



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 28. marca 2019\*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2008/98/ES in Odločba 2000/532/ES – Odpadki – Razvrstitev pod nevarne odpadke – Odpadki, ki jih je mogoče razvrstiti tako pod oznake za nevarne odpadke kot pod oznake za nenevarne odpadke“

V združenih zadevah od C-487/17 do C-489/17,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je vložilo Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) z odločbami z dne 21. julija 2017, ki so na Sodišče prispele 10. avgusta 2017, v postopkih

**Alfonso Verlezza,**

**Riccardo Traversa,**

**Irene Cocco,**

**Francesco Rando,**

**Carmelina Scaglione,**

**Francesco Rizzi,**

**Antonio Giuliano,**

**Enrico Giuliano,**

**Refecta Srl,**

**E. Giovi Srl,**

**Vetreco Srl,**

**SE.IN Srl (C-487/17),**

**Carmelina Scaglione (C-488/17),**

**MAD Srl (C-489/17),**

ob udeležbi

**Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma,**

\* Jezik postopka: italijanščina.

**Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione,**

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji predsednika desetega senata, F. Biltgen (poročevalec) in E. Levits, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. septembra 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. Verlezzo V. Spigarelli, avvocato,
- za F. Randoja F. Giampietro, avvocato,
- za E. in A. Giuliano L. Imperato, avvocato,
- za E. Giovi Srl F. Pugliese in L. Giampietro, avvocatessa,
- za Vetreco Srl G. Sciacchitano, avvocato,
- za MAD Srl, R. Mastroianni in M. F. Lettera Pizzutelli, avvocati,
- za Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma G. Pignatone in A. Galanti, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiellom, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara, F. Thiran in E. Sanfrutos Cano, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. novembra 2018

izreka naslednjo

**Sodbo**

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 4(2) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1357/2014 z dne 18. decembra 2014 (UL 2014, L 365, str. 89, in popravek v UL 2017, L 42, str. 43) (v nadaljevanju: Direktiva 2008/98) in Priloge III k tej direktivi, ter točke 2 oddelka z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532/ES Komisije z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 151), kakor je bila spremenjena s Sklepom Komisije 2014/955/EU z dne 18. decembra 2014 (UL 2014, L 370, str. 44) (v nadaljevanju: Odločba 2000/532).

- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru kazenskih postopkov proti Alfonsu Verlezzi, Riccardu Traversi, Ireni Cocco, Francescu Randoju, Carmelini Scaglione, Francescu Rizziju, Antoniu Giulianu, Enricu Giulianu, družbam Refecta Srl, E. Giovi Srl in Vetreco Srl, SE.IN Srl (zadeva C-487/17), Carmelini Scaglione (zadeva C-488/17) ter družbi MAD Srl (zadeva C-489/17) za kazniva dejanja, povezana zlasti z nedovoljeno trgovino z odpadki.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

- 3 V uvodni izjavi 14 Direktive 2008/98 je navedeno:

„Uvrstitev odpadkov med nevarne odpadke bi morala med drugim temeljiti na zakonodaji Skupnosti o kemikalijah, zlasti glede uvrstitve pripravkov med nevarne, vključno z v ta namen uporabljenimi mejnimi koncentracijskimi vrednostmi. Za nevarne odpadke bi morale veljati stroge specifikacije, da se čim bolj preprečijo ali omejijo možni škodljivi vplivi na okolje ali zdravje ljudi zaradi neustreznega ravnanja. Poleg tega bi bilo treba ohraniti sistem, s katerim so bili odpadki in nevarni odpadki uvrščeni v skladu s seznamom odpadkov, kakor je bil nazadnje oblikovan z Odločbo [...] 2000/532[...], da bi se spodbudilo usklajeno uvrščanje odpadkov in zagotovila usklajena določitev nevarnih odpadkov v Skupnosti.“

- 4 V členu 3 Direktive 2008/98 so med drugim te opredelitve:

„1. ‚odpadek‘ pomeni vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči;

2. ‚nevarni odpadki‘ pomeni odpadke, ki kaže eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III;

[...]

6. ‚imetnik odpadkov‘ pomeni povzročitelja odpadkov ali fizično ali pravno osebo, ki ima odpadke v posesti;

7. ‚trgovec‘ pomeni vsako podjetje, ki je odgovorno za nakup in naknadno prodajo odpadkov, vključno s tistimi trgovci, ki odpadkov fizično nimajo v posesti;

8. ‚posrednik‘ pomeni vsako podjetje, ki ureja predelavo ali odstranjevanje odpadkov v imenu drugih, vključno s tistimi posredniki, ki odpadkov fizično nimajo v posesti;

9. ‚ravljanje z odpadki‘ pomeni zbiranje, prevoz, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom takšnih postopkov in dejavnostmi po prenehanju obratovanja naprav za odstranjevanje odpadkov, ter vključno z dejavnostmi trgovca ali posrednika;

10. ‚zbiranje‘ pomeni pobiranje odpadkov, vključno s predhodnim razvrščanjem in predhodnim skladiščenjem odpadkov za namene prevoza do naprave za obdelavo odpadkov;

[...]“

- 5 Člen 4(2), tretji pododstavek, te direktive določa:

„Države članice v skladu s členoma 1 in 13 upoštevajo splošna načela varstva okolja, tj. načelo previdnosti in trajnostnega razvoja, tehnično izvedljivost in ekonomsko smiselnost ter varovanje virov, kakor tudi splošne okoljske, ekonomske in družbene vplive ter vplive na zdravje ljudi.“

6 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Seznam odpadkov“, določa:

„1. Ukrepi, namenjeni spreminjanju nebitvenih določb te direktive glede posodobitve seznama odpadkov, ki je bil oblikovan z Odločbo 2000/532/ES, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 39(2). Seznam odpadkov vključuje nevarne odpadke in upošteva izvor in sestavo odpadkov ter po potrebi mejne koncentracijske vrednosti nevarnih snovi. Seznam odpadkov je zavezujoč glede določitve odpadkov, ki se obravnavajo kot nevarni odpadki. Vključitev snovi ali predmeta na seznam ne pomeni, da gre v vseh okoliščinah za odpadek. Snov ali predmet je odpadek le, če je izpolnjena opredelitev iz točke (1) člena 3.

2. Država članica lahko obravnava odpadek kot nevaren odpadek, čeprav ta kot tak ni uvrščen na seznam odpadkov, če ima eno ali več lastnosti iz Priloge III. Država članica o vseh takšnih primerih nemudoma uradno obvesti Komisijo. Zabeleži jih v poročilu iz člena 37(1) in Komisiji predloži vse ustrezne podatke. Seznam se glede na prejeta uradna obvestila pregleda, da se odloči o njegovi prilagoditvi.

3. Kadar lahko država članica dokaže, da določen odpadek, ki je na seznam uvrščen kot nevaren odpadek, nima nobene izmed lastnosti iz Priloge III, lahko ta odpadek obravnava kot nenevaren odpadek. Država članica o vseh takšnih primerih nemudoma uradno obvesti Komisijo in ji predloži potrebne dokaze. Seznam se glede na prejeta uradna obvestila pregleda, da se odloči o njegovi prilagoditvi.

4. Razvrstitve nevarnih odpadkov med nenevarne se ne sme doseči z redčenjem ali mešanjem odpadkov, zato da se znižajo začetne koncentracije nevarnih snovi pod raven, pri kateri se odpadek opredeli kot nevaren.

[...]

6. Države članice lahko odpadke obravnavajo kot nenevarne v skladu s seznamom iz odstavka 1.

[...]“

7 V Prilogi III k Direktivi 2008/98 je seznam lastnosti, zaradi katerih so odpadki nevarni. Navedena priloga v zvezi s „testnimi metodami“ določa:

„Metode, ki jih je treba uporabiti, so opisane v Uredbi [Komisije] (ES) št. 440/2008 [z dne 30. maja 2008 o določitvi testnih metod v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) (UL 2008, L 142, str. 1)] in v drugih ustreznih opombah [Evropskega odbora za standardizacijo (*Comité européen de normalisation*, krajše in v nadaljevanju: CEN)] ali drugih mednarodno priznanih testnih metodah in smernicah.“

8 V prilogi Odločbe 2000/532 je oddelek z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“, v katerem je navedeno:

„1. Vrednotenje nevarnih lastnosti odpadka

Pri vrednotenju nevarnih lastnosti odpadkov se uporabljajo merila, določena v Prilogi III k Direktivi 2008/98/ES. Za nevarne lastnosti HP 4, HP 6 in HP 8 se pri vrednotenju upoštevajo mejne vrednosti za posamezne snovi, kakor so navedene v Prilogi III k Direktivi 2008/98/ES. Kadar je snov v odpadku prisotna v vrednostih, ki so nižje od mejne vrednosti, se ta snov ne vključi v izračun praga. Kadar je nevarna lastnost odpadka ovrednotena s testom in na podlagi koncentracij nevarnih snovi, kot so navedene v Prilogi III k Direktivi 2008/98/ES, prevladajo rezultati testa.

## 2. Razvrščanje odpadkov kot nevarnih

Vsi odpadki na seznamu odpadkov, ki so označeni z zvezdico (\*), se štejejo za nevarne odpadke v skladu z Direktivo [2008/98], razen če se uporablja člen 20 navedene direktive.

Za tiste odpadke, katerim se lahko pripišejo oznake za nevarne in nenevarne odpadke, velja naslednje:

- Številka odpadka na harmoniziranem seznamu odpadkov, ki je označen kot nevaren, s specifičnim ali splošnim sklicevanjem na „nevarne snovi“, je ustrezna le za odpadek, ki vsebuje zadevne nevarne snovi, zaradi katerih ta odpadek kaže eno ali več nevarnih lastnosti od HP 1 do HP 8 in/ali od HP 10 do HP 15, kot so navedene v Prilogi III k Direktivi [2008/98]. Vrednotenje nevarne lastnosti HP 9 ‚Infektivno‘ se izvede v skladu z ustrezno zakonodajo ali referenčnimi dokumenti držav članic.
- Nevarna lastnost se lahko ovrednoti na podlagi koncentracije snovi v odpadku, kakor je opredeljeno v Prilogi III k Direktivi [2008/98], ali, če ni drugače določeno v Uredbi (ES) št. 1272/2008, z izvedbo preskusa v skladu z [Uredbo št. 440/2008] ali drugimi mednarodno priznanimi preskusnimi metodami in smernicami ob upoštevanju člena 7 Uredbe (ES) št. 1272/2008 v zvezi s testi na živalih in ljudeh.

[...]“

- 9 V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1357/2014 je navedeno:

„Direktiva 2008/98/ES navaja, da bi morala uvrstitev odpadkov med nevarne odpadke med drugim temeljiti na zakonodaji [Unije] o kemikalijah, zlasti glede uvrstitve pripravkov med nevarne, vključno z v ta namen uporabljenimi mejnimi koncentracijskimi vrednostmi. Poleg tega bi bilo treba ohraniti sistem, s katerim so bili odpadki in nevarni odpadki uvrščeni v skladu s seznamom odpadkov, kakor je bil nazadnje oblikovan z Odločbo [...] 2000/532[...], da bi se spodbudilo usklajeno uvrščanje odpadkov in zagotovila usklajena določitev nevarnih odpadkov v Uniji.“

### *Italijansko pravo*

- 10 Po navedbah predložitvenega sodišča so temeljne določbe o odpadkih v zakonski uredbi št. 152 z dne 3. aprila 2006 (redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006, v nadaljevanju zakonska uredba št. 152/2006). Natančneje, člen 184 te uredbe ureja razvrščanje odpadkov, pri čemer glede na izvor razlikuje med komunalnimi in posebnimi odpadki, zadnjenavedeni pa se glede na svojo nevarnost razvrščajo še na nevarne in nenevarne odpadke. Člen 184 je bil večkrat spremenjen.
- 11 Najprej je navedeni člen v odstavku 4 določal, da se z medresorsko uredbo določi seznam odpadkov v skladu z različnimi določbami prava Unije, zlasti Odločbe 2000/532, pri čemer je bilo pojasnjeno, da se do sprejetja te uredbe še naprej uporabljajo določbe direktive ministra za okolje in varstvo ozemlja z dne 9. aprila 2002 iz priloge D k zakonski uredbi št. 152/2006. Poleg tega so se v skladu s tem členom za nevarne šteli negospodinjiski odpadki, ki so bili na seznamu iz te priloge D z zvezdico izrecno opredeljeni kot taki.
- 12 Z zakonom št. 116 z dne 11. avgusta 2014 (redni dodatek h GURI št. 192 z dne 20. avgusta 2014, v nadaljevanju: zakon št. 116/2014), s katerim je bila uredba-zakon št. 91 z dne 24. junija 2014 s spremembami preoblikovana v zakon, je bila spremenjena preambula priloge D zakonske uredbe št. 152/2006 tako, da so bile uvedene te določbe:

„1. Razvrščanje odpadkov izvede povzročitelj, ki jim da ustrezno oznako EKO [evropski katalog odpadkov] na podlagi določb Odločbe [2000/532].

2. Če se nek odpadek razvrsti pod oznako EKO kot „popolnoma“ nevaren odpadek, je ta nevaren brez dodatnih pojasnil. Za namene ravnanja s tem odpadkom je treba določiti nevarne lastnosti odpadka, ki so opredeljene od H 1 do H 15.

3. Če se nek odpadek razvrsti pod oznako EKO kot „popolnoma“ nenevaren odpadek, je ta nenevaren brez dodatnih pojasnil.

4. Če se nek odpadek razvrsti pod zrcalni oznaki, in sicer pod oznako za nevaren in pod oznako za nenevaren odpadek, je treba za določitev, ali je ta odpadek nevaren ali nenevaren, opredeliti njegove nevarne lastnosti. Preverjanja, ki jih je treba opraviti za določitev nevarnih lastnosti odpadka, so: (a) ugotovitev sestavin, prisotnih v odpadku: z informativnim gradivom povzročitelja; s poznavanjem kemijskega procesa; z vzorčenjem in analizami odpadka; (b) določitev nevarnosti, povezanih s temi sestavinami, z: evropsko zakonodajo o označevanju nevarnih snovi in preparatov; evropskimi in mednarodnimi informacijskimi viri; varnostnim listom proizvodov, iz katerih izhaja odpadek; (c) opredelitev, ali koncentracije vsebovanih sestavin pomenijo, da ima odpadek nevarne lastnosti s primerjanjem koncentracij, izmerjenih s kemijsko analizo, in mejno vrednostjo za posebne opozorilne stavke sestavin, ali izvedbo testa za preizkus, ali ima odpadek določene nevarne lastnosti.

5. Če so sestavine odpadka s kemijsko analizo ugotovljene le na splošno in zato niso znane posebne sestavine, ki ga sestavljajo, je treba pri ugotavljanju nevarnih lastnosti odpadka za osnovo na podlagi previdnostnega načela vzeti najnevarnejše sestavine.

6. Kadar snovi v odpadku niso znane ali niso določene na način, opisan v prejšnjih odstavkih, ali nevarnih lastnosti ni mogoče določiti, se odpadek razvrsti kot nevaren.

7. Razvrstitev se vsekakor opravi preden se odpadki odstrani iz kraja njegovega nastanka.“

### **Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 13 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe so bili podani v treh zadevah, povezanih s kazenskimi postopki proti približno tridesetim obdolžencem, ki so bili obdolženi za kazniva dejanja, povezana z obdelavo nevarnih odpadkov.
- 14 Iz predložitvenih odločb izhaja, da so navedeni obdolženci kot upravljavci odlagališč odpadkov, družbe, ki zbirajo in proizvajajo odpadke, ter družbe, odgovorne za izvedbo kemijskih analiz odpadkov, osumljeni, da so v nasprotju s členom 260 zakonske uredbe št. 152/2006 nezakonito trgovali z odpadki. Očita se jim, da so odpadke, ki jih je bilo mogoče razvrstiti bodisi pod oznake za nevarne odpadke bodisi pod oznake za nenevarne odpadke (v nadaljevanju: zrcalne oznake), obdelovali kot nenevarne odpadke. Na podlagi nepopolnih in delnih kemijskih analiz naj bi te odpadke označili za nenevarne odpadke in naj bi jih nato na obdelovali na odlagališčih za nenevarne odpadke.
- 15 V teh okoliščinah je Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma (preiskovalni sodnik sodišča v Rimu, Italija) odredil različne ukrepe za zaseg odpadkov tam, kjer so se zadevni odpadki obdelovali, in za zaseg premoženja lastnikov odpadkov ter za obdobje šest mesecev imenoval sodnega komisarja za upravljanje odlagališč in krajev, kjer so se odpadki zbirali in nastajali.
- 16 Tribunale di Roma (sodišče v Rimu), pri katerem je več obdolžencev vložilo pritožbe zoper navedene ukrepe, je s tremi različnimi sklepi odločilo, da te ukrepe razveljavi.
- 17 Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (državni tožilec pri sodišču v Rimu) je zoper navedene sklepe pri Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija), vložil tri pritožbe.

- 18 To sodišče je menilo, da se zadeve iz postopka v glavni stvari nanašajo na določitev meril, ki jih je treba uporabiti pri vrednotenju nevarnih lastnosti odpadkov, ki jim je mogoče dodeliti zrcalne oznake. Navedeno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je določitev navedenih meril vprašanje, ki ga nacionalna sodna praksa in teorija obravnavata zadnjih deset let in v zvezi s katerim sta bili sprejeti dve različni rešitvi glede razlage upoštevanih določb nacionalnega prava in prava Unije.
- 19 Prvič, v skladu s tako imenovano teorijo „gotovosti“ ali teorijo „domnevne nevarnosti“, ki izhaja iz previdnostnega načela, mora imetnik odpadkov, ki jim je mogoče dodeliti zrcalne oznake, izpodbiti domnevo nevarnosti teh odpadkov in mora torej izvesti analize, s katerimi se preveri, da v zadevnih odpadkih ni nikakršne nevarne snovi.
- 20 Drugič, v skladu s tako imenovano teorijo „verjetnosti“, ki izhaja iz načela trajnostnega razvoja in ki temelji na italijanski jezikovni različici točke 2 oddelka z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532, naj bi imel imetnik odpadkov, ki jim je mogoče dodeliti zrcalne oznake, diskrecijo pri predhodni presoji nevarnosti zadevnih odpadkov na podlagi ustreznih analiz. Imetnik navedenih odpadkov naj bi analize lahko omejil na snovi, ki so lahko zelo verjetno prisotne v proizvodih na podlagi proizvodnega procesa zadevnega odpadka.
- 21 V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki so v vseh treh zadevah (od C-487/17 do C-489/17) enaka:
- „1. Ali je treba Prilogo k Odločbi [2000/532] in [Prilogo III k Direktivi 2008/98] v zvezi z razvrščanjem odpadkov z zrcalnimi oznakami razlagati tako, da mora povzročitelj odpadka, kadar njegova sestava ni znana, odpadek predhodno opredeliti in s kakšnimi morebitnimi omejitvami?
2. Ali je treba raziskavo nevarnih snovi opraviti na podlagi predhodno določenih enotnih metod?
3. Ali mora raziskava nevarnih snovi temeljiti na natančnem in reprezentativnem preizkusu, ki upošteva sestavo odpadka, če je že znana ali ugotovljena v fazi opredelitve, ali pa se lahko raziskava nevarnih snovi opravi na podlagi verjetnostnih meril, tako da se upoštevajo tiste, ki bi bile lahko razumno prisotne v odpadku?
4. Ali je treba v dvomu ali, če ni mogoče z gotovostjo ugotoviti prisotnosti nevarnih snovi v odpadku, tega na podlagi previdnostnega načela vseeno razvrstiti in obdelovati kot nevaren odpadek?“
- 22 Sodišče je s sklepom z dne 7. septembra 2017 zadeve od C-487/17 do C-489/17 združilo za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### ***Dopustnost***

- 23 F. Rando, družba Vetreco in Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione (državni tožilec pri kasacijskem sodišču, Italija) menijo, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe nedopustni in jih je zato treba zavrtni.
- 24 F. Rando meni, da vprašanja za predhodno odločanje niso upoštevna, ker temeljijo na uporabi zakona št. 116/2014. Ta pa naj bi bil „tehnični predpis“, o katerem bi bilo treba predhodno obvestiti Komisijo. Ker o njem ni bila obveščena, naj navedenega zakona ne bi bilo mogoče uporabiti proti posameznikom.

- 25 Družba Vetreco trdi, da vprašanja za predhodno odločanje niso nujno potrebna za rešitev sporov o glavni stvari, ker so bila v italijanski sodni praksi opredeljena merila, na podlagi katerih se razvršča odpadke, ki jih je mogoče označiti z zrcalnimi oznakami. Zato naj bi moralo predložitveno sodišče zgolj presoditi dejstva in uporabiti svojo sodno prakso, pri čemer naj mu ne bi bilo treba predložiti vprašanj Sodišču.
- 26 Državni tožilec pri kasacijskem sodišču najprej trdi, da v postavljenih vprašanjih niso dovolj natančno opredeljene določbe prava Unije, za katerih razlago se prosi, saj je samo v enem od njih splošen sklic na Odločbo 2000/532 in Direktivo 2008/98. Dalje, ta vprašanja naj ne bi ustrezala merilom samozadostnosti, saj naj sama po sebi ne bi bila razumljiva. Nazadnje, v predložitvenih odločbah naj ne bi bilo nobenega pojasnila o domnevno nezakonitem razvrščanju v letih od 2013 do 2015, predložitveno sodišče pa naj ne bi pojasnilo logične in argumentirane povezave med, na eni strani, edinim dvomom, izraženim v obrazložitvi teh odločb, glede razlage izrazov „ustrezen“ in „zaradi katerih“ iz točke 2 oddelka „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532 in, na drugi strani, vprašanj za predhodno odločanje, ki se nanašajo na elemente, ki v tej obrazložitvi niso obravnavani.
- 27 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek iz člena 267 PDEU instrument za sodelovanje med Sodiščem in nacionalnimi sodišči. Iz tega izhaja, da so izključno nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in morajo prevzeti odgovornost za izdano sodno odločbo, tista, ki glede na posebnosti zadeve presodijo o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdala svojo sodbo, in o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavijo Sodišču (glej zlasti sodbi z dne 17. julija 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, točka 24, in z dne 7. julija 2011, *Agafitei* in drugi, C-310/10, EU:C:2011:467, točka 25).
- 28 Če se torej postavljeni vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (glej zlasti sodbi z dne 17. julija 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, točka 25, in z dne 7. julija 2011, *Agafitei* in drugi, C-310/10, EU:C:2011:467, točka 26).
- 29 Vendar je sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, mogoče zavrniti, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih dejavnikov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (glej zlasti sodbi z dne 11. julija 2006, C-13/05, EU:C:2006:456, *Chacón Navas*, točka 33; z dne 7. julija 2011, *Agafitei* in drugi, C-310//10, EU:C:2011:467, točka 27, in z dne 2. marca 2017, *Pérez Retamero*, C-97/16, EU:C:2017:158, točka 22).
- 30 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da čeprav je opis dejanskega in pravnega okvira iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe sicer res kratek, to ne spremeni dejstva, da ta opis izpolnjuje zahteve iz člena 94 Poslovnika Sodišča in tako Sodišču omogoča, da razume tako dejansko stanje kot pravni okvir sporov o glavni stvari.
- 31 Dalje, dodati je treba, da je predložitveno sodišče – kot je razvidno iz točk od 18 do 20 te sodbe – pojasnilo razloge, zaradi katerih prosi za razlago določb prava Unije, ki so predmet vprašanj za predhodno odločanje.
- 32 Nazadnje je treba spomniti, da države članice v skladu s členom 10 Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8), nimajo niti obveznosti obveščanja Komisije o osnutku tehničnega predpisa niti je ni treba obvestiti, kadar izpolnjujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz direktiv Unije.



- 33 V obravnavani zadevi ni sporno, da je Italijanska republika s sprejetjem zakona št. 116/2014 izpolnila obveznosti iz direktiv s področja razvrščanja odpadkov, zlasti Direktive 2008/98. Zato tudi če spada zakon št. 116/2014 na področje uporabe Direktive 98/34, to, da ta država članica o teh določbah ni podala obvestila, ne pomeni bistvene kršitve postopka, ki bi povzročila, da se zadevni tehnični predpis ne more uporabiti proti posameznikom. Ker ta neobstoje obvestila ne vpliva na možnost, da se uporabi proti posameznikom, tudi nima nikakršnega vpliva na dopustnost vprašanj za predhodno odločanje.
- 34 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da so v predlogih za sprejetje predhodne odločbe navedeni pravni in dejanski dejavniki, ki so potrebni za to, da lahko Sodišče predložitvenemu sodišču poda koristen odgovor.
- 35 Zato so predlogi za sprejetje predhodne odločbe dopustni.

### *Vsebinska presoja*

#### *Prvo, drugo in tretje vprašanje*

- 36 Predložitveno sodišče s prvim, drugim in tretjim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Prilogo III k Direktivi 2008/98 in Prilogo k Odločbi 2000/532 razlagati tako, da mora imetnik odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake, katerega sestava pa ni takoj znana, zaradi njegove razvrstitve določiti njegovo sestavo in raziskati, ali je v zadevnem odpadku ena ali več nevarnih snovi, da ugotovi, ali ima ta odpadek nevarne lastnosti, in – če je odgovor pritrdilen – s kakšno stopnjo gotovosti in na kakšen način mora to storiti.
- 37 Najprej je treba pojasniti, da je predložitveno sodišče – pod predpostavko, da je mogoče odpadke iz zadeve v glavni stvari, ki izvirajo iz mehanske obdelave komunalnih odpadkov, razvrstiti pod zrcalne oznake – jasno omejilo predmet svojih vprašanj za predhodno odločanje, zato se Sodišču v nasprotju s trditvami nekaterih strank iz postopkov v glavni stvari ni treba izreči o vprašanju, ali je opredelitev predložitvenega sodišča pravilna.
- 38 V skladu s členom 3, točka 2, Direktive 2008/98, spada pod nevarne odpadke „odpadek, ki kaže eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III“ k tej direktivi. Opozoriti je treba, da ta direktiva – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 33 sklepnih predlogov – za ravnanje z nevarnimi odpadki določa posebne zahteve v zvezi z njihovo sledljivostjo, označevanjem in pakiranjem, prepovedjo mešanja z drugimi nevarnimi odpadki ali drugimi odpadki, snovmi ali materiali, ter to, da se lahko nevarni odpadki obdelujejo samo v posebej določenih napravah, za katere je bilo pridobljeno posebno dovoljenje.
- 39 Kot izhaja iz člena 7(1) Direktive 2008/98, se pri ugotavljanju, ali nek odpadek spada na seznam odpadkov, oblikovan z Odločbo 2000/532, ki je v zvezi z določitvijo odpadkov, ki jih je treba šteti za nevarne odpadke, zavezujoč, „upoštevati izvor in sestavo odpadkov ter po potrebi mejne koncentracijske vrednosti nevarnih snovi“, če je na njihovi podlagi mogoče preveriti, ali ima odpadek eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III k tej direktivi.
- 40 Kadar sestava nekega odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake, ni takoj znana, mora torej imetnik tega odpadka kot oseba, ki je odgovorna za ravnanje z njim, zbrati informacije, na podlagi katerih bo v zvezi z navedeno sestavo pridobil zadostno znanje in torej odpadek označil z ustrezno oznako.
- 41 Če imetnik takega odpadka teh informacij ne pridobi, lahko namreč s tem krši obveznosti, ki jih ima kot oseba, odgovorna za ravnanje s tem odpadkom, če se pozneje izkaže, da je bil ta odpadek obdelan kot nenevaren, čeprav je imel eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III k Direktivi 2008/98.

- 42 Opozoriti je treba, da – kot je v točki 52 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec – obstaja več metod za pridobitev potrebnih informacij o sestavi odpadkov, na podlagi katerih je torej mogoče ugotoviti morebitno prisotnost nevarnih snovi oziroma eno ali več nevarnih lastnosti, naštetih v Prilogi III k Direktivi 2008/98.
- 43 Imetnik odpadkov se lahko poleg metod iz oddelka z naslovom „Testne metode“ navedene priloge zlasti sklicuje na:
- informacije o proizvodnem ali kemijskem postopku, pri katerem se „ustvarjajo odpadki“, ter njegovih vhodnih in vmesnih snoveh, vključno s strokovnimi presojami;
  - informacije izvirnega proizvajalca snovi ali predmeta, preden je postal odpadek, zlasti varnostni listi, etikete izdelka ali podatki o izdelku;
  - podatkovne zbirke o analizi odpadkov, ki so na voljo na ravni držav članic, in
  - vzorčenje in kemijsko analizo odpadkov.
- 44 V zvezi z vzorčenjem in kemijsko analizo je treba navesti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 69 sklepnih predlogov, da je treba s tema metodama zagamčiti učinkovitost in reprezentativnost.
- 45 Ugotoviti je treba, da kemijska analiza nekega odpadka njegovemu imetniku gotovo omogoča pridobitev zadostnega znanja o njegovi sestavi, da lahko preveri, ali ima navedeni odpadek eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III k Direktivi 2008/98. Vendar nobene določbe zadevne zakonodaje Unije ni mogoče razlagati tako, da je cilj te analize preveriti, da v zadevnem odpadku ni nobene nevarne snovi, zaradi česar bi moral imetnik odpadka ovreči domnevo nevarnosti tega odpadka.
- 46 Spomniti je namreč treba, prvič, da – kar zadeva obveznosti, ki izhajajo iz člena 4 Direktive 2008/98 – iz drugega odstavka tega člena jasno izhaja, da morajo države članice pri uporabi hierarhije ravnanja z odpadki iz te direktive sprejeti ustrezne ukrepe za spodbujanje možnosti, ki skupaj zagotavljajo najboljši izid za okolje (sodba z dne 15. oktobra 2014, Komisija/Italija, C-323/13, neobjavljena, EU:C:2014:2290, točka 36). Ta člen tako določa, da države članice upoštevajo tehnično izvedljivost in ekonomsko smiselnost, zato določb navedene direktive ni mogoče razlagati tako, da se z njimi imetnikom odpadkov pri ravnanju z odpadki nalagajo obveznosti, ki bi bile s tehničnega ali z ekonomskega vidika nerazumne. Na eni strani, v skladu s točko 2, prva alineja, oddelka z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532 je razvrstitev odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake, pod oznako „nevarni odpadek“ ustrezna le, če ta odpadek vsebuje nevarne snovi, zaradi katerih kaže eno ali več nevarnih lastnosti iz Priloge III k Direktivi 2008/98. Iz tega sledi, da ima imetnik odpadka, čeprav mu ni treba preveriti, da v zadevnem odpadku ni nobene nevarne snovi, vseeno obveznost raziskati snovi, ki bi jih ta odpadek lahko vseboval, pri čemer v zvezi s tem nima nobene diskrecije.
- 47 Ta razlaga je, kot so stranke iz postopkov v glavni stvari trdile na obravnavi, odslej potrjena z Obvestilom Komisije z dne 9. aprila 2018 o tehničnih smernicah o razvrščanju odpadkov (UL 2018, C 124, str. 1). Vendar Sodišče – ob upoštevanju kazenskega značaja zadev iz glavne stvari – meni, da tega obvestila, ker je bilo izdano po nastanku dejstev iz zadev v glavni stvari, pri odgovorih na vprašanja za predhodno odločanje ni treba upoštevati.
- 48 Ta razlaga je poleg tega tudi v skladu s previdnostnim načelom, ki je eden od temeljev politike varstva, ki jo Unija vodi na področju okolja, saj iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je zaščitni ukrep, kot je razvrstitev nekega odpadka pod nevarne odpadke, mogoče sprejeti le, če se po čim popolnejši oceni nevarnosti, pri kateri se upoštevajo posebne okoliščine obravnavanega primera, izkaže, da obstajajo

objektivni elementi, ki pokažejo, da so ti ukrepi nujni (glej po analogiji sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, točka 44, in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi, C-111/16, EU:C:2017:676, točka 51).

- 49 Če je imetnik odpadkov zbral informacije o sestavi odpadkov, mora v okoliščinah, kot so te iz postopkov v glavni stvari, nevarne lastnosti zadevnega odpadka za namene njegove razvrstitve v skladu s točko 1 oddelka z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532 ovrednotiti bodisi na podlagi izračuna koncentracij nevarnih snovi v tem odpadku glede na mejne vrednosti za posamezne snovi iz Priloge III k Direktivi 2008/98, bodisi na podlagi testa, bodisi na podlagi obeh metod. V zadnje navedenem primeru ta ista točka 1 določa, da „prevladajo rezultati testa“.
- 50 V zvezi z izračunom nevarne lastnosti nekega odpadka, iz druge alineje točke 2 oddelka z naslovom „Vrednotenje in razvrščanje“ Priloge k Odločbi 2000/532 izhaja, da je treba stopnjo koncentracije nevarnih snovi v tem odpadku, zaradi katere lahko ta kaže nevarne lastnosti, izračunati na podlagi navedb v Prilogi III k Direktivi 2008/98. V zadnje navedeni so za nevarne lastnosti od HP 4 do HP 14 v zvezi z zadevnimi koncentracijami navedena natančna navodila, v posebnih razpredelnicah za različne nevarne lastnosti pa so določene tudi omejitve koncentracij, od katerih oziroma nad katerimi je treba zadevni odpadek označiti kot nevaren.
- 51 Glede testov je treba, prvič, ugotoviti, da je treba vrednotenje nevarnih lastnosti od HP 1 do HP 3, kot izhaja iz Priloge III k Direktivi 2008/98, izvesti na podlagi te metode, če je to „primerno in sorazmerno“. Iz tega sledi, da lahko imetnik nekega odpadka, če se lahko vrednotenje nevarnosti tega odpadka izvede na podlagi že zbranih informacij, zaradi česar izvedba testa ne bi bila ne primerna ne sorazmerna, ta odpadek razvrsti brez izvedbe testa.
- 52 Drugič, ugotoviti je treba, da čeprav zakonodajalec Unije – kot je v točki 64 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec – v tej fazi analitskih in testnih metod sicer res ni uskladjal, pa to ne spremeni dejstva, da je tako v Prilogi III k Direktivi 2008/98 kot tudi v Odločbi 2000/532 v zvezi s tem napotilo, prvič, na Uredbo št. 440/2008 in ustrezne opombe EKO, in drugič, na mednarodno uveljavljene testne metode in smernice.
- 53 Vendar pa iz oddelka z naslovom „Testne metode“ Priloge III k Direktivi 2008/98 izhaja, da to napotilo ne izključuje možnosti, da se lahko upošteva tudi testne metode, ki so bile razvite na nacionalni ravni, če so te uveljavljene tudi na mednarodni ravni.
- 54 Na podlagi teh ugotovitev je treba na prvo, drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba Prilogo III k Direktivi 2008/98 in Prilogo k Odločbi 2000/532 razlagati tako, da mora imetnik odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake in katerega sestava ni takoj znana, za to, da lahko ta odpadek razvrsti, določiti navedeno sestavo in raziskati nevarne snovi, ki so lahko razumno prisotne v tem odpadku, da ugotovi, ali ima ta odpadek nevarne lastnosti, pri čemer lahko v ta namen uporablja vzorčenje, kemijske analize in teste, določene v skladu z Uredbo št. 440/2008, ali katere koli druge na mednarodni ravni uveljavljene vzorčenje, kemijske analize in teste.

#### *Četrto vprašanje*

- 55 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba previdnostno načelo razlagati tako, da je treba nek odpadek, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake, če obstaja dvom glede njegovih nevarnih lastnosti ali če ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, da v njem ni nevarnih snovi, na podlagi previdnostnega načela označiti za nevaren odpadek.
- 56 Za odgovor na to vprašanje je treba najprej spomniti, da je previdnostno načelo v skladu s členom 191(2) PDEU eden od temeljev politike Unije na področju okolja.

- 57 Dalje je treba ugotoviti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za pravilno uporabo previdnostnega načela prvič, opredeliti mogoče negativne posledice zadevnih odpadkov za okolje, in drugič, podati celovito oceno nevarnosti za okolje, utemeljeno na najzanesljivejših razpoložljivih znanstvenih podatkih in najnovejših mednarodnih raziskavah (v tem smislu glej sodbe z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi, C-236/01, EU:C:2003:431, točka 113; z dne 28. januarja 2010, Komisija/Francija, C-333/08, EU:C:2010:44, točka 92, in z dne 19. januarja 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, točka 56).
- 58 Sodišče je iz tega sklenilo, da kadar se izkaže, da zaradi nezadostnih, neprepričljivih ali nenatančnih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja nevarnosti ali njenega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za okolje, če bi se nevarnost izkazala za utemeljeno, obstaja, načelo previdnosti upravičuje sprejetje restriktivnih ukrepov, če niso diskriminatorni in če so objektivni (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2017 v zadevi Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 59 Nazadnje je treba ugotoviti, da državam članicam v skladu s členom 4(2), tretji pododstavek, Direktive 2008/98, ni treba upoštevati le splošnih načel varstva okolja, tj. načel previdnosti in trajnostnega razvoja, ampak tudi tehnično izvedljivost in ekonomsko smiselnost, varovanje virov ter splošne okoljske, ekonomske in družbene vplive ter vplive na zdravje ljudi. Iz tega izhaja, da je želel zakonodajalec Unije na področju ravnanja z odpadki uravnotežiti previdnostno načelo na eni strani ter tehnično izvedljivost in ekonomsko smiselnost na drugi, zato imetniki odpadkov niso zavezani, da preverijo, da v zadevnem odpadku ni nikakršne nevarne snovi, ampak se lahko omejijo na iskanje snovi, ki so lahko razumno prisotne v tem odpadku ter na vrednotenje njegovih nevarnih lastnosti na podlagi izračunov ali testov v zvezi s temi snovmi.
- 60 Iz tega sledi, da je treba zaščitni ukrep, kot je razvrstitev nekega odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake, pod nevarne odpadke, sprejeti, če imetnik tega odpadka tudi po čim popolnejši oceni nevarnosti, pri kateri se upoštevajo posebne okoliščine obravnavanega primera, dejansko ne more ugotoviti prisotnosti nevarnih snovi ali ovrednotiti nevarne lastnosti navedenega odpadka (glej po analogiji sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, točka 44, in z dne 13. septembra 2017, Fidenato in drugi, C-111/16, EU:C:2017:676, točka 51).
- 61 Kot je Komisija navedla v stališčih, take dejanske nezmožnosti ni mogoče pripisati ravnanju imetnika odpadkov.
- 62 Na podlagi navedenega je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba previdnostno načelo razlagati tako, da je treba odpadek, ki ga je mogoče razvrstiti pod zrcalne oznake in v zvezi s katerim imetnik tudi po čim popolnejši oceni nevarnosti, pri kateri se upoštevajo posebne okoliščine obravnavanega primera, dejansko ne more ugotoviti prisotnosti nevarnih snovi ali ovrednotiti nevarnih lastnosti navedenega odpadka, označiti kot nevaren odpadek.

### **Stroški**

- 63 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

- 1. Prilogo III k Direktivi 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, kot je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1357/2014 z dne 18. decembra 2014 in**

**Prilogo k Odločbi Komisije 2000/532/ES z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih, kakor je bila spremenjena s Sklepom Komisije 2014/955/EU z dne 18. decembra 2014, je treba razlagati tako, da mora imetnik odpadka, ki ga je mogoče razvrstiti bodisi pod oznake za nevarne odpadke bodisi pod oznake za nenevarne odpadke in katerega sestava ni takoj znana, za to, da lahko ta odpadek razvrsti, določiti navedeno sestavo in raziskati nevarne snovi, ki so lahko razumno prisotne v tem odpadku, da ugotovi, ali ima ta odpadek nevarne lastnosti, pri čemer lahko v ta namen uporablja vzorčenje, kemijske analize in teste, določene v skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 440/2008 z dne 30. maja 2008 o določitvi testnih metod v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), ali katere koli druge na mednarodni ravni uveljavljene vzorčenje, kemijske analize in teste.**

- 2. Previdnostno načelo je treba razlagati tako, da je treba odpadek, ki ga je mogoče razvrstiti bodisi pod oznake za nevarne odpadke bodisi pod oznake za nenevarne odpadke in v zvezi s katerim imetnik tudi po čim popolnejši oceni nevarnosti, pri kateri se upoštevajo posebne okoliščine obravnavanega primera, dejansko ne more ugotoviti prisotnosti nevarnih snovi ali ovrednotiti nevarnih lastnosti navedenega odpadka, označiti kot nevaren odpadek.**

Podpisi