



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. ožujka 2019.*

„Povreda obveze države članice – Uredba (CE) br. 1013/2006 – Pošiljke otpada – Odbijanje Češke Republike da osigura povrat mješavine TPS-NOLO (Geobal) otpremljene iz te države članice u Poljsku – Postojanje otpada – Teret dokazivanja – Dokaz”

U predmetu C-399/17,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 3. srpnja 2017.,

Europska komisija, koju zastupaju P. Němečková, E. Sanfrutos Cano i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,
tužitelj,

protiv

Češke Republike, koju zastupaju M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller i L. Dvořáková, u svojstvu agenata,
tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadjiev, E. Regan i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. rujna 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Češka Republika, time što je odbila osigurati povrat mješavine TPS-NOLO ili Geobal (u daljnjem tekstu: TPS-NOLO (Geobal)), otpremljene iz te države članice u Katowice (Poljska), povrijedila obveze koje ima na temelju

* Jezik postupka: češki

članka 24. stavka 2. i članka 28. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada (SL 2006., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 86.).

Pravni okvir

Uredba br. 1013/2006

- 2 Sukladno članku 1. Uredbe br. 1013/2006, naslovljenom „Područje primjene”:

„1. Ovom se Uredbom utvrđuju postupci i režimi kontrole za pošiljke otpada, ovisno o podrijetlu, odredištu i putu otpreme, vrsti otpada koji se otprema i vrsti obrade koja se na otpad primjenjuje na odredištu.

[...]”

- 3 Člankom 2. te uredbe propisuje se:

„U smislu ove Uredbe:

1. ‚otpad’ ima značenje utvrđeno u članku 1. stavku 1. točki (a) Direktive 2006/12/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.) zamijenjena, počevši od 12. prosinca 2010. Direktivom br. 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.), čiji članak 3. u biti preuzima definiciju ‚otpada’ iz Direktive 2006/12].

[...]

19. ‚nadležno tijelo polazišta’ znači nadležno tijelo za područje iz kojeg se otprema planira započeti ili je započela;

20. ‚nadležno tijelo odredišta’ znači tijelo nadležno za područje u kojem se otprema planira ili izvršava [...];

22. ‚država polazišta’ znači država iz koje se otprema pošiljke otpada planira započeti ili je započela;

23. ‚država odredišta’ znači svaka država u koju se otpad planira otpremiti ili se otprema [...];

[...]

35. ‚nezakonita pošiljka’ znači svaka pošiljka otpada koja se otprema:

- a) bez obavijesti svim relevantnim nadležnim tijelima prema ovoj Uredbi; ili

[...]

- g) do koje je, u vezi s pošiljkama otpada koje se spominju u članku 3. stavcima 2. i 4., došlo zbog:

[...]

- iii. toga što je otprema izvršena na način koji nije bitno naveden u dokumentu koji je utvrđen u Prilogu VII;

[...]”

4 Sukladno članku 3. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1013/2006, prekogranične pošiljke unutar Unije podliježu, ovisno o prirodi i obradi otpada i kada prelaze količinu od 20 kilograma (kg), postupku obavješćivanja nadležnih tijela ili dostavljanja podataka potonjima.

5 Člankom 24. stavcima 1. i 2. te uredbe propisuje se:

„1. Kad nadležno tijelo otkrije otpremu pošiljke koju smatra nezakonitom, odmah o tome obavješćuje druga relevantna nadležna tijela.

2. Ako je za nezakonitu otpremu odgovoran podnositelj obavijesti, nadležno tijelo polazišta osigurava da predmetni otpad:

a) vrati *de facto* podnositelj obavijesti; ili, ako obavijest nije podnesena;

b) vrati *de jure* podnositelj obavijesti; ili, ako to nije praktično;

c) vrati samo nadležno tijelo ili fizička ili pravna osoba u njegovo ime; ili, ako to nije praktično;

d) na drugi način oporabi ili zbrine u državi odredišta ili polazišta samo nadležno tijelo polazišta ili fizička ili pravna osoba u njegovo ime; ili, ako to nije izvedivo;

e) na drugi način oporabi ili zbrine u drugoj zemlji samo nadležno tijelo polazišta ili fizička ili pravna osoba u njegovo ime ako su sva relevantna nadležna tijela suglasna.

Ovaj se povrat, uporaba ili odlaganje mora izvršiti u roku od 30 dana ili u bilo kojem drugom roku koji međusobno mogu dogovoriti relevantna nadležna tijela, nakon što nadležno tijelo polazišta uoči ili ga nadležna tijela odredišta ili provoza u pisanom obliku obavijeste o nezakonitoj otpremi i njezinim razlozima. Ta obavijest može se temeljiti na informacijama koje, među ostalima, druga nadležna tijela dostave nadležnim tijelima odredišta ili provoza.

U slučajevima povrata koji se spominju u točkama (a), (b) i (c) podnosi se nova obavijest ako se nadležna tijela međusobno ne dogovore da je dobro obrazložen zahtjev prvog nadležnog tijela polazišta dostatan.

Novu obavijest podnosi osoba ili tijelo navedeno u (a), (b) ili (c) i u skladu s tim redoslijedom.

Niti jedno nadležno tijelo ne smije se protiviti niti uložiti prigovor na povrat otpada iz nezakonite pošiljke. U slučaju alternativnih rješenja koja se spominju u (d) i (e) od strane nadležnog tijela polazišta, novu obavijest dostavlja prvo nadležno tijelo polazišta ili druga fizička ili pravna osoba u njegovo ime ako se nadležna tijela međusobno ne dogovore da je dobro obrazložen zahtjev tog tijela dostatan.”

6 Sukladno članku 28. Uredbe br. 1013/2006:

„1. Ako se nadležna tijela polazišta i odredišta po pitanju razlike između otpada i ne-otpada ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji, s predmetom prijevoza postupa se kao da je otpad. Time se ne dovodi u pitanje pravo države odredišta da s materijalom koji se otprema postupa u skladu s vlastitim nacionalnim zakonodavstvom, nakon prispjeća tog otpremljenog materijala i ako je to zakonodavstvo usklađeno sa Zajednicom i međunarodnim pravom.

2. Ako se nadležna tijela polazišta i odredišta ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji otpada koji je prijavljen u obavijesti u otpad prema popisu u Prilogu III., III.A, III.B ili IV., otpad se smatra navedenim u popisu Priloga IV.

3. Ako se nadležna tijela polazišta i odredišta ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji postupka obrade otpada koji se navodi u obavijesti u postupak oporabe ili postupak odlaganja, primjenjuju se odredbe koje se odnose na odlaganje.

4. Stavci 1. do 3. primjenjuju se samo u smislu ove Uredbe i ne dovode u pitanje prava zainteresiranih stranaka da svaki spor koji se odnosi na ta pitanja riješe na sudu.”

7 Odjeljak A3190 popisa A 1. dijela Priloga V. Uredbi br. 1013/2006 definiran je na sljedeći način:

„Otpadni katranizirani ostaci (isključujući asfaltni cement) koji nastaju pri rafiniranju, destilaciji i bilo kakvoj pirolitičkoj obradi organskih materijala”.

Direktiva 2006/12

8 Uvodna izjava 2. Direktive 2006/12 glasi:

„Svi propisi u području upravljanja otpadom moraju kao osnovni cilj imati zaštitu ljudskog zdravlja i okoliša protiv štetnih učinaka prouzročenih prikupljanjem, prijevozom, obradom, skladištenjem i odlaganjem otpada.”

9 Članak 1. stavak 1. točka (a) te direktive definira „otpad” kao „svaku tvar ili predmet u kategorijama određenim u Prilogu I. koju posjednik odbacuje ili koju namjerava ili ima obvezu odbaciti”.

Direktiva 2008/98

10 Člankom 3. Direktive 2008/98 propisano je:

„U smislu ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

„otpad” znači svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti;

[...]”

11 Člankom 6. stavkom 1. te direktive propisuje se:

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

- a) tvar ili predmet uobičajeno se koriste za posebne namjene;
- b) za 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.”

Uredba REACH

- 12 U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1272/2008 od 16. prosinca 2008. (SL 2008., L 353, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 60., str. 141., u daljnjem tekstu: Uredba REACH):

„Otpad prema definiciji iz Direktive 2006/12/EZ [...] nije tvar, smjesa niti proizvod u smislu članka 3. ove Uredbe.”

- 13 Članak 128. Uredbe REACH propisuje:

„1. Podložno stavku 2., države članice neće zabraniti, ograničiti niti ometati proizvodnju, uvoz, stavljanje na tržište ili uporabu tvari pojedinačno, u smjesi ili proizvodu koja potpada pod područje primjene ove Uredbe ako ta tvar ispunjava zahtjeve ove Uredbe i, tamo gdje je to primjereno, akata Zajednice donesenih u vezi s provedbom ove Uredbe.

2. Ova Uredba ne sprečava države članice da nastave s provedbom nacionalnih propisa ili utvrde nacionalne propise radi zaštite radnika, zdravlja ljudi i okoliša koji će se primjenjivati u slučajevima kad ova Uredba nije u skladu sa zahtjevima proizvodnje, stavljanja na tržište odnosno uporabe.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 14 Krajem 2010. i početkom 2011. godine češki prijevoznik otpremio je iz Litvinova (Češka Republika) u Katowice (Poljska) oko 20 000 tona TPS-NOLO-a (Geobal), mješavine koja se sastoji od kiselih katrana koji nastaju kao otpad nakon rafiniranja nafte, ugljene prašine i kalcijeva oksida.
- 15 Ta mješavina iskrcana je, u cijelosti ili djelomično, na zemljištu koje je u najmu poljskog uvoznika u Katowicama, u ulici Karola Woźniaka.
- 16 Poljska nadležna tijela obavijestila su 11. rujna 2011. Ministarstvo okoliša Češke Republike da smatraju tu pošiljku nezakonitom pošiljkom otpada u smislu članka 2. točke 35. podtočke (a) Uredbe br. 1013/2006 s obzirom na to da ni pošiljatelj ni primatelj tog otpada nisu obavijestili tijela nadležna za zaštitu okoliša o toj pošiljci.
- 17 U siječnju 2012. češko Ministarstvo okoliša odgovorilo je poljskim nadležnim tijelima da je TPS-NOLO (Geobal) registriran u skladu s Uredbom REACH, da ga ne smatra otpadom te da stoga odbija naložiti češkom pošiljatelju osiguranje povrata mješavine.
- 18 Nakon što je 4. veljače 2014. primila pritužbu udruge za zaštitu okoliša na tu pošiljku, Komisija je 12. lipnja 2014. pokrenula istragu.
- 19 Komisija je 27. studenoga 2014. Češkoj Republici uputila pismo opomene, na koje je ta država članica odgovorila 20. veljače 2015. tvrdeći da TPS-NOLO (Geobal) nije otpad.
- 20 Komisija je 22. listopada 2015. uputila obrazloženo mišljenje Češkoj Republici, na koje je Češka Republika odgovorila 18. prosinca 2015. potvrdivši svoje odbijanje da osigura prijevoz predmetne mješavine na svoje državno područje.

- 21 Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu nakon što je utvrdila da Češka Republika odbija postupiti po njezinu obrazloženom mišljenju.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

- 22 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika Komisija je dopisom od 23. studenoga 2018. od Suda zatražila ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda, uz obrazloženje da se o razlozima na kojima se temelji zaključak nezavisnog odvjetnika o odbacivanju tužbe kao nedopuštene nije raspravljalo među strankama ni u pisanom ni u usmenom dijelu postupka.
- 23 Treba podsjetiti da prema članku 83. Poslovnika Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena, ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve naravi da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.
- 24 Nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, Sud smatra da raspolaže svim elementima koji su mu potrebni za odlučivanje o ovoj tužbi i da predmet ne mora ispitivati s obzirom na argument o kojem se pred njim nije raspravljalo.
- 25 Slijedom navedenog, zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka koji je podnijela Komisija treba odbiti.

Tužba

Argumentacija stranaka

- 26 Komisija prigovara Češkoj Republici da odbijanjem prihvatanja zahtjeva nadležnih poljskih tijela za povrat predmetne mješavine koja je nezakonito otpremljena na poljsko državno područje povređuje članak 24. Uredbe br. 1013/2006.
- 27 TPS-NOLO (Geobal) treba kvalificirati kao „otpad”.
- 28 Naime, kao prvo, ta mješavina proizvedena je od otpada koji je nastao prethodnim rafiniranjem na području Ostrave (Češka Republika).
- 29 Kao drugo, kiseli katrani iz kojih nastaje TPS-NOLO (Geobal), isto kao i ta mješavina, opasan su otpad.
- 30 Kao treće, predmetna mješavina smatra se otpadom u Češkoj Republici, kao i u Poljskoj. Češka Republika ne osporava tu činjenicu. Uostalom, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) u svojoj odluci od 3. prosinca 2015. presudio je da se tvar „Geobal” mora svrstati u otpad. Osim toga, odluka koja se odnosi na izmjenu br. 20 integrirane okolišne dozvole za kompleks odlagališta Litvínov označava tvar „Geobal 4” kao otpad.
- 31 Kao četvrto, ta tvar nije prestala biti otpadom njezinom registracijom na temelju Uredbe REACH. Naime, s jedne strane, otpad je isključen iz područja primjene te uredbe u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 2. Slijedom navedenog, članak 128. Uredbe REACH koji, među ostalim, zabranjuje svako ometanje slobodnog kretanja tvari koje ulaze u područje primjene te uredbe neće se primjenjivati na tvar prvotno klasificiranu kao otpad sve dok ona ne prestane biti otpadom. S druge strane, registracija na temelju navedene uredbe predstavlja samo jedan od čimbenika koji bi mogao biti od interesa za potrebe utvrđivanja je li tvar prestala biti otpad, kao što je Sud presudio u presudi od

7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142). Naposljetku, u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe REACH, Europska agencija za kemikalije (ECHA) ovlaštena je samo na provjeru potpunosti registracijskog spisa, a ne i na procjenu kvalitete ili prikladnosti dostavljenih podataka.

- 32 Kao peto, namjera posjednika nije jedini odlučujući element za kvalifikaciju materijala kao otpada. Kao što je Sud presudio u presudi od 15. lipnja 2000., ARCO Chemie Nederland i dr. (C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, t. 88.), ima li tvar svojstvo otpada treba utvrditi s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja, a definicija pojma „otpad” ne može se tumačiti na restriktivan način. Sastav materijala i opasnost koju on predstavlja za okoliš i zdravlje ljudi važni su čimbenici za utvrđivanje je li taj materijal otpad.
- 33 Kao šesto, u skladu s presudama od 28. ožujka 1990., Vessoso i Zanetti (C-206/88 i C-207/88, EU:C:1990:145, t. 11.), i od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-129/96, EU:C:1997:628, t. 31. i navedena sudska praksa), mogućnost ponovne gospodarske upotrebe nije isključena iz pojma otpad. Nadalje, gospodarski interes predmetne mješavine nije utvrđen i ne može se izvesti iz sklopljenog ugovora o konsignacijskoj prodaji. Taj ugovor ne dokazuje postojanje potražnje u Poljskoj za materijalom o kojemu je riječ kao gorivom za proizvodnju cementa s obzirom na to da u toj državi članici kupac nije prodao uskladištenu mješavinu u skladu s ugovornim odredbama. Uzimajući u obzir smanjenje količine mješavine koja se nalazi na predmetnom području, koju su utvrdili poljski inspektori, jedan dio te mješavine vjerojatno je bio ponovno izvezen.
- 34 U svakom slučaju, iz samog teksta članka 28. Uredbe br. 1013/2006 proizlazi da, ako se nadležna češka i poljska tijela ne mogu sporazumjeti, s predmetnom mješavinom treba postupati kao da je otpad. Poljska nadležna tijela s pravom su zaključila, uzimajući u obzir ispitivanja provedena u laboratoriju, da je predmetna mješavina otpad u kontekstu Priloga IV. toj Uredbi i poljskog zakonodavstva.
- 35 U svojem odgovoru Češka Republika tvrdi da države članice ne mogu diskrecijski primjenjivati članak 28. Uredbe br. 1013/2006. Ta se odredba može primjenjivati samo ako država članica ima opravdane sumnje u odnosu na to je li materijal o kojem je riječ stvarno otpad. Ako bi se država članica mogla pozivati na članak 28. te uredbe bez podnošenja dokaza, sloboda kretanja bila bi ozbiljno ugrožena. Takvo tumačenje potvrđeno je presudom od 9. lipnja 2016., Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425). Međutim, Komisija nije podnijela nikakav dokaz da je predmetna mješavina otpad u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98.
- 36 Iz definicije „otpad”, u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 i sudske prakse Suda (presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, t. 26., i od 15. lipnja 2000., ARCO Chemie Nederland i dr., C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, t. 57. i 97.), proizlazi da je za svrstavanje materijala u otpad način na koji ga njegov posjednik namjerava upotrijebiti odlučujući za to može li se ili ne može isti materijal kvalificirati kao otpad. Slijedom navedenog, u svrhu kvalificiranja materijala kao otpada nije odlučujući samo njegov sastav. Stoga laboratorijska ispitivanja koja su provela poljska nadležna tijela nisu relevantna u svrhu kvalifikacije predmetne mješavine.
- 37 Komisija se ne može pozivati na to da Češka Republika nije podnijela nikakvu nacionalnu odluku prema kojoj je predmetna mješavina prestala biti otpadom. Naime, taj Komisijin argument temelji se na članku 6. Direktive 2008/98 koji se *ratione temporis* ne primjenjuje na tu mješavinu. Naime, rok za prenošenje te direktive istekao je 12. prosinca 2010., dok je navedena mješavina proizvedena prije tog datuma.
- 38 Nadalje, predmetna mješavina nikada nije bila kvalificirana kao otpad. Tvrdnja Komisije prema kojoj se ta mješavina smatrala otpadom u Češkoj Republici nije potkrijepljena. Naprotiv, integrirana dozvola koja se odnosi na postrojenja u kojima se proizvela ta mješavina jasno navodi da obrada koja se njome predviđa ima za cilj proizvesti gorivo. Potražnja za potonjim nije postojala samo u Češkoj Republici nego i u Poljskoj.

- 39 Posebno je očito da na dan kad je predmetna mješavina bila poslana, ona nije bila otpad. Njezin posjednik nije je namjeravao odbaciti, što potvrđuje, kao prvo, registracija te mješavine kao goriva na temelju Uredbe REACH prije nego što je bila izvezena u Poljsku. Doista, u skladu s presudom od 7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142), registraciju navedene mješavine na temelju Uredbe REACH trebalo bi uzeti u obzir kao čimbenik koji utvrđuje namjeru posjednika da upotrebljava tu mješavinu u gospodarske svrhe, a ne kao otpad.
- 40 Kao drugo, otprema predmetne mješavine u Poljsku izvršena je na temelju ugovora o konsignacijskoj prodaji u svrhu proizvodnje cementa, sklopljenog s poljskim poduzećem sa sjedištem u Sosnowiecu (Poljska). Tvrdnja Komisije prema kojoj je ta mješavina bila vjerojatno ponovo izvezena nije ničime potkrijepljena. Novčana kazna izrečena poljskom kupcu i utvrđenje nadležnih poljskih tijela o znatnom smanjenju količine navedene mješavine zapravo utvrđuju suprotno, tj. da je predmetna mješavina u Poljskoj iskorištena na način koji je u skladu s prvotnom namjerom.
- 41 Nemogućnost trenutne upotrebe te mješavine u toj državi članici, u skladu s informacijama koje su dostavila nadležna tijela navedene države članice, nije uopće relevantna za ocjenu je li ta mješavina prilikom otpreme bila otpad. Nadalje, upotreba registrirane tvari na temelju Uredbe REACH ne može se ograničiti samo na državno područje jedne države članice.
- 42 Komisija nije ponudila nikakav dokaz o tome da se otpremljena mješavina nije koristila u skladu sa sklopljenim ugovorom i da je bila ponovno izvezena.
- 43 Komisija također nije podnijela nikakav dokaz da je predmetna mješavina bila otpad u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 u vrijeme nastanka činjenica. Slijedom navedenog, ona nije ispunila teret dokazivanja koji ima u okviru postupka o povredi obveze.

Ocjena Suda

- 44 Uredba br. 1013/2006 propisuje postupke i sustave kontrole za pošiljke otpada, među ostalim, između država članica Unije.
- 45 Članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006 podvrgava pošiljke otpada unutar Unije namijenjene postupcima odlaganja i brojni otpad namijenjen oporabi, posebno onaj iz Priloga IV. toj Uredbi, postupku prethodne pisane obavijesti i odobrenja. U skladu s člankom 3. stavkom 2. te uredbe, druge pošiljke otpada podliježu dostavi podataka ispunjavanjem obrasca iz Priloga VII. toj uredbi, osim ako se radi o malim količinama koje ne prelaze 20 kg.
- 46 Članak 2. stavak 35. točka (a) i (g) Uredbe br. 1013/2006 kvalificira kao „nezakonitu pošiljku”, među ostalim, onu pošiljku otpada koja nije bila predmet ni obavijesti ni dostave podataka.
- 47 U slučaju nezakonite pošiljke iz prethodno navedenih razloga, članak 24. stavak 2. Uredbe br. 1013/2006 predviđa da tijelo nadležno za izvršenje ove Uredbe u državi članici podrijetla otpada, određeno kao „nadležno tijelo polazišta”, mora osigurati da, u načelu, u roku od 30 dana od dana kada je obaviješteno otpad vrati *de facto* podnositelj obavijesti, to jest osoba koja podliježe obvezi prijave ili obavijesti, ili ako to nije moguće, osigurati preuzimanje ili ono samo preuzeti otpad.
- 48 U ovom slučaju pošiljka 20 000 tona TPS-NOLO-a (Geobal) u razdoblju od kraja 2010. i početka 2011. godine iz Češke Republike u Poljsku nije bila predmet ni obavijesti ni dostave podataka. Kada su nadležna poljska tijela u rujnu 2011. obavijestila o toj pošiljci češko Ministarstvo okoliša, ono je odbilo naložiti češkom pošiljatelju povrat predmetne mješavine u Poljsku tvrdeći da potonje nije otpad. Zbog ustrajnosti u takvom odbijanju Komisija je odlučila pokrenuti postupak zbog povrede obveze, a zatim i podnijeti tužbu Sudu.

- 49 Komisija ističe da se u skladu s člankom 28. Uredbe br. 1013/2006 predmet prijevoza smatra otpadom ako se nadležna tijela polazišta i odredišta, kao u ovom slučaju, ne slažu oko pitanja treba li predmet prijevoza kvalificirati kao otpad. Prijevoz predmetne mješavine u ovom predmetu treba smatrati, u nedostatku ispunjenja formalnosti navedenih u točki 4. ove presude, nezakonitim prijevozom. U tim okolnostima, Komisija smatra da je Češka Republika, kojoj su u tom smislu poljska nadležna tijela podnijela zahtjev, bila dužna osigurati povrat otpada u skladu s tekstom članka 24. stavka 2. Uredbe br. 1013/2006. Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je odbijajući taj zahtjev Češka Republika povrijedila svoju obvezu.
- 50 Češka Republika tvrdi da Komisija nije pružila dokaz da je predmetna mješavina otpad.

Teret dokazivanja

- 51 U okviru postupka zbog povrede obveze, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, Komisija je dužna dokazati postojanje navodne povrede (presude od 25. svibnja 1982., Komisija/Nizozemska, 97/81, EU:C:1982:193, t. 6., i od 11. srpnja 2018., Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, t. 25.). Komisija je ta koja mora dostaviti Sudu elemente koji su mu nužni za ispitivanje postojanja te povrede, a pritom se ne može pozvati ni na kakvu presumpciju (presuda od 10. lipnja 2010., Komisija/Portugal, C-37/09, neobjavljena, EU:C:2010:331, t. 28.; od 22. rujna 2011., Komisija/Španjolska, C-90/10, neobjavljena, EU:C:2011:606, t. 47., i od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-530/11, EU:C:2014:67, t. 60.).
- 52 U ovom slučaju, ako predmetna mješavina nije otpad, Uredba br. 1013/2006 nije primjenjiva na njezin prijevoz iz Češke Republike u Poljsku i Komisija ne može tvrditi da je prvonavedena država članica povrijedila tu uredbu. Slijedom navedenog, kvalifikacija te mješavine kao otpada nužna je za utvrđenje povrede obveze na temelju članka 4. stavka 2. te uredbe i stoga je u ovom predmetu takva kvalifikacija podvrgnuta ispitivanju Suda.
- 53 Nadalje, budući da se u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 51. ove presude Komisija ne može pozvati ni na kakvu presumpciju za dokazivanje povrede kako bi dokazala da je predmetna mješavina stvarno otpad, ona se ne može pozvati na pretpostavku predviđenu u članku 28. stavku 1. Uredbe br. 1013/2006, niti se pozivati samo na činjenicu da postoji spor između nadležnih tijela polazišta i odredišta u odnosu na kvalifikaciju predmetne mješavine kao otpada.
- 54 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija pogrešno tvrdi kako nije dužna dokazati da se predmetna mješavina mora kvalificirati kao „otpad” u svrhu ovog postupka zbog povrede obveze.

Dokazivanje povrede obveze

- 55 Budući da je nesporno da nijedna potrebna formalnost za pošiljke otpada nije ispunjena u pogledu prijevoza predmetne mješavine, treba smatrati da je ona bila nezakonita pošiljka u smislu članka 2. točke 35. Uredbe br. 1013/2006, pod uvjetom da se ona može kvalificirati kao otpad. U takvom slučaju nadležno tijelo polazišta mora osigurati povrat, na zahtjev nadležnih poljskih tijela, primjenom članka 24. stavka 2. te uredbe. Valja odvojeno razmotriti slučaj u kojem povrat nije izvediv, propisan u članku 24. stavku 2. točke (d) te uredbe, no takvu nemogućnost nije istaknula nijedna stranka. U tim okolnostima, kvalifikacija predmetne mješavine kao otpada odlučujuća je u svrhu utvrđivanja postojanja istaknute povrede obveze.
- 56 U skladu s člankom 2. točkom 1. Uredbe 1013/2006, za potrebe te uredbe, definicija pojma „otpad” ima značenje utvrđeno u članku 1. stavku 1. točki (a) Direktive 2006/12 i glasi: „svaka tvar ili predmet u kategorijama navedenima u Prilogu I. koju posjednik odbacuje, namjerava ili mora odbaciti”. Budući

da popis otpada naveden u Prilogu I. te direktive nije izričito taksativan, on je najprije opisnog karaktera (presuda od 12. prosinca 2013., *Shell Nederland*, C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, t. 35.).

- 57 Direktiva 2008/98 koja je zamijenila Direktivu 2006/12 u biti je preuzela tu definiciju u svojem članku 3. točki 1. Međutim, valja istaknuti da primjenjivost te direktive u ovom sporu ne proizlazi iz dokumenata u spisu. Naime, stranke ne pružaju nikakav dokaz kojim bi utvrdile da je navedena direktiva prenesena u češko pravo na dan spornog prijevoza, za koji su se stranke složile, bez dodatnih preciziranja, da se dogodio krajem 2010. i početkom 2011. godine. Međutim, kao što je to Komisija priznala na raspravi, upravo datum tog prijevoza treba uzimati u obzir prilikom odlučivanja o kvalificiranju predmetne mješavine kao otpada, zato što zakonitost pošiljke treba ocijeniti na taj isti datum.
- 58 Kao što proizlazi iz gore navedene definicije, hoće li se tvar kvalificirati kao „otpad” ponajprije ovisi o postupanju posjednika i značenju izraza „odbaciti” (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2008., *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, t. 53., i od 18. prosinca 2007., *Komisija/Italija*, C-263/05, EU:C:2007:808, t. 32.).
- 59 Kad je riječ o izrazu „odbaciti”, iz sudske prakse Suda također proizlazi da taj izraz treba tumačiti vodeći računa o cilju Direktive 2006/12, koji je, prema njezinoj uvodnoj izjavi 2., zaštita ljudskog zdravlja i okoliša od štetnih učinaka prouzročenih prikupljanjem, prijevozom, obradom, skladištenjem i odlaganjem otpada, kao i o članku 191. stavku 2. UFEU-a, koji propisuje da politika Europske unije u području okoliša predviđa visok stupanj zaštite i da se, među ostalim, temelji na načelima mjera opreza i preventivnog djelovanja. Iz toga slijedi da se izraz „odbaciti” i pojam „otpad”, u smislu članka 1. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/12, ne mogu tumačiti restriktivno (presuda od 12. prosinca 2013., *Shell Nederland*, C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 60 Osim toga, Sud je presudio da se postojanje otpada u smislu Direktive 2006/12 mora utvrditi u pogledu svih okolnosti, vodeći računa o cilju ove direktive i o tome da njezina učinkovitost ne bude narušena (presuda od 12. prosinca 2013., *Shell Nederland*, C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, t. 40 i navedena sudska praksa).
- 61 U ovom slučaju, prije ispitivanja dokaza koje je podnijela Komisija valja istaknuti dva uvodna očitovanja. Kao prvo, kada je riječ o ocjeni prevezene mješavine kao otpada, relevantne okolnosti s obzirom na koje valja izvršiti tu ocjenu su one koje su postojale na datum prijevoza, a ne okolnosti prije ili nakon tog datuma. Kao drugo, budući da je smatrala da je Češka Republika dužna podnijeti dokaze da TPS-NOLO (Geobal) nije otpad, Komisija se u svojim podnescima manje koncentrirala na pružanje dokaza da je ta tvar otpad, a više na iznošenje odgovora na argumente koje je istaknula tužena država članica tijekom postupka povrede obveze kako bi dokazala suprotno.
- 62 Među okolnostima koje Komisija iznosi za utvrđivanje da je predmetna mješavina otpad, ona navodi, kao prvo, činjenicu da je TPS-NOLO (Geobal) proizvod koji nastaje od otpada iz prethodne djelatnosti rafiniranja na području Ostrave.
- 63 Češka Republika potvrdila je tu činjenicu na raspravi pred Sudom te je također priznala da kiseli katrani, glavni sastojak te mješavine, potječu od djelatnosti iz stare rafinerije nafte koja se nalazila u Ostravi i odgovaraju „[o]tpadnim katraniziranim ostacima (isključujući asfaltni cement) koji nastaju pri rafiniranju, destilaciji i bilo kakvoj pirolitičkoj obradi organskih materijala” iz odjeljka A3190 popisa A 1. dijela Priloga V. Uredbi br. 1013/2006. Međutim, ta država članica tvrdi da su njihovim miješanjem s ugljikovom prašinom i kalcijevim oksidom za proizvodnju TPS-NOLO-a (Geobal) ti katrani tako prerađeni da su izgubili karakter otpada te je na taj način omogućeno njihovo korištenje kao goriva u tvornicama cementa.

- 64 Međutim, činjenica da je tvar rezultat postupka oporabe otpada samo je jedan od elemenata koje treba uzeti u obzir za utvrđivanje je li ta tvar još uvijek otpad, ali ona sama ne omogućuje donošenje konačnog zaključka u tom pogledu (presuda od 15. lipnja 2000., ARCO Chemie Nederland i dr., C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, t. 97., i od 7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, t. 58.). Slijedom navedenoga, sama okolnost da je TPS-NOLO (Geobal) proizvođen od otpada ne omogućuje zaključak da je on sam otpad.
- 65 Kao drugo, Komisija ističe opasnosti kiselih katrana od kojih potječe TPS-NOLO (Geobal) i same te mješavine.
- 66 Prije svega valja istaknuti da se pojam otpad ne izvodi od opasnosti tvari (presuda od 18. travnja 2002., Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, EU:C:2002:232, t. 48.). Što se tiče posljedica koje mogu proizaći iz navodne opasnosti kiselih katrana o kojima je riječ, pravo Unije ne isključuje, u načelu, da otpad koji se smatra opasnim može prestati biti otpadom ako ga se određenim postupkom, koji ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu, može učiniti upotrebljivim i ako, osim toga, nije utvrđeno da ga posjednik predmeta o kojem je riječ namjerava odbaciti ili ga je odbacio (presuda od 7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, t. 60.).
- 67 U pogledu Komisijina navođenja kvalifikacije samog TPS-NOLO-a (Geobal) kao opasnog otpada, ta institucija navodi da je poljski sud izrekao novčanu kaznu jednom od kupaca te mješavine zbog njegove kvalifikacije kao opasnog otpada. Međutim, valja istaknuti ograničenja argumenta koji proizlazi iz kvalifikacije druge tvari, a ne one o kojoj je riječ i u okolnostima koje nisu precizirane. U pogledu mješavine o kojoj je riječ, Češka Republika je na raspravi priznala da je neiskorištena količina raštrkana na lokaciji u Katowicama već nekoliko godina, u uvjetima čuvanja koji su štetni za okoliš i javno zdravlje, i da je bez sumnje treba smatrati otpadom. Međutim, kao što je navedeno u točki 61. ove presude i kao što tvrdi Češka Republika, te trenutne okolnosti nisu relevantne za ocjenu je li mješavina bila otpad na dan njezina prijevoza.
- 68 Kao treće, Komisija tvrdi da se TPS-NOLO (Geobal) smatra otpadom i u Češkoj Republici i u Poljskoj.
- 69 Češka Republika osporava tu tvrdnju. Kako tvrdi ta država članica, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) u svojoj presudi od 3. prosinca 2015., koju Komisija navodi kao dokaz o kvalifikaciji TPS-NOLO-a (Geobal) kao otpada u Češkoj Republici, nije zauzeo stajalište o tom pitanju, nego je samo, u sažetku očitovanja stranaka, naveo da su potonje kvalificirale tu mješavinu kao otpad.
- 70 U potporu svojoj argumentaciji Komisija također navodi izmjenu br. 20 integrirane dozvole koja se odnosi na postrojenje Litvínov, u kojemu je mješavina bila uskladištena prije njezina odvoza u Poljsku. Ističe da ta odluka određuje „Geobal 4” kao otpad. Međutim, sličnost između imena tih tvari nije dovoljna za utvrđivanje identiteta „Geobala 4” i tvari o kojoj je riječ. Osim toga, kao što je to navedeno u točki 60. ove presude, svojstvo otpada mora se ocijeniti *in concreto*, uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja.
- 71 U pogledu kvalifikacije TPS-NOLO-a (Geobal) u poljskom pravu, valja istaknuti da poljska vlada nije sudjelovala ni u pisanom ni u usmenom postupku i da je njezino stajalište poznato Sudu samo kroz dva dopisa od 21. srpnja 2015. i 11. svibnja 2016. koja je Republika Poljska uputila Komisiji, koja ih je uključila u spis koji je podnesen Sudu. Iz njih proizlazi da se u toj državi članici na te datume ta mješavina smatrala otpadom, čija uporaba kao goriva je bila zabranjena. Međutim, Češka Republika je na raspravi tvrdila, a da joj to nitko nije osporio, da upotreba navedene mješavine kao goriva u tvornicama cementa nije bila zabranjena u Poljskoj sve do svibnja 2011., tj. tek nakon pošiljke o kojoj je riječ. Nadalje, sklopljeni ugovor o konsignacijskoj prodaji čini se da potvrđuje da je na dan njegova potpisivanja u prosincu 2010. TPS-NOLO (Geobal) u Poljskoj imao, prema predmetnom poljskom uvozniku, namjenu i ekonomsku vrijednost.

- 72 Kao četvrto, Komisija tvrdi da se ne može iz registracije predmetne mješavine na temelju Uredbe REACH prije njezina prijevoza zaključiti da je ona prestala biti otpad.
- 73 U tom pogledu treba podsjetiti da u skladu s člankom 2. stavkom 2. te uredbe otpad nije tvar, smjesa ili proizvod u smislu članka 3. te uredbe. Kao što je navela Komisija, predmetna mješavina mogla je biti pogrešno registrirana na temelju Uredbe REACH, bez obzira na njezinu kvalifikaciju kao otpada. Ta pretpostavka ne može dokazati da je ta mješavina otpad. Bez donošenja konačnih zaključaka u suprotnom smjeru, registracija tvari u skladu s Uredbom REACH relevantna je, međutim, za utvrđivanje je li ta tvar prestala biti otpadom (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, t. 63. i 64.).
- 74 Kao peto, Komisija ističe sastav predmetne mješavine i opasnost koju ona predstavlja za okoliš ili zdravlje ljudi. Kao prvo, u tom pogledu valja istaknuti da su analizu te mješavine, na koju se Komisija poziva, a koju nije podnijela, provela poljska nadležna tijela na jednostran način i da Češka Republika ne može provesti kontrolu te analize zato što se ta mješavina nalazi na poljskom državnom području. Nadalje, kao što to proizlazi iz definicije otpada, tvar nije otpad po prirodi, nego postaje otpadom kao posljedica namjere ili obveze njezina posjednika da je odbaci, tj. voljom posjednika ili zakonodavca. Iz toga slijedi da kemijski sastav predmetne tvari najviše može predstavljati naznaku u pogledu toga da je ona otpad (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2004., Van de Walle i dr., C-1/03, EU:C:2004:490, t. 42.). Naposljetku, rizici koje neka tvar predstavlja za okoliš ili zdravlje ljudi nemaju odlučujući utjecaj na njezinu kvalifikaciju kao otpada (vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2000., Arco Chemie Nederland i dr., C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, t. 66.).
- 75 Kao šesto, Komisija tvrdi da, pod pretpostavkom da je TPS-NOLO (Geobal) mogao biti predmet ponovne gospodarske upotrebe, ta okolnost nije u suprotnosti s njegovom kvalifikacijom kao otpada (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 1990., Vessoso i Zanetti, C-206/88 i C-207/88, EU:C:1990:145, t. 13., kao i onu od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, t. 31.). Međutim, taj argument ne može se, obrnuto, smatrati dokazom ni naznakom da je predmetna mješavina otpad.
- 76 Usto, Komisija osporava gospodarsku upotrebljivost predmetne mješavine. Iz smanjenja količine mješavine prisutne na lokaciji o kojoj je riječ, koju su utvrdili poljski inspektori, zaključuje da kupac nije kupio tu mješavinu u Poljskoj kako je predviđeno sklopljenim ugovorom i da je ona djelomično ponovno izvezena. Iz toga zaključuje da nije postojala potražnja za navedenom mješavinom kao gorivom za proizvodnju cementa u toj državi članici.
- 77 Prema podacima koje su dostavila nadležna poljska tijela, količina TPS-NOLO-a (Geobal) koja je tijekom 2016. godine još uvijek bila odložena u Katowicama iznosila je samo oko 6000 tona, od 20 000 tona te mješavine koje su bile prevezene tijekom 2011. Međutim, očito je teško zaključiti samo iz te tvrdnje da ugovor o konsignacijskoj prodaji predmetne mješavine nije izvršen i da je potonja djelomično bila ponovno izvezena. Kao što to predlaže Češka Republika, smanjenje količine mješavine prisutne na lokaciji o kojoj je riječ može se također objasniti njezinom upotrebom kao goriva u tvornicama cementa u Poljskoj, u skladu s njezinom namjenom, kad je takva uporaba bila dopuštena. U svakom slučaju, Komisijini navodi po tom pitanju nisu potkrijepljeni nikakvim dokazom.
- 78 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se ne može smatrati da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da predmetna mješavina ima karakter otpada u smislu Direktive 2006/12. Slijedom navedenog, Komisija nije utvrdila da je prijevoz mješavine iz Češke Republike u Poljsku u razdoblju od kraja 2010. i početka 2011. godine, na dan kada je stvarno prevezena, bio pošiljka otpada u smislu Uredbe br. 1013/2006 ni, stoga, da je Češka Republika povrijedila obveze koje proizlaze iz odredbi članka 24. stavka 2. u vezi s člankom 28. stavkom 1. te uredbe. Komisijinu tužbu treba stoga odbiti.

Troškovi

- 79 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Češka Republika postavila zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi