinjavanje.

[...]

7. Članak 5. Direktive 2008/98, naslovljen „Nusproizvodi”, predviđa sljedeće:

„1. Za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta, može se smatrati da nisu otpad iz [članka 3. točke 1.] već da su nusproizvod, ali samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

- (a) daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;
- (b) tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;
- (c) tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i
- (d) daljnja uporaba tvari ili predmeta je u skladu s propisima, tj. tvar ili predmet ispunjava sve relevantne zahtjeve u pogledu proizvoda, zaštite okoliša i zaštite zdravlja za tu konkretnu uporabu i neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

[...]

8. Članak 6. Direktive 2008/98, naslovljen „Prestanak statusa otpada”, propisuje:

„1. Određeni otpad prestaje biti otpad u smislu [članka 3. točke 1.] ako je podvrgnut postupcima uporabe, uključujući recikliranje, i zadovoljava posebne kriterije utvrđene u skladu sa sljedećim uvjetima:

- (a) tvar ili predmet uobičajeno se koriste za posebne namjene;
- (b) za takvu [tvar] ili predmet postoji tržište i potražnja;
- (c) tvar ili predmet ispunjavaju tehničke zahtjeve za posebne namjene i zadovoljavaju postojeće propise i norme koje važe za proizvode; i
- (d) uporaba tvari ili predmeta neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

Tim je kriterijima, prema potrebi, potrebno obuhvatiti granične vrijednosti za onečišćujuće tvari i uzeti u obzir sve moguće štetne učinke tvari ili predmeta na okoliš.

[...]

4. Ako kriteriji prema postupku utvrđenom u stavcima 1. i 2. nisu utvrđeni na razini Zajednice, države članice mogu u svakom pojedinačnom slučaju donijeti odluku je li određeni otpad prestao biti otpad uzimajući u obzir važeću sudsku praksu [...]"

9. Bitna obveza i cilj Direktive 2008/98 utvrđeni su u članku 13.:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu [...]"

10. Članak 28. Direktive 2008/98, naslovljen „Planovi gospodarenja otpadom”, predviđa da države članice osiguravaju da njihova nadležna tijela izrade jedan ili više planova gospodarenja otpadom, u skladu s, među ostalim, člancima 1., 4. i 13.

B. Austrijsko pravo

1. Zakon o gospodarenju otpadom

11. Relevantne odredbe Abfallwirtschaftsgesetzes 2002. (austrijski savezni zakon iz 2002. o gospodarenju otpadom, u daljnjem tekstu: Zakon o gospodarenju otpadom), kojim je Direktiva 2008/98 prenesena u austrijsko pravo, propisuju sljedeće:

„Definicije

Članak 2. stavak 1. Za potrebe [Zakona o gospodarenju otpadom], otpad podrazumijeva svaku pokretnu imovinu,

1. koju posjednik namjerava odbaciti ili ju je odbacio, ili

2. čije su prikupljanje, skladištenje, prijevoz i obrada kao otpada nužni kako se ne bi nanijela šteta javnim interesima (članak 1. stavak 3.).

[...]

5. Za potrebe [Zakona o gospodarenju otpadom],

[...]

6. ‚priprema za ponovnu uporabu’ znači postupci uporabe kao što su provjera, čišćenje ili popravak, kojima se proizvodi ili dijelovi proizvoda koji su postali otpad pripremaju kako bi se mogli ponovno uporabiti bez dodatne predobrade;

[...]

Prestanak statusa otpada

Članak 5. stavak 1. Osim ako je drukčije predviđeno propisom iz članka 5. stavka 2. ovog Zakona ili propisom iz članka 6. stavka 2. Direktive 2008/98/EZ o otpadu, postojeće tvari smatraju se otpadom dok se one ili tvari koje su izravno iz njih dobivene ne upotrijebe kao zamjena za sirovine ili za proizvode od primarnih sirovina. U slučaju pripreme za ponovnu uporabu u smislu članka 2. stavka 5. točke 6. ovog Zakona, status otpada prestaje završetkom tog postupka uporabe.

[...]

Savezni plan gospodarenja otpadom

Članak 8. stavak 1. Radi ostvarenja ciljeva i provedbe načela utvrđenih u [Zakonu o gospodarenju otpadom], savezni ministar poljoprivrede, šumarstva, okoliša i gospodarenja vodama izrađuje savezni plan gospodarenja otpadom najmanje svakih šest godina.

[...]”

2. Savezni plan gospodarenja otpadom

12. Bundesabfallwirtschaftsplan 2011 (austrijski Savezni plan gospodarenja otpadom iz 2011., u daljnjem tekstu: Savezni plan gospodarenja otpadom), usvojen na temelju članka 28. Direktive 2008/98 i članka 8. stavka 1. Zakona o gospodarenju otpadom, predviđa posebne zahtjeve u vezi sa smanjenjem količine otpada, onečišćujućih tvari u otpadu i štetnih učinaka otpada na okoliš i zdravlje kao i zahtjeve u vezi s oporabom otpada koja je prihvatljiva za okoliš i gospodarski korisna.

3. Zakon o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada

13. Prema članku 1. Altlastensanierungsgesetzes iz 1989. (austrijski savezni zakon iz 1989. o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada, kako je naknadno izmijenjen), cilj tog zakona je „financirati očuvanje i sanaciju napuštenih odlagališta opasnog otpada u smislu [tog zakona]”. Konkretno, članak 3. predviđa da se za dugotrajno odlaganje otpada na površini ili ispod nje za, među ostalim, poravnanje neravnog tla ili poboljšanje zemljišta mora plaćati doprinos pod nazivom „Altlastenbeitrag” (doprinos za napuštena odlagališta opasnog otpada). Međutim, ta obveza ne postoji kada se otpad, u bitnome, koristi u skladu sa zahtjevima Saveznog plana gospodarenja otpadom. Zakon o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada usto predviđa, u članku 10., postupak kojemu je svrha pojasniti, putem upravne odluke, jesu li ispunjeni materijalni uvjeti za primjenu obveze plaćanja doprinosa u vezi s onečišćenim mjestima.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

14. Društvo Porr Bau, tužitelj u glavnom postupku, građevinsko je poduzeće s poslovnim nastanom u Austriji. U srpnju 2015. određeni lokalni poljoprivrednici zatražili su od njega da im isporuči iskopano tlo te da ga raspodijeli po njihovim zemljištima. Poljoprivrednici su tim tlom htjeli poravnati svoja poljoprivredna zemljišta i poboljšati svoja kultivirana područja te tako povećati urod.

15. Kada su se poljoprivrednici obratili društvu Porr Bau nije bilo sigurno hoće li ono moći udovoljiti njihovu zahtjevu. Ono je zatraženi materijal isporučilo tek nakon odabira odgovarajućeg građevinskog postupka i uzimanja uzoraka tla. Tlo je u tu svrhu razvrstano u kvalitativni razred A1, to jest određeno je kao neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete u smislu Saveznog plana gospodarenja otpadom. Prema austrijskom pravu, taj je razred tla prikladno i dopušteno koristiti za prilagodbu i poboljšanje zemljišta. Društvu Porr Bau plaćeno je i za izvedbu radova poboljšanja predmetnog zemljišta i kultiviranih područja.

16. Društvo Porr Bau 4. svibnja 2018., na temelju Zakona o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada, zatražilo je od tuženog tijela da utvrdi da iskopano tlo isporučeno poljoprivrednicima ne čini otpad. Podredno je zatražilo da se to tlo izuzme iz obveze plaćanja doprinosa na upotrebu otpada.

17. Tuženo je tijelo 14. rujna 2020. utvrdilo da iskopano tlo o kojem je riječ čini otpad u smislu članka 2. stavka 1. Zakona o gospodarenju otpadom. Usto je zauzelo stajalište da predmetnom tlu nije prestao status otpada, u bitnome zbog toga što nisu ispunjeni određeni formalni zahtjevi predviđeni u Saveznom planu gospodarenja otpadom. Stoga je zaključilo da izuzimanje iz obveze plaćanja doprinosa na upotrebu otpada nije moguće.

18. Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), koji razmatra žalbu podnesenu protiv te odluke, dvoji u pogledu zaključaka tuženog tijela.

19. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju pojma „otpad” koji je tuženo tijelo usvojilo te njegovu primjenjivost na neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete, kao što je tlo o kojem je riječ u ovom predmetu. Usto, sud koji je uputio zahtjev ističe da, prema austrijskom pravu, iskopanom materijalu status otpada može prestati tek kada ga se izravno upotrijebi kao zamjenu za sirovine ili za proizvode od primarnih sirovina. Iz toga se nameće pitanje je li prestanak statusa otpada nacionalnim zakonodavstvom uređen strože nego člankom 6. Direktive 2008/98 kada je u pitanju neonečišćeno tlo najviše kvalitete. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev ističe da austrijsko pravo zahtijeva, za potrebe prestanka statusa otpada, ispunjenje određenih formalnih zahtjeva, to jest obveza u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije. Sud koji je uputio zahtjev pita povređuje li obveza ispunjavanja tih zahtjeva, za koje taj sud smatra da nisu relevantni za okoliš, članak 6. Direktive 2008/98 kad je riječ o neonečišćenom iskopanom tlu najviše kvalitete.

20. U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 6. stavku 1. [Direktive 2008/98] nacionalni propis u skladu s kojim prestanak statusa otpada nastupa tek kad se otpad ili postojeće tvari ili iz njih dobivene tvari izravno upotrijebe kao zamjena za sirovine ili za proizvode od primarnih sirovina ili kad ih se pripremi za ponovnu uporabu?

U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje:

2. Protivi li se članku 6. stavku 1. [Direktive 2008/98] nacionalni propis u skladu s kojim prestanak statusa otpada za iskopani materijal najranije može nastupiti u slučaju kada on služi kao zamjena za sirovine ili za proizvode od primarnih sirovina?

U slučaju negativnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje:

3. Protivi li se članku 6. stavku 1. [Direktive 2008/98] nacionalni propis u skladu s kojim prestanak statusa otpada za iskopani materijal ne može nastupiti ako formalni kriteriji (osobito obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije) koji nemaju utjecaja – bitnog za okoliš – na provedbenu mjeru, nisu ili nisu u potpunosti ispunjeni, unatoč tomu što iskopani materijal dokazano ne doseže granične vrijednosti (kvalitativni razred) koje su propisane za predviđenu konkretnu uporabu?”

IV. Analiza

21. Sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis u skladu s kojim prestanak statusa otpada načelno nastupa tek kada se otpad izravno upotrijebi kao zamjena za sirovine ili se pripremi za ponovnu uporabu te, u konkretnom slučaju iskopanog materijala, tek kada se taj materijal izravno upotrijebi kao zamjena za sirovine, a njegov je posjednik ispunio formalne zahtjeve kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije.

22. Uvodno moram istaknuti da je sud u odluci kojom je uputio zahtjev izrazio dvojbe u pogledu toga čini li neonečišćeno iskopano tlo, koje je prema nacionalnom pravu najviše kvalitete, otpad u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98. Naime, primjena članka 6. te direktive temelji se na pretpostavci da su tvar ili predmet prethodno kvalificirani kao otpad. Iako ta konkretna problematika nije istaknuta u prethodnim pitanjima, prvo ću razmotriti treba li isporuku neonečišćenog iskopanog tla najviše kvalitete koju je izvršilo građevinsko poduzeće smatrati otpadom u konkretnim okolnostima kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku. U svojoj ću se analizi osvrnuti i na pitanje treba li umjesto toga isporučeno tlo smatrati nusproizvodom u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, o čemu su stranke raspravljale pred Sudom.

23. Pod pretpostavkom da materijal o kojem je riječ u glavnom postupku čini otpad, razmotrit ću zajedno tri prethodna pitanja. Ta pitanja trebaju se protumačiti tako da pozivaju Sud da utvrdi je li predmetno nacionalno zakonodavstvo u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98 ako je jedini način uporabe neonečišćenog tla najviše kvalitete na koji tom tlu može prestati status otpada taj da ga se upotrijebi kao zamjenu za sirovine, uz što je potrebno i ispunjenje određenih formalnih zahtjeva poput obveza u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije.

A. Neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete kao otpad ili kao nusproizvod

1. Područje primjene Direktive 2008/98

24. Prije razmatranja može li se neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete smatrati otpadom ili, podredno, nusproizvodom u smislu članka 3. točke 1. odnosno članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, kratko ću istaknuti da su člankom 2. stavkom 1. točkom (c) te direktive iz njezina područja primjene isključeni neonečišćeno tlo i drugi materijali iz prirode iskopani tijekom građevinskih aktivnosti ako je nedvojbeno da će se taj materijal koristiti za građevinske svrhe u svojem prirodnom obliku na lokaciji s koje je iskopan.

25. Budući da, kako proizlazi iz informacija iznesenih u odluci kojom je upućen zahtjev, iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku nije odloženo na lokaciji s koje je iskopano, ono nije obuhvaćeno člankom 2. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2008/98 te ga stoga treba promatrati s

obzirom na definiciju otpada i odredbe o nusproizvodima sadržane u toj direktivi⁶.

2. Pojmovi „otpad” i „nusproizvod”

26. Pojam „otpad” u članku 3. točki 1. Direktive 2008/98 definiran je kao svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava odbaciti (*subjektivni* otpad) ili koji mora odbaciti (*objektivni* otpad). Sud je pojam otpada mnogo puta tumačio, utvrdivši relevantne kriterije na temelju kojih se određuje treba li tvar ili predmet, uključujući materijal, smatrati otpadom u smislu te odredbe⁷.

27. Konkretno, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda kvalifikacija tvari ili predmeta kao otpada ponajprije ovisi o postupanju posjednika i značenju izraza „odbaciti”⁸. Taj izraz i pojam „otpad” čine pojmove prava Unije koje, s obzirom na cilj smanjenja na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš iz Direktive 2008/98, nije moguće restriktivno tumačiti⁹.

28. Sud je usto naglasio da se odgovor na pitanje čini li neka tvar ili predmet otpad mora dati s obzirom na sve okolnosti određenog slučaja, vodeći računa o cilju Direktive 2008/98 i o tome da njezina učinkovitost ne bude narušena¹⁰.

29. Jedna od okolnosti koje mogu upućivati na to da je riječ o otpadu jest, kao prvo, činjenica da je dotična tvar ili predmet ostatak od proizvodnje ili potrošnje, to jest da ta tvar ili predmet sama po sebi nije bila željena¹¹. Usto, posebnu pozornost treba posvetiti, prema zaključku Suda, činjenici da posjednik dotičnu tvar ili predmet ne upotrebljava ili neće više upotrebljavati, tako da ta tvar ili predmet čini teret koji će posjednik htjeti odbaciti¹². Također, ni metoda obrade ni način upotrebe tvari nisu odlučujući za kvalifikaciju te tvari kao „otpada”. Naposljetku, pojam „otpad” ne isključuje tvari ili predmete koji se mogu ponovno gospodarski iskoristiti¹³.

30. Sud je usporedno s izloženom sudskom praksom razvio pojam „nusproizvoda”, većinom na temelju tumačenja Direktive 75/442¹⁴. Sudska praksa u pogledu tog pojma trenutno je kodificirana u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/98, koji u bitnome upućuje na tvar ili predmet koji njegov posjednik ne želi odbaciti zbog moguće gospodarske prednosti od njegove ponovne uporabe te koji stoga nije moguće smatrati teretom niti, slijedom toga, otpadom. Prema utvrđenju Suda, tvar ili predmet koji posjednik namjerava upotrebljavati ili prodavati pod povoljnim uvjetima neovisno o bilo kakvom postupku uporabe ne bi bilo opravdano podvrgnuti strogim zahtjevima Direktive 2008/98 koji se odnose na zaštitu okoliša i zdravlja ljudi¹⁵.

⁶ Vidjeti, u tom pogledu, uvodnu izjavu 11. Direktive 2008/98, *in fine*.

⁷ Za nedavni prikaz tih kriterija vidjeti presudu Sappi, t. 43. do 53. i navedenu sudsku praksu.

⁸ Presuda od 4. srpnja 2019., Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, t. 17. i navedena sudska praksa)

⁹ Presuda Sappi, t. 43. i navedena sudska praksa

¹⁰ Presuda od 4. srpnja 2019., Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, t. 20. i navedena sudska praksa)

¹¹ Presuda od 24. lipnja 2008., Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, t. 41.)

¹² Presuda od 4. srpnja 2019., Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, t. 22. i navedena sudska praksa)

¹³ Presuda od 3. listopada 2013., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, t. 42. i navedena sudska praksa)

¹⁴ Direktiva Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.), kasnije izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL 1991., L 78, str. 32.) i konsolidirana u Direktivi 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2005. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.).

¹⁵ Presuda od 4. srpnja 2019., Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, t. 24. i navedena sudska praksa)

3. Neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete naručeno za poravnanje i poboljšanje kultiviranih zemljišta

31. Naravno, na sudu je koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica u predmetu koji se pred njim vodi, da provjeri, s obzirom na prethodno izloženu sudsku praksu, namjerava li posjednik iskopanog materijala, to jest neonečišćenog tla najviše kvalitete, odbaciti taj materijal i tako stvoriti otpad ili ga pak upotrijebiti pod ekonomski povoljnim uvjetima i tako stvoriti nusproizvod¹⁶. S obzirom na to, pozvala bih Sud da sudu koji je uputio zahtjev pruži sljedeće smjernice za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Te se smjernice temelje na konkretnim okolnostima koje se ne smije zanemariti u slučaju poput onog iz glavnog postupka.

a) Iskopano tlo najviše kvalitete kao otpad

32. Za početak bih htjela istaknuti da se, prema navodu austrijske vlade, odluka koju je donijelo tuženo tijelo, u kojoj je zaključeno da iskopano tlo o kojem je riječ ima status otpada, temelji na sudskoj praksi koju je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud, Austrija) razvio u pogledu pojma „otpad” iz članka 2. stavka 1. Zakona o gospodarenju otpadom¹⁷. Prema utvrđenju tog suda, kada tijekom građevinskog projekta dođe do iskapanja ili uništenja materijala, glavni cilj graditelja obično je da taj materijal ne ometa dovršenje projekta. Zato ga se uklanja s gradilišta s namjerom da ga se odbaci.

33. Slažem se da se standard koji je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) uspostavio, a koji je upotrijebljen u pobijanoj odluci, načelno može primijeniti za potrebe određivanja može li se iskopani materijal nastao zbog graditeljskih aktivnosti smatrati otpadom. Međutim, kako je navedeno u točki 28. ovog mišljenja, ocjena postojanja otpada u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 zahtijeva, u skladu sa sudskom praksom Suda, da se u obzir uzmu sve okolnosti konkretnog slučaja¹⁸. To znači da se elementi koji obilježavaju konkretnu namjeru posjednika otpada ne smiju zanemariti da bi to načelno pravilo bilo primjenjivo.

34. Protivno stajalištu austrijske vlade i Komisije, smatram da u ovom predmetu ima činjeničnih elemenata koje treba uzeti u obzir u ocjeni konkretne namjere građevinskog poduzeća u odnosu na buduću uporabu materijala koji je to poduzeće prethodno iskopalo. Ti elementi mogu uključivati, primjerice, prethodni zahtjev lokalnih poduzetnika za iskapanje materijala koji je moguće prodati nakon pomnog odabira i uzorkovanja njegove kvalitete. U bitnome, ne može se isključiti mogućnost da građevinsko poduzeće, umjesto da iskopani materijal smatra ostatkom koji treba odbaciti, pokuša pronaći načine da od njega ostvari dobit, osobito kada je taj materijal kvalificiran kao neonečišćeno tlo najviše kvalitete.

35. Naime, ovaj predmet ilustrira kako građevinsko poduzeće može biti sklono tome da iskoristi prethodno iskopani materijal pod povoljnim uvjetima, a ne da ga odbaci. Na to upućuje činjenica da je skupina lokalnih poljoprivrednika prvotno kontaktirala društvo Porr Bau radi raspodjele iskopanog tla po njihovim zemljištima u svrhu poravnanja i poboljšanja njihovih poljoprivrednih površina. Iako u trenutku kada su se poljoprivrednici obratili društvu Porr Bau nije bilo sigurno hoće li ono moći udovoljiti njihovu zahtjevu, inicijativa tih poljoprivrednika potaknula ga je da odabere odgovarajući građevinski projekt i uzme uzorke tla. Iz odluke kojom je upućen zahtjev dalje proizlazi da je to tlo podvrgnuto kontroli kvalitete na temelju koje je kvalificirano kao

¹⁶ Presuda Sappi, t. 53. i navedena sudska praksa

¹⁷ Člankom 2. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom u austrijskoj je praksi prenesen članak 3. točka 1. Direktive 2008/98.

¹⁸ Vidjeti kao još jedan primjer presudu od 1. ožujka 2007., *KVZ retec* (C-176/05, EU:C:2007:123, t. 64.).

neonečišćen materijal najviše kvalitete, koji je, prema austrijskom pravu, prikladno i dopušteno upotrebljavati za prilagodbu i poboljšanje zemljišta. Društvu Porr Bau je na zahtjev poljoprivrednika usto plaćeno za izvedbu radova poboljšanja predmetnog zemljišta i kultiviranih područja.

36. Stoga je teško zaključiti, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, da građevinsko poduzeće namjerava odbaciti iskopano tlo koje je pomno odabrano, podvrgnuto kontroli kvalitete i isporučeno kao neonečišćeni materijal najviše kvalitete radi udovoljenja konkretnom zahtjevu lokalnih poduzetnika kojima je taj materijal potreban. Usto smatram da ne treba pretpostaviti da namjera odbacivanja postoji u odnosu na sve tlo koje građevinsko poduzeće iskopa. Naime, ne može se isključiti mogućnost da se taj materijal upotrijebi u okviru dotičnog građevinskog projekta, što bi ga, kako je navedeno u točki 24. ovog mišljenja, izuzelo iz područja primjene Direktive 2008/98.

37. S obzirom na prethodna razmatranja, mišljenja sam da se Sud treba prikloniti stajalištu da, podložno provjerama sudova koji upućuju zahtjev, neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete ne treba smatrati, u slučaju poput ovog, otpadom u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98.

b) Iskopano tlo kao nusproizvod

38. Suprotno, iz detaljne analize slučaja proizlazi, u skladu s pisanim očitovanjima društva Porr Bau, da tlo o kojem je riječ u glavnom postupku možda ispunjava zahtjeve iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98 za nusproizvod.

39. U tom pogledu moram istaknuti da se, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/98, za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta može smatrati da nisu otpad, već nusproizvod. Da bi to bio slučaj, ta odredba usto zahtijeva ispunjenje četiriju uvjeta: (i) daljnja uporaba te tvari ili predmeta je osigurana; (ii) tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima; (iii) tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa, te je (iv) daljnja uporaba u skladu s propisima. Sve te elemente kratko ću razmotriti s obzirom na informacije koje proizlaze iz spisa Suda.

1) Definicija nusproizvoda

40. Kada je riječ, kao prvo, o tome može li se za iskopano tlo smatrati da čini „tvar ili predmet koji nastaje kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta” u smislu članka 5. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2008/98, važno je imati na umu da je Sud u svojoj ustaljenoj sudskoj praksi više puta utvrdio da „materijal ili sirovinu, dobivene postupkom ekstrakcije ili proizvodnje”, nije moguće smatrati ostatkom, već nusproizvodom¹⁹. Kako je već navedeno, ta je sudska praksa u središtu pojma „nusproizvod”, a kasnije je kodificirana u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/98, u kojem je u tu svrhu umjesto izraza „postupak proizvodnje ili ekstrakcije” upotrijebljen izraz „proizvodni proces”.

41. Protivno stavu koji, u bitnome, u svojim pisanim očitovanjima zastupa austrijska vlada, smatram da niti jedan argument ne podupire stajalište da je zakonodavac Unije, kada je kodificirao sudsku praksu Suda upotrebom izraza „proizvodni proces”, htio da se

¹⁹ Vidjeti, među ostalim, presudu Sappi, t. 51. i navedenu sudsku praksu.

nusproizvodima smatraju samo sekundarni predmeti nastali u okviru industrijske proizvodnje. Naprotiv, proizvodni proces ekonomisti uobičajeno definiraju kao proces u kojem se čimbenici proizvodnje, to jest kapital, rad, tehnologija i zemljište (inputi), pretvaraju u robu i usluge (outputi)²⁰. Zemljište stoga može biti predmet proizvodnog procesa, što znači da sekundarni proizvod nastao uslijed njegove preobrazbe, uključujući iskopano tlo, treba smatrati obuhvaćenim pojmom „nusproizvod”, pod uvjetom da ispunjava dodatne zahtjeve predviđene u članku 5. stavku 1. Direktive 2008/98.

42. U tom pogledu, htjela bih pozornost Suda skrenuti na presudu Brady²¹. Sud je u njoj zaključio, tumačeći Direktivu 75/442, da je gnojnicu koja je proizvedena na farmama kao sekundarni proizvod te koja se prodavala drugim poljoprivrednicima kako bi je oni ponovno uporabili kao gnojivo moguće smatrati nusproizvodom. To pokazuje da je Sud, čak i prije donošenja članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, kao nusproizvode priznao outpute određenih gospodarskih aktivnosti preobrazbe koje se ne odvijaju isključivo u industrijskom kontekstu. S obzirom na to, pozvala bih Sud da prihvati tumačenje izraza „proizvodni proces” koje ne samo da objedinjuje uobičajenu definiciju tog izraza već i slijedi tumačenje pojma „nusproizvod” iz sudske prakse Suda koja prethodi donošenju članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98.

2) *Daljnja uporaba dovoljno je osigurana*

43. Kad je riječ o uvjetu da daljnja uporaba tvari ili predmeta mora biti osigurana, ne dovodeći u pitanje konkretne provjere koje će provesti nacionalni sud, u tom je pogledu dovoljno odlučujuća činjenica da je prije iskapanja tla o kojem je riječ u glavnom postupku postojao izričit zahtjev lokalnih poduzetnika za njegovu isporuku. Taj je zahtjev kasnije rezultirao obvezom isporuke zatraženog tla kao i sporazumom temeljem kojega je građevinsko poduzeće trebalo izvesti, upotrebom tog istog materijala, potrebne radove poravnanja i poboljšanja odnosnih poljoprivrednih zemljišta. Iako u trenutku kada su se poljoprivrednici obratili društvu Porr Bau nije bilo sigurno hoće li ono moći udovoljiti njihovom zahtjevu, to samo po sebi ne znači, s obzirom na sudsku praksu Suda, da daljnja uporaba predmetnog iskopanog tla nije bila osigurana²². Naime, čini se da je zahtjev osiguranja uporabe bio ispunjen u dovoljno ranoj fazi u ovom slučaju.

44. Ipak, Sud je utvrdio korisne kriterije za preciznije ocjenjivanje je li daljnja uporaba materijala koji se ima raspodijeliti po poljoprivrednim zemljištima, kao što je iskopano tlo o kojem je riječ u ovom predmetu, osigurana u dovoljnoj mjeri. Zahtjevi koji su utvrđeni primjerice u već navedenoj presudi *Brady*, su sljedeći::

- kao prvo, zemljišne parcele poljoprivrednikâ na koje će se materijal isporučiti moraju otpočetak biti jasno određene²³;
- kao drugo, materijal, u količini koja će se dostaviti, mora uistinu biti namijenjen potrebama predviđene konkretne uporabe i strogo na njih ograničen²⁴;

²⁰ Prema klasičnoj ekonomskoj školi, iskopani materijal klasificira se kao nusproizvod zemlje. Vidjeti, među ostalim, Pearce, D. W., *Macmillan dictionary of Modern Economics*, London: Macmillan Education UK, str. 311-320. Vidjeti također, za konkretnu ilustraciju, Environmental Protection Agency of Ireland, *Guidance on Soil and Stone By-products*, svibanj 2019., dostupno na https://www.epa.ie/publications/licensing-permitting/waste/Guidance_on_Soil_and_Stone_By_Product.pdf

²¹ Vidjeti presudu od 3. listopada 2013., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, t. 60.).

²² Vidjeti presudu od 3. listopada 2013., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, t. 48.).

²³ *Ibid.*, t. 53.

²⁴ *Ibid.*, t. 52., 53. i 56.

- kao treće, dotični materijal mora se uistinu iskoristiti ili staviti na tržište u uvjetima koji su gospodarski povoljni za njegova posjednika;
- kao četvrto, za slučaj da se dotični materijal ne isporuči odmah, postoji obveza čuvati ga u prikladnom skladištu s dovoljno kapaciteta; osim toga, razdoblje skladištenja ne smije biti dulje nego što je potrebno da bi poduzeće ispunilo svoje ugovorne obveze²⁵;

45. Prema mojemu mišljenju, Sud treba razmisliti o tome da zahtjeve razrađene u presudi Brady, koji se odnose na daljnju uporabu materijala koji se ima raspodijeliti po poljoprivrednim zemljištima, učini primjenjivima na slučaj koji se odnosi na iskopano tlo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku. To bi pomoglo u tome da se preciznije ocijeni je li daljnja uporaba tog materijala osigurana u dovoljnoj mjeri u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Direktive 2008/98. U biti, istaknula bih da informacije koje je sud koji je uputio zahtjev iznio u odluci kojom se upućuje zahtjev otkrivaju, prema svemu sudeći, da su prva tri zahtjeva ispunjena u glavnom postupku. Nasuprot tomu, ta odluka ne sadržava nikakve informacije o tome je li iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku odmah isporučeno ili nije, iz čega se nameće pitanje je li zahtjev u pogledu skladištenja tog materijala uopće bio primjenjiv. U svakom slučaju, moram naglasiti još jednom da je na sudu koji je uputio zahtjev da provede tu ocjenu te u konačnici utvrdi treba li uvjet iz članka 5. stavka 1. točke (a) Direktive 2008/98 smatrati ispunjenim.

3) *Nepostojanje dodatne obrade i sastavni dio proizvodnog procesa*

46. Kada je riječ o uvjetima iz članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Direktive 2008/98, prema kojima se tvar ili predmet mora izravno upotrijebiti bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima, te tvar ili predmet mora nastati kao sastavni dio proizvodnog procesa, smatram očitim da iskopano tlo isporučeno za poravnanje zemljišta ne zahtijeva nikakvu obradu ili tretman prije njegove daljnje uporabe. To posebno vrijedi kada je, kako je više puta navedeno, to iskopano tlo bilo podvrgnuto kontroli na temelju koje je kvalificirano kao neonečišćeni materijal najviše kvalitete u smislu nacionalnog prava²⁶.

47. Nadalje, već sam zaključila u točkama 41. i 42. ovog mišljenja, da izraz „proizvodni proces” iz članka 5. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2008/98 treba tumačiti na način da obuhvaća aktivnosti gospodarske preobrazbe koje nadilaze one koje se odvijaju isključivo u industrijskom kontekstu. U vezi s ovim predmetom važno je razumjeti da je iskopano tlo neizbježan rezultat jednog od prvih koraka koji se uobičajeno poduzimaju u okviru građevinskih radova kao gospodarske aktivnosti, što rezultira preobrazbom zemljišta. Zbog toga iskopano tlo treba smatrati sastavnim dijelom proizvodnog procesa u smislu članka 5. stavka 1. točke (c) Direktive 2008/98.

48. Konačno, smatram važnim da Sud također prihvati i dinamično shvaćanje u pogledu toga koliko redovito poduzeće isporučuje određeni nusproizvod kao takav, što, uzgred rečeno, člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/98 nije izričito predviđeno kao uvjet. Čak i ako se neki materijal ne isporučuje redovito kao nusproizvod – što bi mogao biti slučaj s društvom Porr Bau i iskopanim tlom o kojem je riječ u glavnom postupku – to ne bi trebalo dovesti do zaključka da se isporuka tog materijala ne može razviti i pretvoriti u aktivnost koja se može redovito izvoditi ako bi ona dovela do ekonomske koristi za poduzetnika

²⁵ *Ibid.*, t. 55. i 56.

²⁶ Kako društvo Porr Bau objašnjava u svojim očitovanjima, a druge stranke pred Sudom mu ne proturječe, isporučeno tlo bilo je „djevičansko tlo”, izvađeno iz jednog poljoprivrednog zemljišta i izravno dostavljeno na drugo identično poljoprivredno zemljište.

4) Daljnja uporaba u skladu s propisima

49. Naposljetku, u vezi s uvjetom da daljnja uporaba tvari ili predmeta mora biti u skladu s propisima, članak 5. stavak 1. točka (d) Direktive 2008/98 konkretno zahtijeva da tvar ili predmet ispunjava sve relevantne zahtjeve u pogledu proizvoda, zaštite okoliša i zaštite zdravlja za svoju konkretnu uporabu i da neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

50. U tom sam pogledu već navela da je, prema informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, tlo na koje se odnosi glavni postupak kvalificirano, na temelju analize kvalitete provedene prije njegove ponovne uporabe, kao neonečišćen iskopani materijal najviše kvalitete u smislu austrijskog prava, osobito prema Saveznom planu gospodarenja otpadom. Kako je navedeno u točki 12. ovog mišljenja, u tom su planu gospodarenja otpadom utvrđeni posebni zahtjevi u vezi sa smanjenjem količine otpada, onečišćujućih tvari u otpadu i štetnih učinaka otpada na okoliš i zdravlje. U njemu je usto predviđeno da je neonečišćeno tlo najviše kvalitete prikladno i dopušteno koristiti za prilagodbu i poboljšanje zemljišta.

51. Stoga se čini da, s obzirom na to da kvalifikacija iskopanog tla o kakvom je riječ o glavnom postupku naglašava i njegovu neonečišćenost i njegovu prikladnost za posebnu namjenu prilagodbe zemljišta, i četvrti uvjet treba smatrati ispunjenim u okolnostima slučaja poput onog koji se razmatra u glavnom postupku.

c) Završna napomena

52. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, podložno provjerama koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, građevinsko poduzeće koje pomno odabere tlo, podvrgne ga kontroli kvalitete te ga isporuči kao neonečišćeni materijal najviše kvalitete na temelju konkretnog zahtjeva lokalnih poduzetnika kojima je taj materijal potreban, ne namjerava odbaciti to tlo, već će ga možda pokušati iskoristiti pod uvjetima koji su za to poduzeće povoljni. To iskopano tlo stoga ne treba smatrati, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu, otpadom u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98.

53. Nasuprot tomu, smatram da članak 5. stavak 1. Direktive 2008/98 treba tumačiti na način da neonečišćeno tlo najviše kvalitete koje je, nakon što je odabrano i podvrgnuto kontroli kvalitete, isporučeno na temelju konkretnog zahtjeva lokalnih poduzetnika, čini nusproizvod ako su uvjeti predviđeni u tom članku ispunjeni u skladu sa smjericama izloženima u prethodnim točkama ovog mišljenja.

B. Prestanak statusa otpada

54. Moja prethodna analiza isključuje potrebu za razmatranjem triju prethodnih pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio u pogledu tumačenja članka 6. Direktive 2008/98. Međutim, za slučaj da Sud odluči ne prihvatiti moj zaključak da iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku treba smatrati nusproizvodom, te umjesto toga bude mišljenja da ono čini otpad, u nastavku iznosim svoju analizu tih triju pitanja.

1. Članak 6. Direktive 2008/98 i sudska praksa Suda

55. Prema članku 6. stavku 1. Direktive 2008/98, u verziji primjenjivoj na glavni postupak²⁷, određeni otpad prestaje biti otpad u smislu članka 3. točke 1. ako je podvrgnut postupcima oporabe, uključujući recikliranje.

56. U skladu s tom odredbom, za prestanak statusa otpada usto je potrebno da se zadovolje posebni kriteriji utvrđeni u skladu sa sljedećim uvjetima: kao prvo, dotična tvar ili predmet mora se uobičajeno koristiti za posebne namjene; kao drugo, za takvu tvar ili predmet mora postojati tržište i potražnja; kao treće, tvar ili predmet moraju ispunjavati tehničke zahtjeve za posebne namjene i zadovoljavati postojeće propise i norme koje vrijede za proizvode, i, kao četvrto, uporaba tvari ili predmeta ne smije dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

57. U skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive 2008/98, posebne kriterije za prestanak statusa otpada ponajprije određuje Europska komisija. Međutim, za slučaj nepostojanja provedbenog zakonodavstva na razini Unije, članak 6. stavak 4. Direktive 2008/98 omogućuje državama članicama da u svakom pojedinačnom slučaju donesu odluku o tome je li određeni otpad prestao biti otpad.

58. Iz sudske prakse Suda, a osobito iz njegove presude *Tallinna Vesi*, proizlazi da zakonodavac Unije nije pojasnio točnu prirodu mjera koje se odnose na prestanak statusa otpada za tvar ili predmet²⁸. Stoga, države članice mogu donijeti nacionalno zakonodavstvo opće primjene koje uređuje prestanak statusa otpada u pogledu određene vrste otpada²⁹. Podredno, države članice usto mogu donositi pojedinačne odluke, osobito na temelju zahtjeva koje podnesu posjednici tvari ili predmeta koji je kvalificiran kao otpad³⁰. Države članice čak mogu, u skladu sa sudskom praksom Suda, smatrati da određeni otpad ne može prestati biti otpad te mogu odbiti donijeti propis u pogledu prestanka njegova statusa otpada³¹.

59. Međutim, države članice u tim trima kontekstima moraju osigurati da njihovo nacionalno zakonodavstvo – ili činjenica da takvo zakonodavstvo nije doneseno – ne čini prepreku ostvarenju ciljeva Direktive 2008/98. Sud je te ciljeve definirao tako da potiču primjenu hijerarhije otpada propisane u članku 4. te direktive i, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 8. i 29., uporabu otpada i uporabu oporabljenih materijala kako bi se zaštitili prirodni resursi i omogućila uspostava kružnoga gospodarstva³². Usto, mjere donesene na temelju članka 6. stavka 4. Direktive 2008/98 moraju osigurati poštovanje uvjeta postavljenih u njezinu članku 6. stavku 1. točkama (a) do (d) i, osobito, voditi računa o svim mogućim štetnim učincima dotične tvari ili predmeta na okoliš i ljudsko zdravlje³³.

²⁷ Vidjeti bilješku 5 ovog mišljenja.

²⁸ Presuda *Tallinna Vesi*, t. 22.

²⁹ *Ibid.*, t. 23. i 25.

³⁰ *Ibid.*, t. 24.

³¹ *Ibid.*, t. 26.

³² *Ibid.*, t. 23. i 27.

³³ *Ibid.*, t. 23. Vidjeti također u tom pogledu članak 13. Direktive 2008/98.

2. Prestanak statusa otpada za neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete

60. Sve stranke glavnog postupka slažu se da u skladu s člankom 5. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom sud koji je uputio zahtjev mora utvrditi kada je neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete koje je društvo Porr Bau isporučilo lokalnim poljoprivrednicima prestalo biti otpad. Odgovor na to pitanje izrazito je relevantan s obzirom na to da plaćanje doprinosa za odlaganje otpada u skladu sa Zakonom o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada ovisi o utvrđivanju trenutka u kojem je taj materijal mogao steći status u skladu s kojim ga se prestaje smatrati otpadom³⁴.

a) Primjenjiva nacionalna odredba i sudska praksa

61. Članak 5. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom u bitnome propisuje da tvarima ili predmetima dobivenima iz otpada status otpada ne prestaje dok se ne upotrijebe kao izravna zamjena za sirovine ili proizvode od primarnih sirovina ili dok ne završi njihova priprema za ponovnu uporabu.

62. Međutim, to se pravilo Zakona o gospodarenju otpadom ne primjenjuje u cijelosti na iskopani materijal. Naime, iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi, a austrijska vlada to potvrđuje³⁵, da se za iskopani materijal smatra da mu je status otpada prestao tek kada je upotrijebljen kao izravna zamjena za sirovine ili proizvode od primarnih sirovina. Njegova uporaba kroz pripremu za ponovnu uporabu stoga nije moguća što proizlazi iz odluke koju je donijela Austrija na temelju margine prosudbe koju članak 6. stavak 4. Direktive 2008/98 priznaje državama članicama. Povrh toga, da bi iskopanom materijalu prestao status otpada, moraju biti ispunjeni određeni formalni zahtjevi predviđeni Saveznim planom gospodarenja otpadom, kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije.

63. Izvor predmetnog spora pretežito se nalazi u neslaganju između stranaka u pogledu toga kada za iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku treba smatrati da je podvrgnuto postupku oporabe, kako zahtijeva članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98. Naime, društvo Porr Bau smatra da kontrola kvalitete koja je provedena nad tim materijalom kako bi se utvrdila njegova najviša neonečišćena kvaliteta čini „pripremu za ponovnu uporabu” te stoga i oporabu. Prema njegovu mišljenju, koje je jednako stajalištu koje je sud koji je uputio zahtjev iznio u odluci kojom se upućuje zahtjev, nacionalna odredba koja ograničava tu mogućnost protivila bi se članku 6. stavku 1. Direktive 2008/98. Nasuprot tomu, austrijska vlada ističe da kontrolu kvalitete iskopanog tla nije moguće kvalificirati kao „pripremu za ponovnu uporabu”. Stoga, za taj materijal nije moguće smatrati da je podvrgnut postupku oporabe dok ga se ne upotrijebi za prilagodbu poljoprivrednog zemljišta i poboljšanje kultiviranih područja.

64. U tom pogledu najprije moram istaknuti da, u skladu s uvodnom izjavom 22. Direktive 2008/98, kako bi nekom otpadu prestao status otpada, postupak oporabe „može biti vrlo jednostavan; primjerice, može se sastojati samo od provjere i potvrde da otpad ispunjava kriterije za prestanak statusa otpada”.

³⁴ U tom pogledu austrijska vlada objašnjava da prema sudskoj praksi Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) iskopani materijali koji se smatraju otpadom zadržavaju taj status čak i kada ih se upotrebljava za poboljšanje zemljišta. To znači da čak i ako tim materijalima prestane status otpada zbog te konkretne uporabe, to nema utjecaja na obvezu plaćanja doprinosa na temelju Zakona o sanaciji napuštenih odlagališta opasnog otpada.

³⁵ Vidjeti, u tom pogledu, uvodne izjave Zakona o gospodarenju otpadom.

65. Ta je uvodna izjava konkretizirana u članku 3. točki 16. Direktive 2008/98, u kojem je „priprema za ponovnu uporabu” formalno definirana kao postupak koji se sastoji od „provjere, čišćenja ili popravka” proizvoda ili dijelova proizvoda koji su postali otpad, a koji se provodi radi njihove pripreme kako bi se mogli ponovno uporabiti bez dodatne predobrade³⁶. U toj je odredbi „priprema za ponovnu uporabu” izričito određena kao postupak uporabe. Stoga se za otpad koji prođe takvu „pripremu za ponovnu uporabu” mora smatrati da ispunjava prvi zahtjev koji je u članku 6. stavku 1. Direktive 2008/98 predviđen u pogledu prestanka statusa otpada.

66. Usto valja istaknuti da se „priprema za ponovnu uporabu” u članku 4. Direktive 2008/98, kojim je definirana hijerarhija otpada koju treba primijeniti u zakonodavstvu i politikama o otpadu, nalazi na drugom mjestu u redosljedu prioriteta u gospodarenju otpadom, odmah nakon sprečavanja.

67. Kao drugo, za prestanak statusa otpada nije dovoljno da otpad prođe postupak uporabe, kao što je provjera, kako je prethodno navedeno. Naime, da bi došlo do promjene statusa određenog otpada, potrebno je osigurati da dotični proizvod nije štetan³⁷. To još više vrijedi jer, kako je Sud nedavno naveo, prestanak statusa otpada dovodi do kraja zaštite koje zakonodavstvo o otpadu jamči za okoliš i ljudsko zdravlje³⁸. To je razlog zbog kojeg je tijekom uporabe otpada nužno zajamčiti visok stupanj zaštite okoliša i ljudskog zdravlja³⁹ te zbog kojeg se u okviru konkretnog postupka uporabe mora osigurati puno poštovanje uvjeta predviđenih člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98.

68. Upravo se s obzirom na prethodna razmatranja mora utvrditi je li nacionalni propis, koji predviđa da neonečišćenom tlu najviše kvalitete status otpada prestaje tek kada ga se upotrijebi kao zamjenu za sirovine te samo ako su ispunjeni određeni formalni zahtjevi, a ne kada se odredi njegov neonečišćeni status i najviši razred kvalitete, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98, kako ga Sud tumači.

b) Kontrola kvalitete kao uporaba

69. S jedne strane, smatram dovoljno jasnim da je ispitivanje na temelju kojeg se može odrediti kvaliteta i neonečišćenost iskopanog tla prikladno, iz formalne perspektive, smatrati „postupkom provjere” te da je ono stoga obuhvaćeno pojmom „priprema za ponovnu uporabu” u smislu članka 3. točke 16. Direktive 2008/98. Austrijska vlada tvrdi da je takva vrsta postupka, u skladu s tom odredbom, rezervirana za „proizvode ili dijelove proizvoda”, a iskopano tlo na koje se odnosi ovaj predmet nije moguće smatrati proizvodom ili dijelom proizvoda. Međutim, tu tvrdnju treba odbiti zbog razloga sličnih onima koji su izneseni u točkama 41. i 42. ovog mišljenja, u kojima se Sud poziva da aktivnosti preobrazbe zemljišta, kao što su građevinski radovi, promatra kao proizvodni proces te iskopano tlo, stoga, kao proizvod tih aktivnosti. Iskopano tlo stoga može biti podvrgnuto pripremanju za ponovnu uporabu.

70. S druge strane, zasigurno je na nacionalnom sudu da ocijeni, prema potrebi na temelju znanstvene i tehničke analize⁴⁰, je li provedena kontrola kvalitete i onečišćenosti iskopanog tla prikladna u svrhu isključivanja bilo kakvih štetnih učinaka za okoliš i ljudsko zdravlje te za

³⁶ Ta je odredba u tom istom obliku prenesena u austrijsko pravo, osobito u članku 2. stavku 5. točki 6. Zakona o gospodarenju otpadom.

³⁷ Presuda Tallinna Vesi, t. 23.

³⁸ Presuda Tallinna Vesi, t. 23.

³⁹ Presuda Sappi, t. 66.

⁴⁰ Presuda Sappi, t. 67.

utvrđivanje jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98, kako su opisani u točki 56. ovog mišljenja. Cilj bi trebao biti to da se osigura da iskopano tlo ne predstavlja potencijalno veći rizik od onog u usporedbi sa sirovinama za konkretnu uporabu.

71. Kad je riječ o tim uvjetima, čini se da je takva situacija u glavnom postupku s obzirom na činjenice utvrđene u zahtjevu za prethodnu odluku. U tom se zahtjevu navodi, kao prvo, da je za neonečišćeno tlo najviše kvalitete prije njegova iskapanja bilo predviđeno da će se upotrijebiti za posebnu namjenu, to jest za poravnanje i obnovu poljoprivrednih zemljišta. Kao drugo, postojala je konkretna potražnja za iskopanim tlom, osobito poljoprivrednika koji su se obratili posjedniku neonečišćenog tla najviše kvalitete u tu svrhu. Kao treće, u zahtjevu za prethodnu odluku navodi se da je iskopano tlo ispunjavalo tehničke zahtjeve u pogledu poravnanja i obnove poljoprivrednih zemljišta te je zadovoljavalo relevantne propise i norme. Kao četvrto, čini se, s obzirom na najvišu kvalitetu iskopanog tla u smislu Saveznog plana gospodarenja otpadom, da uporaba te tvari ili predmeta ne bi dovela do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi. U tom bih pogledu podsjetila da sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom je taj zahtjev uputio izričito navodi da iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku dokazano nije dosegalo granične vrijednosti onečišćenosti koje su u Saveznom planu gospodarenja otpadom propisane za konkretnu uporabu u obliku prilagodbe i poboljšanja zemljišta.

72. Htjela bih naglasiti da prethodno izloženo tumačenje članka 3. točke 16. i članka 6. Direktive 2008/98, prema kojem iskopanom tlu koje je bilo podvrgnuto kontroli i uvršteno je u razred najviše kvalitete u smislu nacionalnog prava prestaje status otpada, osigurava da se ne naruši učinkovitost Direktive 2008/98, kako zahtijeva sudska praksa navedena u točki 59. ovog mišljenja, koja državama članicama u bitnome nalaže da prestanak statusa otpada za tvari ili predmete priznaju kada to doprinosi ostvarenju ciljeva Direktive 2008/98.

73. Kad je riječ o ovom slučaju, mora se uzeti u obzir da uporaba iskopanog tla najviše kvalitete za poravnanje i obnovu poljoprivrednog zemljišta omogućuje da se poštuje hijerarhija otpada određena u članku 4. Direktive 2008/98, a osobito da se reagira na poticanje uporabe otpada s ciljem zaštite prirodnih resursa i uspostave kružnoga gospodarstva.

74. Naposljetku, društvo Porr Bau tvrdi da bi se neonečišćeni iskopani materijal određen kao tlo najviše kvalitete, čija se svojstva mogu iskoristiti za poboljšanje poljoprivrednih struktura, odložilo na smetlištu, u skladu s obvezama iz Direktive 2008/98 i austrijskog zakonodavstva, ako se ne bi smatralo da mu je provedbom kontrole kvalitete prestao status otpada. To bi dovelo ne samo do mogućeg popunjavanja kapaciteta smetlišta nego i do onečišćenja tog tla, koje više ne bi bilo moguće upotrijebiti za korisne namjene. Osim toga, posjednik takvog otpada ne bi poštovao hijerarhiju otpada niti bi reagirao na poticanje uporabe otpada s ciljem zaštite prirodnih resursa, kako je već navedeno, već bi morao, u skladu s austrijskim pravom, platiti doprinos za onečišćena mjesta što bi oslabilo načelo „onečišćivač plaća” koje je u skladu s uvodnim izjavama 1. i 26. Direktive 2008/98 vodeće načelo europskog prava okoliša i okolišne politike.

75. Prema tome, smatram da priznavanje prestanka statusa otpada za iskopano tlo nakon što je podvrgnuto kontroli kvalitete i određeno kao neonečišćeni materijal najviše kvalitete može ispuniti ciljeve Direktive 2008/98. Nacionalni propis koji predviđa da takvoj vrsti otpada status otpada može prestati tek kada se izravno upotrijebi kao zamjena za sirovine, ne i kada se pripremi za ponovnu uporabu, prekoračuje marginu prosudbe priznatu državama članicama te se stoga protivi članku 6. stavku 1. Direktive 2008/98.

c) Formalni zahtjevi

76. Sličan pristup treba primijeniti i na formalne zahtjeve kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije, koji, prema navodu suda koji je uputio zahtjev, također moraju biti ispunjeni da bi iskopanom materijalu prestao status otpada. Osobito, potrebno je osigurati da formalni zahtjevi ne narušavaju učinkovitost Direktive 2008/98. Drugim riječima, nacionalni propis koji predviđa da status otpada iskopanom materijalu ne može prestati ako formalne obveze nisu poštovane, iako su uvjeti iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98 ispunjeni, sprječava ostvarenje ciljeva Direktive 2008/98 te ga treba izuzeti iz primjene.

77. Naravno, kako austrijska vlada ističe, određivanje formalnih zahtjeva u pogledu prestanka statusa otpada nije strano pravu Unije. U vezi s tim, države članice imaju marginu prosudbe u pogledu određivanja kriterija za prestanak statusa otpada. Međutim, ti formalni zahtjevi moraju biti definirani na način koji ostvaruje njihove ciljeve, a pritom ne dovodi u pitanje ciljeve Direktive 2008/98.

78. S obzirom na opis koji je sud koji je uputio zahtjev pružio u odluci kojom se upućuje zahtjev, čini se da to nije slučaj u ovom predmetu. Naime, kako austrijska vlada priznaje u svojim očitovanjima, u odluci koja se pobija pred sudom koji je uputio zahtjev zaključeno je da iskopanom tlu o kojem je riječ status otpada nije prestao u bitnome zbog neispunjenja određenih formalnih zahtjeva iz Saveznog plana gospodarenja otpadom. Međutim, kako je više puta navedeno, sud koji je uputio zahtjev navodi da je iskopano tlo o kojem je riječ u glavnom postupku kvalificirano kao tlo najviše kvalitete te da je dokazano da nije dosegalo granične vrijednosti onečišćenosti koje su u Saveznom planu gospodarenja otpadom propisane za konkretnu uporabu prilagodbe i poboljšanja zemljišta.

79. Formalni zahtjevi stoga su naveli tuženo tijelo na to da neonečišćeno tlo najviše kvalitete smatra otpadom, što je potaknulo odlaganje i nabavu novih sirovina umjesto poticanja na ponovnu uporabu postojećeg materijala. S obzirom na to da mogu obeshrabriti ponovnu uporabu materijala najviše kvalitete, za formalne zahtjeve za koje je dokazano da nisu relevantni za okoliš mora se smatrati da narušavaju promicanje hijerarhije otpada kako je definirana u članku 4. Direktive 2008/98 i kao takvi učinkovitost te direktive.

d) Završna napomena

80. S obzirom na prethodna razmatranja, članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem neonečišćenom tlu koje je za posebnu namjenu poboljšanja zemljišta određeno kao materijal najviše kvalitete u smislu nacionalnog prava status otpada prestaje tek kada ga se izravno upotrijebi kao zamjenu za sirovine te samo ako njegov posjednik ispunjava određene formalne zahtjeve koji nisu relevantni za okoliš, kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije.

V. Zaključak

81. S obzirom na prethodno izloženu analizu, predlažem da Sud na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) odgovori na sljedeći način:

Članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem neonečišćenom tlu koje je za posebnu namjenu poboljšanja zemljišta određeno kao materijal najviše kvalitete u smislu nacionalnog prava status otpada prestaje tek kada ga se izravno upotrijebi kao zamjenu za sirovine te samo ako njegov posjednik ispunjava određene formalne zahtjeve koji nisu relevantni za okoliš, kao što su obveze u vezi s vođenjem evidencije i dokumentacije.

Međutim, članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98 ne treba primijeniti u slučaju poput onog iz glavnog postupka, zato što članak 3. točku 1. i članak 5. stavak 1. Direktive 2008/98 treba tumačiti na način da neonečišćeno iskopano tlo najviše kvalitete, koje je isporučeno na temelju zahtjeva lokalnih poljoprivrednika u vezi s prilagodbom i poboljšanjem zemljišta, nakon što je odabrano i podvrgnuto kontroli kvalitete, ne čini otpad, već nusproizvod, pod uvjetom da su zahtjevi iz članka 5. stavka 1. točaka (a) do (d) Direktive 2008/98 zadovoljeni u konkretnim okolnostima predmetnog slučaja. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provede tu ocjenu.