

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

PHILIPPA LÉGERJA,

predstavljeni 23. septembra 2004<sup>1</sup>

1. Ta zadeva se znova nanaša na razlago Uredbe (EGS) št. 259/93<sup>2</sup>, ki določa pogoje in pravila postopkov, ki se uporabljajo za pošiljke odpadkov med državami članicami. Gre za vprašanje, ali in v kolikšni meri ima pristojni upravni organ države, iz katere se pošljejo odpadki, imenovan „organ države odpreme“, pravico ugovarjati tej pošiljki, če pogoji, v katerih morajo biti zadevni odpadki predelani v namembni državi, niso v skladu z merili, ki se uporabljajo v njegovi državi, ali z nacionalno zakonodajo, ki je strožja od tiste, ali velja v namembni državi članici.

določen v uredbi, nasprotuje temu, da ta organ uveljavlja standarde varstva zdravja in okolja, ki se uporabljajo v njegovi državi, če so strožji od standardov, ki veljajo v namembni državi članici.

3. Preden bom predstavil dejansko stanje spora o glavni stvari, bom na kratko opozoril na razvoj in načela politike Skupnosti na okoljskem področju in tudi določbe sekundarne zakonodaje, ki so najpomembnejše za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča.

2. Tako bi moralo Sodišče v tej zadevi natančneje navesti, kakšna pooblastila ima pristojni organ države odpreme v okviru postopka pošiljanja odpadkov in, po potrebi, ali prosti pretok odpadkov za predelavo,

## I – Pravo Skupnosti

### A – *Okoljska politika Skupnosti*

4. Varstvo okolja je bilo nedavno postopno potrjeno v pravu Skupnosti. Tako je bil ta

<sup>1</sup> — Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> — Uredba Sveta z dne 1. februarja 1993 o nadzoru in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (UL L 30, str. 1), kakor je bila spremenjena z Odločbo Komisije 98/368/ES z dne 18. novembra 1998 (UL L 165, str. 20, v nadaljevanju: Uredba).

pojem v prvotnih pogodbah odsoten ali skoraj odsoten<sup>3</sup>. Sodišče je v sodbi z dne 7. februarja 1985 v zadevi ADBHU<sup>4</sup> določilo, da je ta pojem „eden izmed bistvenih ciljev Skupnosti“, in mu tako priznalo status obvezne zahteve, s katero se lahko utemeljijo nacionalni ukrepi, ki škodijo prostemu pretoku blaga. Delovanje Skupnosti na področju varstva okolja je leta 1987 z začetkom veljavnosti Enotnega evropskega akta dobilo pravno podlago v primarnem pravu z vključitvijo členov 130r, 130s in 130t v Pogodbo ES<sup>5</sup>. Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, je to delovanje dvignila na raven politike v pravem pomenu besede. Amsterdamska pogodba, ki je začela veljati 1. maja 1999, je še bolj okrepila prednostni položaj te politike, s tem ko je načelo vključitve okoljskih zahtev v druge politike Skupnosti navedla v členu 6 ES, ki je bil napisan prav za to in vključen v del Pogodbe, posvečen načelom, na katerih temelji navedena skupnost.

5. Okoljska politika Skupnosti mora prispevati k doseganju štirih ciljev, ki so naštetih v členu 174 ES. Prvi cilj se nanaša na kakovost

3 — Med Rimskimi pogodbami Pogodba ES ni vsebovala nobene posebne določbe o okolju. Pogodba Euratom pa je vsebovala poglavje o varovanju zdravja delavcev in prebivalstva pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja. Pogodba ESPJ je vsebovala člen 55 o varnosti delavcev.

4 — 240/83, Recueil, str. 531, točka 13.

5 — Člena 130r in 130s Pogodbe ES sta po spremembi postala člena 174 ES in 175 ES, člen 130t Pogodbe ES pa je postal člen 176 ES.

okolja s treh vidikov, in sicer ohranjanja, varstva in izboljšanja te kakovosti. Drugi cilj je varovanje človekovega zdravja. Tretji cilj je skrbna in preudarna raba naravnih virov. Četrti cilj je spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov.

6. Ta politika temelji na naslednjih štirih načelih: previdnostnem načelu, ki omogoča sprejemanje takojšnjih ukrepov v primeru resne in nepopravljive nevarnosti za okolje; načelu, da je treba delovati preventivno, ki priporoča, da se od začetka preprečujeta povzročanje onesnaženja in obremenitev s sprejemanjem ukrepov, s katerimi se lahko izkorenini znano tveganje; načelu, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru, ki pomeni, da se mora posredovanje nanašati na sam predmet, ki neposredno ali posredno povzroča učinek na okolje, in se v predpisih Skupnosti o pošiljkah odpadkov kaže kot tako imenovani načeli „samozadostnosti in bližine“; ter načelu, da mora plačati povzročitelj obremenitve, ki tistemu, ki povzroča tveganje onesnaženja ali povzroča onesnaženje, nalaga stroške preprečevanja ali sanacije.

7. Poudariti je treba tudi, da mora biti cilj ukrepov Skupnosti na okoljskem področju visoka raven varstva. Ta zahteva, ki je od Amsterdamske pogodbe potrjena v členu 2 ES, je povzeta v več členih Pogodbe ES<sup>6</sup>.

sprejme nacionalne določbe o odstopanju, če te temeljijo na novih znanstvenih spoznanjih<sup>7</sup>.

8. Nazadnje, pristojnost Skupnosti na okoljskem področju ni izključna. Na eni strani zanjo velja načelo subsidiarnosti. Na drugi strani imajo države članice pristojnost, ki je konkurenčna pristojnosti Skupnosti. Tako lahko države članice v skladu s členom 176 ES, ko je Skupnost sprejela ukrepe za varstvo okolja, ohranijo in celo uvedejo strožje varstvene ukrepe. Ta konkurenčna pristojnost se kaže tudi z zaščitnimi klavzulami, ki državi članici, ko Skupnost sprejme usklajevalne ukrepe, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga, omogočajo, da ohrani nacionalne ukrepe odstopanja zaradi potreb iz člena 30 ES ali ukrepe, ki zadevajo varstvo okolja, in celo

9. V prihodnosti se bo načelom, ki uokvirjajo okoljsko pravo, lahko priznal večji pomen, ker osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki so ga 18. junija 2004 sprejeli voditelji držav in predsedniki vlad držav članic, med cilji Evropske unije določa trajnostni razvoj Evrope in celo planeta ter visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja<sup>8</sup>. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašena 7. decembra 2000 v Nici in povzeta v drugem delu zgoraj navedenega osnutka Pogodbe, določa, da je treba „v politike Unije [...] vključevati visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja“<sup>9</sup>. Torej je treba poudariti, da je varstvo okolja zapisano v ustavi več držav članic<sup>10</sup>.

7 — Člen 95(4) in (5) ES. Glej tudi zaščitno klavzulo iz člena 174(2), drugi pododstavek, ES.

8 — Člen 3(3) in (4) ES.

9 — Člen 37.

10 — Glej predvsem Kraljevino Belgijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Republiko Finsko in Republiko Madžarsko. Naj še dodam, da je francoska narodna skupščina odobrila priložitev listine o okolju k svoji ustavi.

6 — Členi 2 ES, 95(3) ES in 174(2) ES.

B – *Predpisi Skupnosti o pošiljkah odpadkov* za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju [...]“.

## 1. Direktiva

10. Cilj Direktive 75/442/EGS<sup>11</sup>, katere veljavne določbe so bile sprejete na podlagi člena 130s Pogodbe, ki Svet Evropske unije pooblašča, da sprejme ukrepe za izvajanje politike Skupnosti na okoljskem področju, je zagotoviti visoko raven varstva okolja<sup>12</sup>. V njej je navedeno, da morajo države članice za doseg tega cilja poleg ukrepov za zagotavljanje odgovornega odstranjevanja in predelave odpadkov sprejeti ukrepe za omejevanje nastajanja odpadkov, zlasti s spodbujanjem čistih tehnologij in izdelkov, ki jih je mogoče reciklirati in ponovno uporabiti<sup>13</sup>. Njen namen je tudi zmanjšati premeščanje odpadkov z vzpostavitvijo celovitega in primerne omrežja za odstranjevanje, ki bi Skupnosti omogočil, da postane samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, državam članicam pa, da se temu cilju približajo.

11. V členu 4, prvi pododstavek, določa, da „države članice sprejmejo potrebne ukrepe

12. V členu 7 določa, da morajo države članice, da bi dosegle cilje, navedene predvsem v členu 4, čim prej pripraviti enega ali več načrtov za ravnanje z odpadki.

13. Določa tudi, da podjetja, ki izvajajo odstranjevanje in predelavo odpadkov, potrebujejo dovoljenje in so predmet nadzora<sup>14</sup>.

## 2. Uredba

14. Tudi Uredba je bila sprejeta na podlagi člena 130s Pogodbe. Zamenjuje Direktivo 84/631/EGS<sup>15</sup>, predvsem zato da bi se v Skupnosti izvajala Baselska konvencija z dne

11 – Direktiva Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (Ul. L 194, str. 39), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (Ul. L 78, str. 32) in Odločbo Komisije 96/350/ES z dne 24. maja 1996 (Ul. L 135, str. 32, v nadaljevanju: Direktiva).

12 – Prva in četrta uvodna izjava Direktive 91/156.

13 – Četrta uvodna izjava Direktive 91/156.

14 – Deseta uvodna izjava in člani od 9 do 14 Direktive.

15 – Direktiva Sveta z dne 6. decembra 1984 o nadzorovanju in kontroli čezmejnih pošiljk nevarnih odpadkov v Skupnosti (Ul. L 326, str. 31).

22. marca 1989 o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov prek meja in njihovega odstranjanja<sup>16</sup>. Njen cilj je vzpostaviti usklajen sistem postopkov, s katerimi se lahko omeji pretok odpadkov, da se zagotovi varstvo okolja<sup>17</sup>.

postopki za odpadke za predelavo načeloma ne uporabljajo za odpadke na zelenem seznamu v Prilogi II k Uredbi, za katere se šteje, da ne pomenijo tveganja za okolje. Pojma odstranitvev in predelava odpadkov sta opredeljena v Direktivi, na katero se Uredba izrecno sklicuje<sup>19</sup>.

15. Uredba v Naslovu II določa postopek, ki se uporablja za pošiljke odpadkov med državami članicami. Poglavje A naslova II, ki zajema člene od 3 do 5, pokriva odpadke za odstranjevanje, poglavje B istega naslova, ki zajema člene od 6 do 11, obravnava odpadke za predelavo. Pravila, ki veljajo za pošiljke za predelavo, so manj zavezujoča kot pravila za pošiljke za odstranjevanje. To različno ureditev za odpadke za odstranjevanje in odpadke za predelavo pojasnjuje želja normodajalca Skupnosti, da se zagotovi prednost predelavi<sup>18</sup>. Poleg tega se kontrolni

16. Uredba določa, da mora fizična ali pravna oseba, ki želi poslati odpadke iz ene države članice v drugo zaradi odstranitve ali predelave, imenovana prijavitelj, prijaviti načrtovano pošiljko pristojnemu organu namembne države in tudi pristojnim organom države odpreme in države tranzita ter prejemniku odpadkov<sup>20</sup>. Vendar lahko vsaka država članica določi, da bo pristojni organ države odpreme zagotovil prijavo namesto prijavitelja<sup>21</sup>.

17. Na podlagi devete uvodne izjave Uredbe je namen te prijave omogočiti različnim pristojnim organom, da „so pravilno obveščeni zlasti o vrsti odpadkov, njihovem premeščanju ter odstranitvi ali predelavi, tako da ti organi lahko sprejmejo vse potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja, skupaj z možnostjo, da utemeljeno

16 — V nadaljevanju: Baselska konvencija. Ta konvencija, katere pogodbenice so tudi države članice, je bila pripravljena v okviru programa Združenih narodov za okolje. V imenu Skupnosti je bila odobrena s Sklepom Sveta 93/98/EGS z dne 1. februarja 1993 (UL L 39, str. 1). Besedilo navedene konvencije je priloženo k Sklepu. Baselska konvencija temelji na naslednjih načelih: prvič, zmanjšanje proizvodnje odpadkov na minimum (člen 4(2)(a)), drugič, zmanjšanje izvoza/izvoza odpadkov na minimum (člen 4(2)(d)), tretjič, samozadostnost, ker se vsaka stranka zavezuje, da se bodo odpadki odstranjevali v državi, kjer so bili proizvedeni (člen 4(2)(b)), in četrtič, varno ravnanje z odpadki, se pravi ravnanje, ki zagotavlja varovanje človekovega zdravja in okolja (člen 2(8)).

17 — Sodba z dne 28. junija 1994 v zadevi Parlament proti Svetu (C-187/93, Recueil, str. I-2857, točka 26).

18 — Sodba z dne 25. junija 1998 v zadevi Dusseldorp in drugi (C-203/96, Recueil, str. I-4075, točka 33).

19 — Člen 2(i) in (k).

20 — Člena 3(1) in 6(1).

21 — Člena 3(8) in 6(8).

ugovarjajo pošiljki". V ta namen je v členu 7 (4) Uredbe, ki, naj opozorim, spada med določbe v zvezi s pošiljkami za predelavo, določeno:

- če je bil prijavitelj ali prejemnik že prej spoznan za krivega nezakonitega pošiljanja [...],

ali

„a) Pristojni organi namembne države in države odpreme lahko utemeljeno ugovarjajo načrtovani pošiljki:

- če je pošiljka v nasprotju z obveznostmi iz mednarodnih konvencij, ki jih je sklenila zadevna država članica ali države članice,

- skladno z Direktivo 75/442/EGS, zlasti členom 7 Direktive,

ali

ali

- če ni skladna z nacionalnimi zakoni in predpisi, ki se nanašajo na varstvo okolja, javni red, javno varnost ali zdravstveno varstvo,

- če razmerje med odpadki, ki jih je mogoče, in tistimi, ki jih ni mogoče predelati, ocenjena vrednost materialov, ki jih je treba dokončno predelati, ali strošek predelave in stroški odstranitve frakcije, ki je ni mogoče predelati, z gospodarskega in okoljskega vidika ne upravičujejo predelave.

ali

- b) Pristojni organi države tranzita lahko na podlagi druge, tretje in četrte alineje točke (a) upravičeno ugovarjajo načrtovani pošiljki.“

## II – Dejansko stanje in postopek v sporu o glavni stvari

17. januarja 2000. Ta ugovor je temeljil na določbah prve alineje člena 7(4)(a) Uredbe na eni strani in na drugi strani na drugi alineji istega člena.

18. EU-Wood-Trading GmbH<sup>22</sup> s sedežem v Frankfurtu na Majni (Nemčija) je 23. novembra 1999 pristojnemu organu države odpreme Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH prijavil, da namerava v Italijo poslati 3500 ton lesnih odpadkov. Predvsem je šlo za pobarvan ali obdelan les, ki je prihajal od porušenja, pohištva ali mizarskih ostankov. Pošiljka je bila namenjena predelavi odpadkov v iverne plošče. Analiza teh odpadkov, opravljena sredi novembra 1999, je pokazala vsebnost svınca 47 mg na kilogram suhe snovi<sup>23</sup>.

20. Tako je pristojni organ države odpreme najprej na podlagi navedene prve alineje sklepal, da načrtovana pošiljka krši člen 4 Direktive, ki določa tako predelavo ali odstranitev teh odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi, ker vsebnost svınca v teh odpadkih presega priporočeno vrednost, določeno v smernicah ministrstva za okolje dežele Rheinland-Pfalz v zvezi s predelavo. Uporaba takšnih lesnih odpadkov za proizvodnjo ivernih plošč naj bi torej povzročila povečanje vsebnosti svınca v snovnem ciklusu ter ogrozila zdravje delavcev, zadolženih za predelavo, in uporabnikov teh plošč.

19. Pristojni organ države odpreme, ki mu je bila z nacionalno zakonodajo zaupana naloga, da zagotavlja pošiljanje prijav načrtovanih pošiljk, je sporno pošiljko prijavil pristojnemu organu namembne države 1. februarja 2000. Ta ni ugovarjal načrtovani pošiljki. Nasprotno pa je sam pristojni organ države odpreme tej pošiljki ugovarjal

21. Pristojni organ države odpreme je nato na podlagi člena 7(4)(a), druga alineja, Uredbe sklepal, da bi bila načrtovana pošiljka v nasprotju z določbo nacionalnega prava o varstvu zdravja in okolja<sup>24</sup>, ki prepoveduje vsako predelavo odpadkov, ki bi vodila k

22 — V nadaljevanju: Wood Trading.

23 — Ta vrsta odpadkov je bila v času nastanka dejstev navedena na oranžnem seznamu v Prilogi III k Uredbi v postavki AC 170, tako da je bilo pošiljanje teh odpadkov za predelavo podvrženo obveznemu kontrolnemu postopku, določenemu z Uredbo.

24 — Glede na predložitevno odločbo gre za člen 5(3) Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen z dne 27. septembra 1994 (BGBl. I, str. 2705).

povečanju vsebnosti škodljive snovi v snovnem ciklusu.

na določbah člena 176 ES, po katerem akti, ki jih Svet sprejme na podlagi člena 175 ES, nobeni od držav članic ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih varstvenih ukrepov, ker bi se takšni ukrepi lahko sprejeli samo za zaščito nacionalnih interesov.

22. Wood Trading je vložil pritožbo zoper ta ugovor, v podporo kateri je predložil novo analizo zadevnih odpadkov, ki je pokazala, da je vsebnost svinca 23 mg na kilogram suhe snovi in vsebnost arzena 3,4 mg. Pristojni organ države odpreme je vztrajal pri ugovoru, ker je menil, da še naprej veljata oba razloga za zavrnitev pošiljke zadevnih lesnih odpadkov zaradi vsebnosti arzena v teh odpadkih.

23. Potem ko je Verwaltungsgericht Mainz zavrnil njegovo pritožbo, je Wood Trading vložil pritožbo na predložitveno sodišče, od katerega je zahteval, naj ugotovi nezakonitost ugovora pristojnega organa države odpreme. Trdil je, da člen 7(4)(a) Uredbe temu organu omogoča, da ugovarja samo na podlagi pogojev prevoza odpadkov in ne na podlagi pogojev njihove predelave v namembni državi. Wood Trading meni, da bi priznanje nasprotnega državi članici omogočilo, da se razglasi za varuha okolja v drugi državi članici, in nasprotovalo načelu medsebojnega zaupanja med državami članicami. Samo pristojni organ namembne države naj bi bil torej pooblaščen za ugovarjanje na podlagi dela pošiljke, ki zadeva njegovo državo. Poleg tega bi bilo takšno ugovarjanje pristojnega organa države odpreme, ker presega izčrpane določbe Uredbe, nezakonita omejitev prostega pretoka blaga. Wood Trading je tudi trdil, da to ugovarjanje ne more temeljiti niti

24. Pristojni organ države odpreme je v obrambi trdil, da pojem pošiljke iz člena 7(4)(a) Uredbe ne pokriva samo pošiljke odpadkov, ampak tudi vse stopnje pošiljanja do končnega namembnega kraja, tako da naj bi bili vsi zadevni organi pristojni za preverjanje, ali predelava ne pomeni nobenega tveganja za zdravje in okolje. Trdil je tudi, da bi predelava teh odpadkov v iverne plošče povzročila tveganje za zdravje in okolje v Nemčiji, ker bi se te plošče lahko uvozile v državo. Poleg tega naj bi po mnenju tega organa iz sodne prakse, predvsem iz sodbe z dne 27. februarja 2002 v zadevi ASA<sup>25</sup>, izhajalo, da je proces predelave tudi podvržen nadzoru pristojnih organov države odpreme.

25 — C-6/00, Recueil, str. I-1961.



### III – Vprašanja za predhodno odločanje

ki veljajo v državi odpreme, čeprav so strožja od meril, ki se uporabljajo v namembni državi?

25. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Nemčija) je na podlagi teh ugotovitev odločilo, da prekine postopek in Sodišču postavi naslednjih pet vprašanj:

1. Ali se pošiljki odpadkov za predelavo lahko ugovarja na podlagi člena 7(4)(a), prva alineja, Uredbe [...], ker predvidena predelava krši zahtevo iz prvega stavka člena 4 Direktive [...], ki predpisuje predelavo odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju?
2. Če se lahko, ali lahko tako razen [pristojnega] organa namembne države ugovarja tudi [pristojni] organ države odpreme?
3. Če lahko, ali se lahko [pristojni] organ države odpreme, ki presoja vplive načrtovane predelave na zdravje in okolje v namembnem kraju, sklicuje na merila,
4. Ali se pošiljki odpadkov za predelavo lahko ugovarja na podlagi člena 7(4)(a), druga alineja, Uredbe, ker predvidena predelava krši nacionalne zakone in druge predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja?
5. Če se lahko, ali lahko [pristojni] organ države odpreme tako ugovarja, ker predelava krši nacionalne zakone in druge predpise, ki se uporabljajo v kraju odpreme?“

### IV – Presoja

3. Če lahko, ali se lahko [pristojni] organ države odpreme, ki presoja vplive načrtovane predelave na zdravje in okolje v namembnem kraju, sklicuje na merila,
26. Pet vprašanj za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče in se vsa nanašajo na razlago določb člena 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe, pokriva tri vprašanja. Gre za naslednja vprašanja: prvič,

ali te določbe omogočajo ugovarjanje pošiljki odpadkov na podlagi predvidene predelave v namembni državi (prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje), drugič, ali ima pristojni organ države odpreme pravico temu ugovarjati (drugo vprašanje in prvi del petega vprašanja za predhodno odločanje), in tretjič, ali ima ta organ pravico, da takšno ugovarjanje opre na standarde, ki veljajo v njegovi državi, čeprav so strožji od tistih, ki se uporabljajo v namembni državi (tretje vprašanje in konec petega vprašanja za predhodno odločanje).

elava odpadkov ne sme ogrožati zdravja ljudi in škoditi okolju, in na drugi strani na drugi alineji te določbe, ker predvidena predelava krši nacionalne zakone in druge predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja.

27. Najprej bom preučil prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanašata na možnost ugovarjanja na podlagi predelave.

29. Predložitveno sodišče postavlja to vprašanje glede člena 7(4)(a), prva alineja, Uredbe, ker ta določba ne navaja posebej člena 7 Direktive, ki državam članicam nalaga, naj pripravijo načrte za ravnanje z odpadki, in se sam sklicuje na premeščanje odpadkov.

#### *A – Možnost ugovarjanja na podlagi predelave*

28. Predložitveno sodišče s prvim in četrtem vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7(4)(a) Uredbe razlagati tako, da lahko ugovarjanje pošiljki odpadkov za predelavo na podlagi pogojev, v katerih se mora ta predelava izvesti, temelji na eni strani na prvi alineji te določbe, ker predvidena predelava krši zahtevo iz prvega stavka člena 4 Direktive, po katerem pred-

30. Predložitveno sodišče v zvezi s členom 7(4)(a), druga alineja, Uredbe pojasnjuje, da njegovi dvomi temeljijo na besedilu te določbe, iz katerega je mogoče sklepati, da se lahko ugovarja samo pošiljkam odpadkov. Poudarja tudi, da člen 7(4)(b) Uredbe pristojnim organom države tranzita dovoljuje, da ugovarjajo samo na podlagi člena

7(4)(a), druga, tretja in četrta alineja. To bi lahko pomenilo, da druga alineja ne dovoljuje, da se ugovarja na podlagi pogojev predelave odpadkov, ker naj ti organi ne bi imeli interesa, da temu ugovarjajo.

31. Predložitveno sodišče tudi opozarja, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Dusseldorp in drugi<sup>26</sup> v zvezi s pošiljkami odpadkov za predelavo razsodilo, da je „zakonodajalec Skupnosti, da bi spodbudil to predelavo v vsej Skupnosti, predvsem s pojavom najboljših tehnologij, določil, da se takšni odpadki lahko prosto gibljejo med državami članicami zaradi predelave, *dokler prevoz ne povzroča nevarnosti za okolje*“<sup>27</sup>.

32. Uvodoma se mi zdi potrebno, da pojasnim svoje stališče o razlagi te točke zgoraj navedene sodbe Dusseldorp in drugi. Ne verjamem, da je Sodišče v tej točki želelo povedati, da se lahko pošiljki odpadkov za predelavo lahko ugovarja samo iz razlogov, ki zadevajo pogoje, v katerih se morajo ti odpadki prevažati. Zadeva v glavni stvari, v kateri je bila izrečena ta sodba, je zadevala določbo nizozemskega načrta za ravnanje z odpadki, ki je določala, da je izvoz oljnih

filtrrov v drugo državo članico za predelavo prepovedan, če kakovost predelave teh filtrrov v tujini ni višja od kakovosti predelave na Nizozemskem. Da bi presodili združljivost takšnega pravila s pravom Skupnosti, je Raad van State (Nizozemska) vprašalo Sodišče, ali se načeli samozadostnosti in bližine, kot sta se izvajala s tem načrtom za ravnanje, lahko uporabljata za pošiljke odpadkov za predelavo. Sodišče je po preučitvi ustrežnih določb Direktive in Uredbe razsodilo, da se ti načeli uporabljata samo za pošiljke odpadkov za odstranjevanje. Pojasnilo je razloge za ti različni ureditvi za odpadke za odstranjevanje in za odpadke za predelavo ter predvsem navedlo, da samo zadnji omogočajo izvajanje načela prednosti predelave. V tem okviru je navedlo pojasnitev, ki jo navaja predložitveno sodišče v zvezi z razlogom, zakaj je zakonodajalec Skupnosti želel spodbujati pretok odpadkov za predelavo.

33. Menim, da je Sodišče, s tem ko je dodalo stavčni člen, po katerem se je ta pretok lahko spodbujal samo, „če prevoz ni povzročal nevarnosti za okolje“, želelo samo opozoriti, da ta prosti pretok ni brezpogojen in da zanj veljajo varnostne zahteve. Po mojem mnenju naj ne bi bilo utemeljeno iz dejstva, da ta stavčni člen navaja samo varnost „prevoza“, sklepati, da zadevni pristojni organi ne bi mogli ugovarjati načrtovani pošiljki odpad-

26 — Točka 33.

27 — Poudarilo predložitveno sodišče.

kov zaradi pogojev, v katerih je predvidena njihova predelava, čeprav Raad van State tega ni vprašalo.

34. Sedaj bom preučil zadevni določbi.

1. Člen 7(4)(a), prva alineja

35. Tako kot vsi intervenienti razen Wood Trading mislim, da je treba člen 7(4)(a), prva alineja, Uredbe razlagati tako, da ta določba dopušča ugovarjanje na podlagi pogojev, v katerih se mora predelava izvesti v namembni državi. Ta razlaga po mojem mnenju izhaja iz besedila te določbe, potrjujejo pa jo tudi zgradba in cilji Uredbe, katere del je.

36. Kar zadeva besedilo te določbe, je treba opozoriti, da je v členu 7(4)(a), prva alineja, Uredbe navedeno, da pristojni organi na-

membne države in države odpreme lahko utemeljeno ugovarjajo načrtovani pošiljki „skladno z Direktivo [...], zlasti členom z Direktive“. Izraz „skladno z Direktivo“ seveda v tem primeru ni zelo izrecen, res pa je tudi, da je posebej naveden samo člen 7 Direktive. Vendar se mi zdi, da je bolj logično razlagati to določbo tako, da se lahko ugovarja „na podlagi Direktive“. Poleg tega uporaba pridevnika „zlasti“ pred omembo člena 7 pomeni, da je sklicevanje na ta člen samo informativno in da se lahko ugovarja tudi na podlagi drugih določb Direktive. Povedano drugače, določbo, ki jo je treba razložiti, je treba po mojem mnenju razumeti tako, da se lahko načrtovani pošiljki ugovarja, če ta pošiljka ni v skladu z zahtevami Direktive. To analizo potrjuje tudi večina drugih jezikovnih različic navedene določbe<sup>28</sup>.

37. Poleg tega smo videli, da Direktiva v členu 4 določa, da „države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju [...]“. Iz povezanega branja tega člena

28 — V angleščini „in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof“, „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7“ v nemščini, „con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7“ v španščini, „conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure“ v italijanščini itd.

Direktive in člena 7(4)(a), prva alineja, Uredbe torej izhaja, da zadnja določba omogoča ugovarjanje načrtovani pošiljki, če pogoji, v katerih morajo biti ti odpadki predelani, lahko škodijo zdravju ljudi ali okolju.

atke o pogojih, v katerih morajo biti ti odpadki predelani<sup>32</sup>. Ti podatki torej pokrivajo celoten proces predelave odpadkov, ki ga načrtuje prijavitelj, dokler ne bodo več pomenili nevarnosti za zdravje in okolje. Zakonodajalec Skupnosti je zato želel, da so vsi pristojni organi pred izvedbo načrtovane pošiljke obveščeni o celotnem predvidenem procesu predelave do njegovega zaključka<sup>33</sup>. Ne vem, za kaj bi bili ti podatki koristni, razen da pristojnim organom omogočajo, da ocenijo pogoje, v katerih se mora izvesti predelava, in po potrebi ugovarjajo tej pošiljki, če se jim zdi, da pogoji te predelave lahko škodijo zdravju ljudi ali okolju.

38. To razlago potrjuje zgradba Uredbe. Tako smo videli, da se mora vsaka načrtovana pošiljka odpadkov za predelavo, razen načeloma odpadkov na zelenem seznamu v Prilogi II k Uredbi, prijaviti pristojnim organom države odpreme, namembne države in države tranzita. Vemo tudi, da lahko ti organi na podlagi te prijave ugovarjajo taki pošiljki iz razlogov, ki so taksativno naštetih v členu 7(4) Uredbe<sup>29</sup>. Preučitev člena 6 Uredbe, ki v odstavku 5 podrobneje navaja podatke, ki morajo biti navedeni na tovrstnem listu, ki je podlaga za to prijavo, kaže, da mora prijavitelj poleg podatkov o sestavi in količini odpadkov za predelavo<sup>30</sup> ter načinu njihovega prevoza<sup>31</sup> predložiti določene pod-

39. V podporo tej analizi je treba tudi poudariti, da Uredba vsebuje več določb, ki

32 — Ti podatki so naštetih v členu 6(5), od četrte do osme alinee, Uredbe. Prijavitelj mora navesti podatke o prejemniku odpadkov, lokacijo centra za predelavo ter vrsto in čas veljavnosti dovoljenja, na podlagi katerega center obratuje, postopke, ki vključujejo predelavo, kakor je navedena v Prilogi IIB k Direktivi, načrtovani način odstranjevanja odpadkov po opravljenem recikliranju ter količino recikliranega materiala glede na ostanek odpadkov in tudi ocenjeno vrednost recikliranega materiala. Poleg tega je v četrti alinei natančneje določeno, da mora biti „center [...] dovolj tehnično zmogljiv, da predela obravnavane odpadke v pogojih, ki ne predstavljajo nevarnosti za zdravje ljudi ali okolje“.

33 — Da bi zagotovili, da bo proces predelave odpadkov izveden do konca brez škode za zdravje in okolje, je v členu 27 določeno, da je treba za vse pošiljke odpadkov, ki so zajete s to uredbo, zagotoviti finančno garancijo ali enakovredno zavarovanje, s katerim se pokrijejo stroški odstranitve in predelave, in da se te garancije vrnejo, ko se dokaže, da so odpadki prispeli v namembni kraj in bili odstranjeni ali predelani na okolju varen način.

29 — Sodba z dne 13. decembra 2001 v zadevi DaimlerChrysler (C-324/99, Recueil, str. I-9897, točka 50).

30 — Člen 6(5), prva alineja.

31 — *Ibidem*, druga in tretja alineja.

nedvoumno potrjujejo, da so pristojni organi pooblašteni, da preverijo pogoje, v katerih morajo biti odpadki predelani, in nasprotujejo načrtovani pošiljki iz razlogov, povezanih s predvideno predelavo<sup>34</sup>. Člen 7(4)(a) tako v peti alineji vsebuje razlog za ugovor, ki se izrecno nanaša na predelavo odpadkov<sup>35</sup>. Člen 26(1)(e) prav tako določa, da je nezakonit promet vsako pošiljanje odpadkov, ki povzroči, da pride do odstranjevanja ali predelave, ki je v nasprotju s pravili Skupnosti ali mednarodnimi pravili<sup>36</sup>.

te uvodne izjave je cilj prijave načrtovane pošiljke obvestiti pristojne organe ne samo o premeščanju odpadkov, ampak tudi o njihovi odstranitvi in predelavi, tako da ti organi lahko sprejmejo vse potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja. Ta uvodna izjava tako potrjuje, da zakonodajalec Skupnosti z uskladitvijo pogojev in pravil postopka, ki se uporablja za čezmejno premeščanje odpadkov v Skupnosti, ni želel zagotoviti varstva zdravja in okolja samo v okviru pošiljanja odpadkov, ampak je želel doseči ta cilj tudi v okviru njihove obdelave z odstranitvijo ali predelavo. Doseganje tega cilja bi bilo torej ogroženo, če pristojni organi ne bi mogli ugovarjati pošiljki odpadkov za predelavo, če po prijavi načrtovane pošiljke ugotovijo, da predvidena predelava lahko škodi zdravju ljudi ali okolju.

40. Nazadnje je treba navesti cilje Uredbe, navedene v deveti uvodni izjavi. Na podlagi

- 34 — Člen 9 Uredbe na primer določa, da organi, ki so pristojni za določene obrate za predelavo, lahko ne glede na člen 7 sklenejo, da ne bodo ugovarjali pošiljkam nekaterih vrst odpadkov v določeni obrat za predelavo. Glej tudi člen 34 Uredbe.
- 35 — V skladu s to določbo se lahko ugovarja, „če razmerje med odpadki, ki jih je mogoče, in tistimi, ki jih ni mogoče predelati, ocenjena vrednost materialov, ki jih je treba dokončno predelati, ali strošek predelave in stroški odstranitve frakcije, ki je ni mogoče predelati, z gospodarskega in okoljskega vidika ne upravičujejo predelave“.
- 36 — Na obravnavi so bile stranke pozvane, naj se opredelijo o tem, ali se lahko določbe člena 26(1)(e) Uredbe uporabljajo tudi v okoliščinah, kot so te v sporu o glavni stvari. Kot večina strank, razen Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, menim, da ni tako. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi ASA razsodilo, da je člen 26 Uredbe lahko ena od podlag obveznosti pristojnih organov, da ugovarjajo načrtovani pošiljki zaradi napačne klasifikacije (točka 41). Ob upoštevanju sklepa 7 dne 27. februarja 2003 v zadevi Olichandel Koeweit in drugi (od C-307/00 do C-311/00, Recueil, str. I-1821) se mora navedeni člen 26 uporabljati tudi, če je bila zadevna predelava odpadkov predmet akta sekundarne zakonodaje. Nasprotno pa se mi določbe istega člena 26 ne zdijo upoštevne, če ugovor pristojnih organov države odpreme temelji na razlogih za zavrnitev, ki so izrecno določeni v členu 7(4) kot v tem primeru ali v členu 4(3).

## 2. Člen 7(4)(a), druga alineja

41. Razlaga te določbe vzbuja več težav. Komisija Evropskih skupnosti in Wood Trading imata enake dvome kot predložitev sodišče in sklepata, da člena 7(4)(a), druga alineja, ob upoštevanju njegovega besedila in vsebine člena 7(4)(b) Uredbe ni mogoče uporabiti kot pravno podlago za

ugovor na podlagi predvidene predelave v namembni državi. Moje stališče je drugačno. Kot danska in avstrijska vlada ter Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH mislim, da člen 7(4)(a), druga alineja, Uredbe tudi pristojnim organom omogoča, da ugovarjajo pošiljki odpadkov za predelavo, torej če predvidena predelava krši nacionalne zakone in druge predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja.

nacionalne predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti in varstva zdravja, ne da bi bilo v njem natančneje navedeno, da bi se ti nacionalni predpisi lahko uporabljali samo za pošiljke odpadkov in ne za njihovo predelavo.

42. Prvič, v besedilu te določbe ne najdem elementov, na podlagi katerih bi lahko zavrnilo to razlago. Opozoriti je treba, da člen 7(4)(a), druga alineja, Uredbe določa, da lahko „[p]ristojni organi namembne države in države odpreme [...] utemeljeno ugovarjajo načrtovani pošiljki [...], če ni skladna z nacionalnimi zakoni in predpisi, ki se nanašajo na varstvo okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja“. Kar zadeva najprej pojem „pošiljka“, sem v okviru preučitve člena 7(4)(a), prva alineja, Uredbe navedel, zakaj se po mojem mnenju ne sme razlagati tako, da bi se morali ugovori, naštetih v tem členu, nanašati samo na pošiljke odpadkov. Poudarjam, da člen 7(4)(a), druga alineja, Uredbe zelo na splošno zadeva

43. Drugič, trditev, ki temelji na členu 7(4)(b) Uredbe, po katerem, naj spomnim, pristojni organi države tranzita lahko utemeljeno ugovarjajo načrtovani pošiljki odpadkov samo na podlagi določb navedenega člena 7(4)(a), druga, tretja in četrta alineja, razen posledično prve in pete alineje, se mi ne zdi odločilna. Seveda smo videli, da peta alineja vsebuje razlog za ugovor, ki se izrecno nanaša na predelavo odpadkov, navedel pa sem tudi, zakaj prva alineja omogoča ugovarjanje na podlagi predvidene predelave. Vendar nisem prepričan, da naj bi člen 7(4)(b) Uredbe dokazoval, da določbe člena 7(4)(a), druga alineja, Uredbe ne omogočajo tudi ugovarjanja predvideni predelavi in to zaradi naslednjih ugotovitev.

44. Najprej, ne strinjam se z mnenjem, da naj pristojni organi države tranzita ne bi imeli istega interesa kot drugi pristojni organi, da ugovarjajo na podlagi pogojev predelave. Onesnaževanje ne pozna meja. Onesnaževanje po zraku ali vodi, ki bi ga lahko povzročila predelava odpadkov, opravljena v namembni državi v pogojih, ki škodijo okolju, bi torej lahko na državo ali države, čez katere se mora opraviti tranzit odpadkov, vplivalo toliko kot na državo odpreme, celo bolj ob upoštevanju, da so geografsko bližje namembni državi. Zato mislim, da vzrok za omejitev razlogov za ugovore pristojnih organov države tranzita na člen 7(4)(b) Uredbe ni dejstvo, da imajo ti organi manjši interes, da se predelava opravi na način, ki ne škodi zdravju ljudi ali okolju, temveč bolj volja zakonodajalca Skupnosti, da tem organom da manjšo odgovornost pri nadzoru izvajanja te predelave.

države odpreme in namembne države<sup>37</sup>. Okoliščina, da razlogi za ugovore, ki jih lahko izrazijo organi države tranzita, ne zajemajo razlogov iz navedenega člena 7(4), prva in peta alineja, bi torej lahko pomenila, da organi države tranzita v nasprotju s pristojnimi organi države odpreme in namembne države niso dolžni preveriti, ali bodo odpadki v namembni državi obdelani v skladu z Direktivo (prva alineja) niti ali je predelava upravičena z gospodarskega in okoljskega vidika (peta alineja). Vendar to ne pomeni nujno, da države tranzita ne morejo ugovarjati pošiljki odpadkov za predelavo, če predvidena predelava ni v skladu z nacionalnimi predpisi na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja. V tem okviru naj bi člen 7(4)(a), druga alineja, Uredbe torej pristojnim organom države odpreme, namembne države in države tranzita omogočal, da ugovarjajo pošiljki odpadkov na podlagi predvidene predelave.

46. Nato, nesporno je, da sistem, ki ga uvaja Uredba, predvideva, da mora biti vsaka načrtovana pošiljka odpadkov za predelavo, ki spada v področje uporabe te uredbe, pred izvedbo prijavljena vsem pristojnim organom zadevnih držav, tudi pristojnim organom

45. Povedano drugače, države tranzita naj bi imele na podlagi člena 7(4)(b) Uredbe manjšo odgovornost pri nadzoru pošiljk odpadkov za predelavo kot pristojni organi

37 — Odgovornost pristojnega organa namembne države naj bi logično izhajala iz dejstva, da predelava poteka na ozemlju v njegovi pristojnosti. Odgovornost pristojnega organa države odpreme naj bi izhajala iz dejstva, da so bili odpadki proizvedeni na ozemlju te države. K temu vprašanju se bom vrnil v naslovu B teh sklepnih predlogov.



države tranzita, in da ti organi prejmejo iste podatke<sup>38</sup>. Zakonodajalec Skupnosti je z uvedbo takšnega sistema želel, da lahko vsak od teh organov oceni celoten postopek in ne samo dela tega postopka, ki poteka na ozemlju njegove države. Povedano drugače, vsak organ lahko nadzira, da načrtovana pošiljka odpadkov v celoti, torej od odhodnega kraja odpadkov v državi odpreme do konca obdelave v namembni državi, ne bo škodila zdravju in okolju. Zato bi bilo logično, da pristojni organi države tranzita lahko ugovarjajo pošiljki odpadkov na podlagi predvidene predelave v skladu s členom 7(4)(a), druga alineja.

predelava izvesti, temelji na eni strani na prvi alinei te določbe, ker predvidena predelava krši zahtevo iz člena 4 Direktive, po katerem predelava odpadkov ne sme ogroziti zdravja ljudi in škoditi okolju, in na drugi strani na drugi alinei te določbe, ker predvidena predelava krši nacionalne zakone in druge predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja.

*B – Možnost, da pristojni organ države odpreme ugovarja na podlagi predvidene predelave*

47. Zato menim, da se lahko načrtovani pošiljki odpadkov za predelavo ugovarja tudi na podlagi člena 7(4)(a), druga alineja, Uredbe.

49. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem in prvim delom petega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje, ali je treba določbe člena 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe razlagati tako, da pristojni organ države odpreme lahko ugovarja pošiljki odpadkov na podlagi pogojev, v katerih se mora ta predelava izvesti.

48. Ob upoštevanju teh ugotovitev predlagam Sodišču, naj na prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 7(4)(a) Uredbe razlagati tako, da lahko ugovarjanje pošiljki odpadkov za predelavo na podlagi pogojev, v katerih se mora ta

50. V nasprotju s tem, kar meni Wood trading, vendar tako kot drugi intervenienti, menim, da pristojni organ države odpreme

<sup>38</sup> – Člen 6 Uredbe.

lahko ugovarja na podlagi predvidene predelave v namembni državi. To stališče najprej potrjuje besedilo člena 7(4)(a) Uredbe, ki izrecno določa, da „[p]ristojni organi namembne države in države odprave [...] utemeljeno ugovarjajo načrtovani pošiljki“ iz razlogov, naštetih v tej določbi. Zgoraj navedeno besedilo torej tema organoma, ne da bi razlikovalo med njima, nedvoumno daje pooblastilo, da ugovarjata načrtovani pošiljki odpadkov iz razlogov, naštetih v tej določbi, in zlasti iz razlogov, določenih v prvi in drugi alinei te določbe.

njih, na del pošiljanja, ki mora potekati na njegovem nacionalnem ozemlju. V logiki sistema, ki ga vzpostavlja Uredba, vsako čezmejno pošiljanje odpadkov znotraj Skupnosti, ki spada v področje uporabe te uredbe, zadeva vse zadevne pristojne organe. Torej je neločljivo povezano s tem sistemom, da mora pristojni organ države članice presoditi, ali načrtovana pošiljka lahko škodi zdravju in okolju na ozemlju druge države članice. Pristojni organ države odpreme ima torej pravico, da ugovarja pošiljki odpadkov, če predvidena predelava lahko škodi varstvu zdravja ali okolja, čeprav se mora ta predelava izvesti na ozemlju namembne države članice.

51. To dobesedno razlago potrjuje tudi sistem, ki ga vzpostavlja Uredba. Videli smo, da Uredba določa, da morajo vsi zadevni pristojni organi oceniti vsako načrtovano pošiljko v celoti, od odhoda odpadkov v državi odpreme do konca njihove obdelave v namembni državi. Da bi zagotovil varstvo zdravja ljudi in okolja, je zakonodajalec Skupnosti raje uvedel sistem, v katerem vsi pristojni organi sodelujejo pri preverjanju načrtovane pošiljke, čeprav lahko ti organi različno presodijo isto načrtovano pošiljko<sup>39</sup>, kot omejil nadzor, ki ga mora izvajati vsak od

52. Ta pristojnost pristojnega organa države odpreme je potrjena tudi v sistemu, ki ga vzpostavlja Uredba, če je to potrebno, s tem da ima država, na ozemlju katere so odpadki proizvedeni, posebno odgovornost v zvezi z njihovo predelavo. Ta posebna odgovornost se lahko zdi kot posledica obveznosti, ki jo na tem področju državam članicam nalagajo mednarodne konvencije in predpisi Skupnosti, da zmanjšajo proizvodnjo odpadkov na minimum<sup>40</sup>. Ta odgovornost se izvaja na primer z načelom samozadostnosti, kar

39 — Sodišče je ugotovilo, da je tveganje različnih presoj klasifikacije načrtovane pošiljke neločljivo povezano s sistemom, ki ga vzpostavlja Uredba (zgoraj navedena sodba ASA (točka 44) in zgoraj navedeni sklep Oliehandel Koeweitin drugi (točka 102)).

40 — Glej člen 4(2)(a) Baselske konvencije in četrto uvodno izjavo Direktive.

zadeva odpadke, ki jih je treba odstraniti. Odgovornost preneha šele, ko so odpadki predelani v skladu z zahtevami za varstvo zdravja ljudi ali okolja. Država odpreme odpadkov je torej dolžna vzeti nazaj odpadke, če v namembni državi ne morejo biti odstranjeni ali predelani v predvidenih pogojih<sup>41</sup>. Uredba izrecno določa to odgovornost tudi v zvezi s pošiljkami odpadkov iz Skupnosti, da se tam odstranijo ali predelajo<sup>42</sup>.

lahko načrtovana pošiljka škoduje zdravju ljudi in okolju. Opozarjam, da je med primeri, navedenimi v petih alineah te določbe, nekaj takšnih, v katerih bi bilo obveznost zavrnitve težko upravičiti glede na cilje Uredbe<sup>43</sup>.

53. Poleg tega se nagibam k sklepanju, da ne gre samo za možnost, ampak za obveznost pristojnega organa države odpreme, da ugovarja, če meni, da predvidena predelava v namembni državi lahko škodi zdravju ljudi ali okolju. Ne verjamem namreč, da je zakonodajalec, ko je v členu 7(4)(a) Uredbe navedel, da pristojni organi namembne države in države odpreme „lahko utemeljeno ugovarjajo“ načrtovani pošiljki v pogojih, naštetih v tej določbi, želel povedati, da imajo ti organi samo možnost, ki jo po lastni presoji uporabijo v posebnih primerih, ko

54. Nasprotno pa Uredba vsebuje druge določbe, zaradi katerih je mogoče sklepati, da je obveznost pristojnih organov, da ugovarjajo pošiljki odpadkov, ki lahko škodijo zdravju ljudi ali okolju, obvezna. Poleg člena 26 Uredbe tako člen 30 te uredbe določa, da morajo „[d]ržave članice [...] sprejeti ustrezne ukrepe, da zagotovijo pošiljanje odpadkov skladno z določbami te uredbe“. Člen 34 v odstavku 1 prav tako določa, da neodvisno od kraja odstranitve ali predelave odpadkov povzročitelj teh odpadkov sprejme vse potrebne ukrepe, da odpadke odstrani ali predela ali uredi vse potrebno za njihovo odstranitev ali predelavo, da varuje okolje, in v odstavku 2, da morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo izpolnjevanje obveznosti iz odstavka 1. Ob upoštevanju teh določb, ki

41 — Člen 25 Uredbe.

42 — Člena 14(2)(b) in 16(3)(b) Uredbe.

43 — Tretja alineja se na primer nanaša na primer, če bi bil prijavitelj ali prejemnik že prej spoznan za krivega nezakonitega trgovanja, peta alineja se prav tako nanaša na primer, če načrtovana predelava ne bi bila upravičena z gospodarskega in okoljskega vidika.

so napisane zavezujoče, bi se mi torej zdelo logično sklepati, da so pristojni organi države odpreme in namembne države res dolžni ugovarjati pošiljki odpadkov na podlagi določb člena 7(4)(a), prva in druga alineja, če sklepajo, da načrtovana pošiljka lahko škodi zdravju ljudi in okolju.

55. To razlago naj bi potrjeval tudi cilj Uredbe. Videli smo, da je temeljni cilj Uredbe, kot izhaja iz njene devete uvodne izjave in kot je Sodišče večkrat navedlo, zagotoviti upoštevanje zahtev o varstvu zdravja ljudi in okolja<sup>44</sup>. Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Dusseldorp in drugi ni sprejelo drugačnega stališča, ker je razsodilo, da je treba v Skupnosti zagotavljati pretok odpadkov za predelavo, dokler ne pomeni nevarnosti za okolje<sup>45</sup>. Namen Uredbe je torej doseči, da se ne izvede nobena pošiljka odpadkov, ki lahko ogrozi uresničevanje teh ciljev. Obveznost pristojnih organov, da ugovarjajo pošiljki odpadkov, ki bi lahko ogrozila zdravje ljudi ali okolje, se ujema tudi z obveznostjo, določeno v členu 4 Direktive, ki zavezuje države članice k istemu cilju<sup>46</sup>. Po mojem mnenju ne bi bilo logično, da se zadevne določbe Uredbe, glede na to da člen

4 Direktive državam članicam nalaga, naj sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranitve odpadkov, ki ne škodi zdravju ljudi ali okolju, razlagajo tako, da naj bi pristojnim organom države odpreme ali namembne države dajale samo možnost, ki ni zavezujoča.

56. Kot bomo videli v okviru naslova C teh sklepnih predlogov, bi poleg tega nacionalni standardi, ki lahko zakonito služijo kot podlaga za ugovor pristojnega organa države odpreme zoper načrtovano pošiljko odpadkov za predelavo, morali po mojem mnenju upoštevati načelo sorazmernosti, tako da ne bi smeli preseči potrebnega za varstvo zdravja ljudi in okolja. Poleg tega ocena tveganja ne bi smela biti poljubna, ampak bi morala temeljiti na znanstveni podlagi. Tudi ob upoštevanju teh pogojev menim, da bi moral pristojni organ države odpreme, ki na podlagi tako opredeljenih standardov ugotovi, da predvidena predelava lahko škodi zdravju ljudi ali okolju, temu ugovarjati na podlagi določb člena 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe.

44 — Zgoraj navedena sodba Parlament proti Svetu (točka 18) in sodba z dne 27. februarja 2003 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-389/00, Recueil, str. I-2001, točka 34).

45 — Točka 33.

46 — Sodba z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji (C-365/97, Recueil, str. I-7773, točka 67).

57. Ta obveznost pristojnega organa države odpreme in tudi pristojnega organa namembne države bi lahko bila v skladu s

sodno prakso Sodišča glede upoštevanja zahtev Uredbe. Iz te sodne prakse namreč izhaja, da morajo vsi pristojni organi, zlasti organ države odpreme, ugovarjati pošiljki, če se splošna sistematika Uredbe ne upošteva, ker je klasifikacija načrtovane pošiljke napačna<sup>47</sup>. Sodišče je tudi razsodilo, da kadar pošiljka odpadkov povzroči odstranitev ali predelavo v nasprotju s posebnimi pravili Skupnosti, ki določajo pogoje odstranjevanja nevarnega proizvoda, imajo države članice vezano pristojnost, se pravi, da morajo na podlagi člena 26 Uredbe sprejeti vse ustrezne pravne ukrepe, da prepovejo ali kaznujejo takšen promet<sup>48</sup>.

*C – Pravica pristojnega organa države odpreme, da take ugovore utemelji na standardih, ki se uporabljajo v njegovi državi*

59. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem in koncem petega vprašanja za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe razlagati tako, da pristojni organ države odpreme lahko utemelji svoj ugovor zoper predvideno predelavo v namembni državi z merili ali zakoni in drugimi predpisi, ki se uporabljajo v njegovi državi, čeprav so ti strožji od tistih, ki veljajo v namembni državi.

58. Torej predlagam, naj se na drugo vprašanje in prvi del petega vprašanja za predhodno odločanje odgovori, da je treba določbe člena 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe razlagati tako, da pristojni organ države odpreme mora ugovarjati pošiljki odpadkov na podlagi pogojev, v katerih se mora ta predelava izvesti, če meni, da predvidena predelava v namembni državi lahko škodi zdravju ljudi ali okolju.

60. Pri sklepanju bom izhajal iz predpostavke, da kot v okoliščinah tega primera pogoji predelave zadevnih odpadkov niso bili usklajeni na ravni Skupnosti. V takšnem primeru mora vsaka država članica v skladu s členom 4 Direktive sprejeti potrebne ukrepe v nacionalnem pravnem redu, tako da predelava teh odpadkov ne bi ogrožala zdravja ljudi in se ne bi uporabili postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju. Čeprav ta člen zavezuje države članice glede cilja, ki ga je treba doseči, ne navaja natančneje vsebine

47 – Zgoraj navedena sodba ASA (točka 40) ter sodbi z dne 13. februarja 2003 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-228/00, Recueil, str. I-1439, točka 33) in v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-458/00, Rec. str. I-1553, točka 21).

48 – Zgoraj navedeni sklep Oliehandel Koeweit in drugi (točka 117).

konkretnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti, in pušča državam članicam diskrecijsko pravico pri presoji nujnosti takih ukrepov<sup>49</sup>. Na podlagi te izvirne pristojnosti na področju varstva okolja lahko države članice poleg tega sprejmejo predpise ali zakonodajo, ki vpliva na pogoje, v katerih se morajo predelati določene vrste odpadkov. Vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, se torej nanašata na to, ali ima pristojni organ države odpreme pravico utemeljiti ugovor zoper načrtovano pošiljko z nacionalnimi standardi, čeprav so ti strožji od tistih, ki veljajo v namembni državi.

61. Ob upoštevanju trditev, predstavljenih v okviru preučitve prejšnjih vprašanj in predlaganih odgovorov, ki sem jih predložil Sodišču, mislim, da mora imeti pristojni organ države odpreme prav takrat, ko so varnostni standardi, ki veljajo v državi članici odpreme, višji od standardov, ki se uporabljajo v namembni državi, možnost ugovarjati načrtovani pošiljki in se pri tem opreti na nacionalne standarde. V takem primeru je namreč pristojnost, ki je tako priznana pristojnemu organu države odpreme, najbolj koristna, ker če bi se izkazalo, da je predvidena predelava v nasprotju s standardi, ki veljajo v namembni državi, bi moral temu

nasprotovati tudi pristojni organ te države. Prav v položaju, kot se obravnava v tej zadevi, ko bi bila predelava zadevnih odpadkov mogoča z vidika standardov namembne države, vendar je prepovedana z vidika standardov, ki veljajo v državi odpreme, bi Uredba morala omogočati uveljavljanje višjih varnostnih standardov.

62. Takšno razlago določb člena 7(4)(a) Uredbe podpirajo tudi cilji okoljske politike Skupnosti, v okvir katere spada Uredba<sup>50</sup>. Videli smo, da je cilj te politike visoka raven varstva. Pomen tega cilja se na eni strani kaže v tem, da je potrjen v členu 2 ES in nato v drugih členih Pogodbe ter v Direktivi, ki je temeljni akt na področju ravnanja z odpadki, in celo v peti uvodni izjavi Uredbe. Kaže se tudi v določbah člena 176 ES, ki daje državam članicam celo po sprejetju ukrepov Skupnosti pravico, da sprejmejo strožje varstvene ukrepe, in tudi v členih, ki določajo zaščitno klavzulo. Dejstvo, da je predvidena predelava dovoljena v namembni državi, torej ne more preprečiti pristojnemu organu države odpreme, da temu nasprotuje, če se mu zdi v nasprotju z nacionalnimi standardi. Prav dejstvo, da si Uredba prizadeva za visoko raven varstva, upravičuje, da se pristojnemu organu države odpreme omogoča, da se opre na strožje nacionalne standarde pri presoji, ali predvidena predelava lahko škodi zdravju ljudi ali okolju. V zvezi s tem se strinjam s stališčem danske in

49 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji (točka 67).

50 — Zgoraj navedena sodba Parlament proti Svetu (točka 23).

avstrijske vlade, da bi nasprotna rešitev spodbujala pošiljke odpadkov v obrate za predelavo, za katere veljajo manj stroga pravila, tako da bi to lahko povzročilo zniževanje pogojev predelave zadevnih odpadkov.

primer surovina v nekaterih industrijah, kar omogoča ohranjanje naravnih virov<sup>52</sup>.

63. Vendar, kot sem že navedel, ta pravica pristojnega organa države odpreme ne more biti brezpogojna. Upoštevati je namreč treba, da ta uredba določa, da mora biti mogoč prost pretok odpadkov v Skupnosti<sup>51</sup>. Cilj tega prostega pretoka je izvajanje načela prednosti predelave odpadkov, ki ga določa Uredba. Različni ureditvi v Uredbi za odpadke za odstranjevanje, ki se morajo načeloma odstraniti v bližini kraja proizvodnje, oziroma odpadke za predelavo je utemeljena s tem, da zadnji opravljajo koristno funkcijo. Nadomestijo lahko druge materiale in so na

64. Kot opozarja predložitevno sodišče, je Sodišče razsodilo, da Uredba določa vse pogoje in pravila postopkov, ki se uporabljajo za pošiljke odpadkov v Skupnosti, tako je treba vsak nacionalni ukrep v zvezi s tako pošiljko presoditi z vidika določb Uredbe in ne določb členov od 28 ES do 30 ES<sup>53</sup>. V skladu s splošnim načelom sorazmernosti morajo biti torej nacionalni ukrepi, sprejeti na podlagi določb člena 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe, primerni za uresničevanje zasledovanih varstvenih ciljev in ne smejo preseirati potrebnega za njihovo doseganje<sup>54</sup>. Iz tega sledi, da ta pogoj ne bi bil izpolnjen, če bi se varstvo zdravja ljudi in okolja lahko prav tako učinkovito zagotavljalo z manj obveznimi ukrepi. Nacionalno sodišče, ki mu je bila predložena pritožba zoper ugovor pristojnega organa države

52 — Zgoraj navedeni sklep *Oltehandel Koeweit* in drugi (točka 97).

53 — Zgoraj navedena sodba *DaimlerChrysler* (točke od 41 do 43).

54 — Glej v tem smislu sodbe z dne 18. novembra 1987 v zadevi *Maizena* in drugi (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15); z dne 7. decembra 1993 v zadevi *ADM Ölmühlen* (C-339/92, Recueil, str. I-6473, točka 15); z dne 11. julija 2002 v zadevi *Käserei Champignon Hofmeister* (C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 59) in z dne 10. decembra 2002 v zadevi *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco* (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 122).

51 — Zgoraj navedena sodba *Dusseldorp* in drugi (točka 33).

odpreme, mora presoditi, ali se načelo sorazmernosti upošteva<sup>55</sup>.

65. Nacionalno sodišče v obravnavanem primeru ni postavilo nobenega vprašanja v zvezi s tem. Prav tako ni navedlo veliko podatkov o določbah nacionalnega prava, na podlagi katerih je pristojni organ države odpreme ugovarjal sporni pošiljki, niti o razlogih, zaradi katerih so bile te določbe sprejete. Vendar se mi zdi za rešitev spora o glavni stvari koristno navesti še naslednja pojasnila.

66. Kot je navedla Komisija, se je naprej zdelo nujno, da standardi, ki jih uporablja pristojni organ države odpreme, temeljijo na znanstveni oceni tveganja. Bilo bi v nasprotju z Uredbo, če bi pristojni organ države odpreme preprečil pošiljko odpadkov, ki bi se dejansko lahko predelali v namembni državi v skladu s pravom te države, na podlagi splošnih ugotovitev ali popolnoma hipotetične ocene tveganja<sup>56</sup>. Kot na področju omejevanja prostega pretoka živil<sup>57</sup> bi

bilo treba po mojem mnenju obstoj tveganja za zdravje ljudi ali okolje v zvezi s predelavo odpadkov presoditi ob upoštevanju rezultatov mednarodne znanstvene raziskave in dela znanstvenih odborov Skupnosti<sup>58</sup>. Vendar ta zahteva ne more ovirati izvajanja previdnostnega načela, ki je tudi eno od načel, na katerih temelji okoljsko pravo. Tako bi v primeru, ko bi ta ocena razkrila, da obstaja znanstvena negotovost o obstoju ali obsegu dejanskih tveganj za zdravje ljudi, država članica morala imeti možnost, da na podlagi previdnostnega načela sprejme varstvene ukrepe, ne da bi morala čakati, da se v celoti dokažeta resničnost in teža teh tveganj<sup>59</sup>.

67. Pristojni organ države odpreme bi na podlagi preverjanja načela sorazmernosti moral v vsakem primeru presoditi, ali predvidena predelava v namembni državi, čeprav jo urejajo prožnejši standardi, vseeno lahko zagotavlja varstvo, ki je primerljivo z var-

55 — Sodba z dne 12. oktobra 2000 v zadevi Snellers (C-314/98, Recueil, str. I-8633, točka 59).

56 — Glej v tem smislu sodbo z dne 23. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Dansk (C-192/01, Recueil, str. I-9693, točka 48).

57 — Glej sodbo z dne 24. oktobra 2002 v zadevi Hahn (C-121/00, Recueil, str. I-9193, točka 40).

58 — V zvezi s tem je treba poudariti, da so pogoji uporabe arzena za zaščito lesa po oceni tveganj, ki je bila predložena Znanstvenemu odboru za strupenost, strupenost za ekosisteme in okolje, predmet zelo omejevalnih ukrepov v Direktivi Komisije 2003/02/ES z dne 6. januarja 2003 v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi arzena (deseta prilagoditev tehničnemu napredku Direktivi Sveta 76/769/EGS) (UL L 4, str. 9).

59 — Glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63) in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Dansk (točka 49).



stvom, ki ga zagotavljajo nacionalni standardi. Tako bi bilo v okoliščinah obravnavanega primera, če bi načini proizvodnje ivernih plošč, ki jih uporablja podjetje, ki je prejemnik odpadkov v Italiji, lahko enako učinkovito varovali delavce, zadolžene za to predelavo, in odpravili vsebnost arzena v teh ploščah ali jo zmanjšali pod prag, ki ga določajo nemški standardi.

v državi odpreme. To vprašanje bi po potrebi moralo pripeljati do kontradiktornega postopka med pristojnim organom države odpreme in prijaviteljem. Ta kontrola in kontradiktorni postopek bi se toliko lažje izvajala, če je država odpreme kot v obravnavanem primeru na podlagi členov 3(8) in 6(8) Uredbe predvidela, da naj bi načrtovano pošiljko drugim zadevnim pristojnim organom in prejemniku prijavitelj pristojni organ odpreme, ker bi navedeni organ v takem primeru imel dodatni rok, preden pošlje prijavo<sup>60</sup>.

68. V nasprotju z Wood Trading ne verjamem, da bi bila takšna presoja v praksi neuresničljiva. Videli smo, da mora tovarni list, ki je podlaga za prijavo in ga je treba poslati pristojnemu organu države odpreme in drugim pristojnim organom, vsebovati številne podatke o načinih predelave. Poleg tega lahko pristojni organ države odpreme v skladu s členom 6(4) in (6) Uredbe od prijavitelja zahteva dodatne informacije in dokumentacijo ter pogodbo, ki jo je za predelavo odpadkov sklenil s podjetjem prejemnikom. Prijavitelj, ki je moral skleniti to pogodbo, bi moral logično imeti možnost, da dokaže, da predvidena predelava izpolnjuje zahteve, določene s standardi, ki veljajo

69. Ob koncu te analize je treba še dodati, da odgovor na preučena vprašanja za predhodno odločanje, ki ga predlagam, na prvi pogled ne bi bil drugačen, če bi bila predelava zadevnih odpadkov usklajena na ravni Skupnosti in bi država članica odpreme v skladu s členom 176 ES ohranila ali sprejela strožje varstvene ukrepe. V takem primeru bi po mojem mnenju pristojni organ države odpreme prav tako lahko ugovarjal načrto-

60 — V obravnavanem primeru je pristojni organ države odpreme prejel tovarni list 23. novembra 1999 in ga poslal pristojnemu organu namembne države šele 1. februarja 2000. V predložitveni odločbi nisem našel pojasnila, zakaj je pristojni organ države odpreme zamujal s pošiljanjem. V sklepnih predlogih z dne 15. julija 2004 v zadevi Siomab (C-472/02), ki teče pred Sodiščem, sem navedel, da rok, v katerem mora pristojni organ države odpreme poslati prijavo drugim pristojnim organom in prejemniku, ne sme biti daljši od roka, ki je za pristojni organ namembne države predpisan v členu 7(2) Uredbe.

vani pošiljki, ki ne bi bila v skladu z nacionalnimi standardi, če bi tudi v tem primeru upošteval načelo sorazmernosti.

70. Ob upoštevanju vseh teh elementov predlagam, naj se na tretje vprašanje in konec petega vprašanja za predhodno odlo-

čanje odgovori, da je treba člen 7(4)(a), prva in druga alineja, Uredbe razlagati tako, da pristojni organ države odpreme lahko utemelji ugovor zoper predvideno predelavo v namembni državi z merili ali zakoni in drugimi predpisi, ki se uporabljajo v njegovi državi, čeprav so ti strožji od tistih, ki veljajo v namembni državi, če upošteva načelo sorazmernosti.

## V – Predlog

71. Glede na predhodne ugotovitve predlagam Sodišču, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, odgovori tako:

1. Člen 7(4)(a) Uredbe Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993 o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje, kot je bila spremenjena z Odločbo Komisije 98/368/ES z dne 18. maja 1998, je treba razlagati tako, da ugovarjanje pošiljki odpadkov za

predelavo na podlagi pogojev, v katerih se mora ta predelava izvesti, lahko temelji na eni strani na prvi alineji te določbe, ker predvidena predelava krši zahtevo iz člena 4 Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1981 in Odločbo Komisije 96/350/ES z dne 24. maja 1996, po kateri predelava odpadkov ne sme ogrožati zdravja ljudi in škoditi okolju, in na drugi strani na drugi alineji te določbe, ker predvidena predelava krši nacionalne zakone in druge predpise na področju varstva okolja, javnega reda, javne varnosti ali varstva zdravja.

2. Pristojni organ države odpreme mora ugovarjati pošiljki odpadkov na podlagi pogojev, v katerih se mora ta predelava izvesti, če meni, da predvidena predelava v namembni državi lahko škodi zdravju ljudi ali okolju.
3. Pristojni organ države odpreme lahko ta ugovor utemelji z merili ali zakoni in drugimi predpisi, ki se uporabljajo v njegovi državi, čeprav so strožji od tistih, ki veljajo v namembni državi, če upošteva načelo sorazmernosti.