



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 29. novembra 2018¹

Zadeva C-60/18

**AS Tallinna Vesi
proti
Keskkonnaamet,
ob udeležbi
Keskkonnaministeerium**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija))

„Direktiva 2008/98/ES – Odpadki – Prenehanje statusa odpadka – Predelava – Posebna merila za prenehanje statusa odpadka blata iz čistilnih naprav – Neobstoj meril na evropski ali nacionalni ravni“

I. Uvod

1. Sodišče se s pojmom odpadkov ukvarja že desetletja, vse od sodbe Vesso in Zanetti² naprej. Nekoliko novejšega datuma je vprašanje, pod katerimi pogoji odpadki ponovno postane normalna dobrina, za katero več ne velja strogi režim prava o odpadkih.³ Z novo različico Direktive o odpadkih v letu 2008⁴ je zakonodajalec sprejel prve korake v smeri odgovora na to vprašanje. Ta direktiva je bila nedavno ponovno spremenjena,⁵ vendar se te spremembe za postopek v glavni stvari še ne uporabljajo.

2. Ne glede na najnovejšo spremembo je v zvezi s tem pomembno, da snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve za določeno uporabo ter izpolnjuje zahteve obstoječe zakonodaje in standarde, ki veljajo za proizvode. Vendar, ali to pomeni, da odpadki prenehajo biti odpadki samo, če in ko je predelan v proizvod, ki izpolnjuje določene splošne standarde? Ali pa ima imetnik odpadkov pravico zahtevati, da pristojni organi v posameznem primeru, ne glede na obstoj standardov za proizvode, odločijo o tem, ali je odpadki prenehajo biti odpadki kot takšen?

3. Ta vprašanja se postavljajo v okviru obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

¹ Jezik izvornika: nemščina.

² Sodba z dne 28. marca 1990, Vesso in Zanetti (C-206/88 in C-207/88, EU:C:1990:145).

³ Sodba z dne 15. junija 2000, ARCO Chemie Nederland in drugi (C-418/97 in C-419/97, EU:C:2000:318).

⁴ Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3). Spremembe na podlagi Uredbe Komisije (EU) št. 1357/2014 z dne 18. decembra 2014 o nadomestitvi Priloge III k Direktivi 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2014, L 365, str. 89) in Direktive Komisije (EU) 2015/1127 z dne 10. julija 2015 o spremembi Priloge II k Direktivi 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2015 L 184, str. 13) za obravnavani postopek niso upoštevne.

⁵ Direktiva (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (UL 2018 L 150, str. 109).

II. Pravni okvir

A. Direktiva o odpadkih

4. Na podlagi točke (1) člena 3 Direktive o odpadkih „opredelit[ev] poj[ma] ‚odpadek‘ pomeni vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.“

5. Člen 4(1) Direktive o odpadkih ureja hierarhijo ravnanja z odpadki:

„Kot prednostni vrstni red zakonodaje in politike preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi se uporablja naslednja hierarhija ravnanja z odpadki:

- (a) preprečevanje nastajanja;
- (b) priprava za ponovno uporabo;
- (c) recikliranje;
- (d) druga predelava, npr. energetska predelava, in
- (e) odstranjevanje.“

6. Za status prenehanja odpadka je pomemben člen 6 Direktive o odpadkih:

„1. Nekateri določeni odpadki prenehajo biti odpadki v smislu točke (1) člena 3, ko so predelani, vključno z recikliranjem, in izpolnjujejo določena merila, ki bodo oblikovana v skladu z naslednjimi pogoji:

- (a) snov ali predmet se običajno uporablja za določene namene;
- (b) za to snov ali predmet obstaja trg ali povpraševanje;
- (c) snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve za določene namene ter izpolnjuje zahteve obstoječe zakonodaje in standarde, ki veljajo za proizvode, in
- (d) uporaba snovi ali predmeta ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi.

Pogoji po potrebi vključujejo mejne vrednosti za onesnaževala in upoštevajo vse možne škodljive okoljske vplive snovi ali predmeta.

[...]

4. Če se merila na ravni Skupnosti na podlagi postopka iz odstavkov 1 in 2 niso določila, lahko države članice glede na posamezen primer odločijo, ali so določeni odpadki prenehali biti odpadki, ob upoštevanju veljavne sodne prakse. O takšnih odločitvah uradno obvestijo Komisijo v skladu z Direktivo 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, kadar ta direktiva to zahteva.“

7. Bistvene obveznosti in cilj Direktive o odpadkih so razvidni iz člena 13:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju [...]“.

8. Direktiva o odpadkih je bila po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe v številnih točkah, zlasti njen člen 6, spremenjena. Vendar morajo biti te spremembe v nacionalno pravo prenesene šele do 5. julija 2020, zaradi česar v postopku v glavni stvari niso upoštevne.

B. Estonski zakon o odpadkih

9. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša zlasti na člen 2¹ Jäätmeseadus (estonski zakon o odpadkih) v različici, ki velja od 18. julija 2014, ki ureja prenehanje statusa odpadka:

„1. Odpadki prenehajo biti odpadki, ko so predelani, vključno z recikliranjem, in izpolnjujejo merila v skladu s členom 6(2) [Direktive o odpadkih], ki bodo oblikovana v skladu z naslednjimi pogoji:

- (1) snov ali predmet se običajno uporablja za določene namene;
 - (2) za to snov ali predmet obstaja trg ali povpraševanje;
 - (3) snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve, zakonodajo in standarde za proizvode za določene namene;
 - (4) uporaba snovi ali predmeta ne bo povzročila škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi.
2. Če merila v smislu odstavka 1 tega člena v skladu s členom 6(2) [Direktive o odpadkih] niso bila določena, lahko minister, odgovoren za to področje, ob upoštevanju pogojev, navedenih v odstavku 1, točke od 1 do 4, tega člena, z uredbo določi merila, v skladu s katerimi nekateri odpadki prenehajo biti odpadki.
3. Merila morajo, če je to potrebno, vsebovati mejne vrednosti za onesnaževala in upoštevati možne škodljive vplive na okolje in zdravje.
4. Postopek predelave, po katerem odpadki prenehajo biti odpadki, mora biti naveden v dovoljenju za ravnanje z odpadki ali integriranem okoljskem dovoljenju, izdanem v skladu z zakonom o industrijskih emisijah, podjetnika, ki je izvedel postopek predelave [...]“.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

10. Keskkonnaamet (agencija za varstvo okolja) je družbi AS Tallinna Vesi, upravljavcu čistilnih naprav, v letih 2014 in 2015 izdala dovoljenja za ravnanje z odpadki za predelavo odpadkov v obratu za obdelavo odpadkov v mestu Talin (Estonija) do skupne letne količine 32.000 t in v obratu za obdelavo odpadkov v občini Harku, Harjumaa (Estonija) do skupne letne količine 7000 t.

11. Iz obrazložitev navedenih odločb je razvidno, da se družba Tallinna Vesi ukvarja z odvajanjem komunalnih odpadnih voda in čiščenjem odpadnih voda v čistilni napravi z aktivnim blatom.

12. Agencija za varstvo okolja in družba Tallinna Vesi se prerekata, ali gre pri predelanem blatu iz čistilnih naprav še vedno za odpadek, kar bi bistveno omejilo njegovo uporabo, ali pa se lahko kot proizvod prosto trži.

13. Po mnenju družbe Tallinna Vesi pomeni postopek za čiščenje odpadnih voda biološko recikliranje. V skladu z estonskim pravom je biološko recikliranje postopek predelave odpadkov, pri katerem se odpadni materiali ponovno predelajo v proizvode in tako prenehajo biti odpadki. Družba Tallinna Vesi glede na navedeno zahteva izdajo ustreznega dovoljenja za ravnanje z odpadki.

14. Agencija za varstvo okolja nasprotno meni, da morajo biti za prenehanje statusa odpadka hkrati izpolnjena vsa merila iz odstavka 1, točke od 1 do 4, člena 2¹ estonskega zakona o odpadkih. Snov ali predmet se v skladu z odstavkom 1, točka 3, člena 2¹ estonskega zakona o odpadkih v proizvod spremeni samo, če izpolnjuje standarde za proizvode za določene namene.

15. Za proizvod, ki je nastal kot rezultat postopkov stabilizacije in higienizacije, ki ju je izvedla družba Tallinna Vesi, naj ne bi obstajal standard za proizvod, zato naj bi bilo treba postopke obdelave odpadkov, ki jih je izvedlo podjetje, šteti za biološko obdelavo, ki se izvede *pred* predelavo odpadkov. Zato se mora uporabnik blata iz čistilnih naprav, ne glede na predhodno obdelavo, registrirati kot obdelovalec nenevarnih odpadkov oziroma mora razpolagati z dovoljenjem za ravnanje z odpadki ali integriranim okoljskim dovoljenjem.

16. Agencija za varstvo okolja je poleg tega zastopala stališče, da člen 2¹ estonskega zakona o odpadkih agenciji za varstvo okolja ne daje pravice do odločanja o prenehanju statusa odpadka, temveč sme sprejeti ukrepe izključno na podlagi pravnega akta Evropske unije ali uredbe ministra za okolje.

17. Družba Tallinna Vesi je zoper dovoljenja za ravnanje z odpadki v delu, ki določa, da se predelano blato iz čistilnih naprav še naprej šteje za odpadek, vložila tožbo. Po zavrnitvi tožbe na prvi stopnji o pritožbi zdaj odloča pritožbeno sodišče v Talinu. Zato Sodišču postavlja ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 6(4) Direktive o odpadkih razlagati tako, da je s to določbo skladen nacionalni pravni akt, ki v primeru, da za določeno vrsto odpadkov merila za prenehanje statusa odpadka na ravni Unije niso bila določena, določa, da je prenehanje statusa odpadka odvisno od tega, ali za konkretno vrsto odpadkov obstajajo merila, določena z nacionalnim pravnim aktom, ki se splošno uporablja?

2. Ali prvi stavek člena 6(4) Direktive o odpadkih, če za določeno vrsto odpadkov merila za prenehanje statusa odpadka na ravni Unije niso bila določena, imetniku odpadkov daje pravico, da pri pristojnem organu ali sodišču države članice vložijo predlog za ugotovitev prenehanja statusa odpadka v skladu z veljavno sodno prakso Sodišča Evropske unije ne glede na to, ali za konkretno vrsto odpadkov obstajajo merila, določena z nacionalnim pravnim aktom, ki se splošno uporablja?“

18. Družba AS Tallina Vesi, Republika Estonija, Republika Italija, Republika Avstrija, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija so podale pisna stališča. Ker je Sodišče ocenilo, da ima dovolj informacij, ustne obravnave v zadevi ni razpisalo.

IV. Pravno stanje

19. Pritožbeno sodišče očitno izhaja iz tega, da je blato iz čistilnih naprav odpadek, saj se ne sprašuje, ali se blato iz čistilnih naprav ob upoštevanju izjeme iz člena 2(2)(a) Direktive o odpadkih v povezavi z Direktivo o odpadnih vodah⁶ in/ali Direktivo o blatu iz čistilnih naprav⁷ sploh šteje za odpadek. Prav tako se ne sprašuje, ali Direktiva o blatu iz čistilnih naprav morda določa zadostni standard za proizvode. Če se v zvezi s temi vprašanji še vedno porajajo dvomi, vsaj začasno sodijo v pristojnost nacionalnega sodišča.

6 Direktiva Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 26), kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1137/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek, določen v členu 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES, glede regulativnega postopka s pregledom – Prilagoditev regulativnemu postopku s pregledom – Prvi del (UL 2008 L 311, str. 1). Glede razmejitev področja uporabe Direktive o odpadkih glede odpadnih vod glej sodbo z dne 10. maja 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 Direktiva Sveta z dne 12. junija 1986 o varstvu okolja, zlasti tal, kadar se blato iz čistilnih naprav uporablja v kmetijstvu (86/278/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 265), kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 219/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES glede regulativnega postopka s pregledom – Prilagoditev regulativnemu postopku s pregledom – Drugi del (UL 2009, L 87, str. 109).

20. Namesto tega se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na zapleteno, v veljavni različici morda nekoliko ponesrečeno določbo. Člen 6(1) Direktive o odpadkih sicer ureja določene pogoje, ki so pomembni za prenehanje statusa odpadka, vendar mora te pogoje najprej podrobneje opredeliti Komisija s sprejetjem nadaljnjih pravnih aktov, na podlagi česar je mogoče ugotoviti, ali določeni odpadki prenehajo biti odpadki.⁸ Če se merila na ravni Unije niso določila, lahko države članice na podlagi člena 6(4) glede na posamezen primer odločijo, ali so določeni odpadki prenehali biti odpadki, ob upoštevanju veljavne sodne prakse.

21. Na zadnjenavedeno določbo se nanašata obe vprašanji glede prenehanja statusa odpadka, ki sta bili predloženi Sodišču. Po eni strani se postavlja vprašanje, ali je v skladu s členom 6(4) Direktive o odpadkih, če je prenehanje statusa odpadka odvisno od tega, da se za snov ali predmet na evropski ali nacionalni ravni določijo standardi za proizvode, po drugi strani pa, ali lahko imetnik odpadka zahteva, da organ ali sodišče v posameznem primeru odloča o tem, ali je odpadek še vedno mogoče šteti za odpadek ali pa je prenehal biti odpadek.

22. Pri tem lahko odgovor na eno vprašanje pomembno vpliva na odgovor na drugo vprašanje. Če bi bilo namreč lahko prenehanje statusa odpadka odvisno od določitve meril, ne bi bila podana obveznost, da bi se neodvisno od tega glede na posamezni primer odločalo o prenehanju statusa odpadka. Po drugi strani je besedilo člena 6(4) Direktive o odpadkih, ki državam članicam dovoljuje, da odločajo *glede na posamezni primer*, mogoče razumeti tudi tako, da države članice sprejemajo *samo* individualne odločitve, ne smejo pa določiti splošnih meril.

23. Kot bom predstavila v nadaljevanju, se odgovora nahajata med tema skrajnostma. V ta namen bom najprej predstavila besedilo člena 6(4), prvi stavek, Direktive o odpadkih, nato bom preučila materialnopravne pogoje za prenehanje statusa odpadka, pristojnosti držav članic v tej zvezi in na koncu še razmerje med splošnimi določbami in posameznimi odločitvami pri uporabi člena 6(4).

A. Besedilo člena 6(4), prvi stavek, Direktive o odpadkih

24. Na prvi pogled odgovor na predlog za sprejetje prehodne odločbe razmeroma jasno izhaja iz člena 6(4), prvi stavek, Direktive o odpadkih. V skladu z navedeno določbo *lahko* države članice glede na posamezen primer odločijo, ali so določeni odpadki prenehali biti odpadki, ob upoštevanju veljavne sodne prakse, če Komisija ni določila meril na ravni Unije.

25. Na prvi pogled se zato zdi smiselno omejiti na besedilo te določbe, zlasti na uporabo besede „lahko“, in pri tem morda upoštevati tudi pooblastilo držav članic iz člena 193 PDEU glede sprejetja strožjih varstvenih ukrepov. Že iz tega je mogoče sklepati, da niti nacionalna uprava niti sodišča držav članic v primeru nesprejetja posebnih evropskih ali nacionalnih predpisov za določeno blago ali predmete prenehanje statusa odpadka niso *dolžni* ugotoviti. Glede na navedeno jim ni treba niti določiti meril niti sprejeti posameznih odločitev.

26. Dejansko bi bil takšen pristop preveč površinski. Predlog za sprejetje predhodne odločbe zahteva bolj poglobljeno preučitev pojma odpadka in zlasti pogojev za prenehanje statusa odpadka. Če bi se neka snov ali predmet, ki ju na podlagi Direktive več ni mogoče šteti za odpadek, še naprej obravnavala kot odpadek, to namreč ne bi bilo v skladu z Direktivo o odpadkih. Zagotoviti je treba ustrezno ravnovesje med cilji Direktive o odpadkih po zagotavljanju visoke ravni varstva na eni strani in predelave odpadkov v koristne proizvode na drugi strani.

⁸ Sodba z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 55).

B. Prenehanje statusa odpadka

27. Iz člena 6 Direktive o odpadkih izhajata dve možnosti za prenehanje statusa odpadka.

28. Nekateri določeni odpadki v skladu s členom 6(1) Direktive o odpadkih prenehajo biti odpadki, ko so predelani in izpolnjujejo določena merila, ki jih določi Komisija v skladu z določenimi pogoji. V tem primeru status odpadka preneha, vendar pogoji iz te določbe niso izpolnjeni. Komisija namreč za blato iz čistilnih naprav navedenih meril ni določila.

29. Drugo možnost prenehanja statusa odpadka ureja člen 6(4) Direktive o odpadkih. Odločitve držav članic na podlagi tega člena morajo upoštevati sodno prakso (Sodišča).

30. Sodna praksa, na katero se sklicuje člen 6(4), se je razvijala neodvisno od člena 6 in temelji na opredelitvi iz člena 3, točka 1, Direktive o odpadkih.⁹ V skladu z navedeno opredelitvijo odpadek pomeni vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči. Ali gre za zavrženje, je treba (objektivno) preveriti glede na vse okoliščine, ob upoštevanju cilja te direktive in ob skrbi, da se ne posega v njeno učinkovitost.¹⁰

31. To opredelitev bi bilo mogoče razumeti tako, da snov ali predmet preneha biti odpadek, če ga njegov imetnik ne zavrže ali ne namerava ali mora zavreči.

32. Takšna (morebiti spontana) sprememba statusa odpadka pa ne bi bila združljiva s sistemom ravnanja z odpadki na podlagi Direktive o odpadkih, ki izhaja iz širše uporabe prava odpadkov.

33. Države članice na podlagi člena 15(1) Direktive o odpadkih sprejmejo zlasti potrebne ukrepe za zagotovitev, da v skladu s členoma 4 in 13 vsak izvorni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdelava odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.

34. Člen 13 Direktive o odpadkih ureja osrednjo nalogo prava o odpadkih, to je zagotoviti, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju. Člen 4 ureja hierarhijo ravnanja z odpadki, ki na najvišje mesto postavlja preprečevanje nastajanja, nato pripravo za ponovno uporabo, nato recikliranje, nato drugo predelavo in zgolj kot zadnjo možnost navaja odstranjevanje odpadkov.

35. Kdor v tem okviru odpadke obdeluje poklicno, jih vsaj med obdelavo ne bo zavrzel. Nasprotno, lastništvo odpadkov je pogoj za opravljanje zadevne dejavnosti in ustvarjanje dobička. Tako dejavnost odlagališč temelji na trajni lasti odpadkov. Poklicna predelava odpadkov pa praviloma zahteva lastništvo spornih odpadkov. Zato obstajajo tudi spori glede tega, kdo lahko določene odpadke odstrani ali predela.¹¹

36. Neobstoj zavrženja pri ravnanju z odpadki pa sam po sebi ne pomeni, da se pravo o odpadkih za odpadek ne uporablja. Če se pravo o odpadkih ne uporablja, namreč ni mogoče zagotoviti spoštovanja členov 4 in 13 Direktive o odpadkih.

⁹ Sodba z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 57 in navedena sodna praksa).

¹⁰ Sodbi z dne 18. decembra 2007, Komisija/Italija (C-263/05, EU:C:2007:808, točka 40), in z dne 12. decembra 2013, Shell Nederland in Belgian Shell (C-241/12 in C-242/12, EU:C:2013:821, točka 40).

¹¹ Primeroma sodbi z dne 9. septembra 1999, Komisija/Nemčija (C-102/97, EU:C:1999:394), ki ureja spor med določenimi postopki predelave starega olja, in z dne 23. maja 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279) o dostopu do inertnih odpadkov.

37. Zato se za prenehanje statusa odpadka sicer praviloma zahteva, da imetnik snovi ali predmeta ne zavrže, ne želi ali mora zavreči,¹² vendar ta pogoj za prenehanje statusa odpadka ne zadošča. To med drugim potrjujejo tudi pogoji, določeni v členu 6(1) Direktive o odpadkih, pa tudi sodna praksa Sodišča, na katero se sklicuje člen 6(4).

38. Za določene oblike predelave je namreč Sodišče štelo, da snovi, ki so rezultat predelave, s pridržkom zavrženja, več niso odpadki. To velja tako za predelavo embalaže v nove materiale ali nov proizvod, ki ima podobne lastnosti kot material, iz katerega so bili predelani,¹³ kot za predelavo odpadkov iz železa v železarske proizvode, ki se jih zaradi podobnosti skoraj ne da razločevati od drugih železarskih proizvodov, ki izhajajo iz primarnih surovin.¹⁴ Podobno kakovost dosega predelava odpadkov v očiščen plin, ki se uporabi kot gorivo.¹⁵

39. Za prenehanje statusa odpadka snovi ali predmeta se tako zahtevata dva pogoja. Prvič, imetnik sporne snovi ali predmeta v smislu člena 3, točka 1, Direktive o odpadkih ne sme zavreči ali nameravati ali mora zavreči. Drugič, *postopek predelave* mora omogočati, da snov ali predmet postane uporaben, ne da bi ogrožal zdravje ljudi in škodil okolju.¹⁶

40. Vendar iz sodne prakse ne izhaja, da bi morala Unija ali države članice sprejeti predpise ali odločitve, da se odpadek več ne bi štel za odpadek.

C. Pooblastila držav članic in njihove omejitve

41. Navedeni pogoji prenehanja statusa odpadka pa so pomembni za s tem povezana pooblastila držav članic. Poleg člena 6(4) Direktive o odpadkih je v tej zvezi pomembna zlasti določba o predelavi odpadkov, ki v sodni praksi pomeni pogoj za prenehanje statusa odpadka.

42. Priloga II k Direktivi o odpadkih sicer ne vsebuje izčrpnega seznama postopkov predelave. Ne glede na posebno ureditev določenih odpadkov v okviru prava Unije, na primer na podlagi členov 6(1) in (2), ureditev postopkov predelave – vključno z zahtevami glede popolne predelave – na podlagi člena 10 praviloma spada v pristojnost držav članic. Te morajo pri tem upoštevati hierarhijo ravnanja z odpadki iz člena 4 in v skladu s členom 13 zagotoviti, da se ne ogroža zdravje ljudi in ne škodi okolju, vendar lahko vsekakor določijo različno visoko raven varstva.¹⁷

43. To pooblastilo držav članic, da odločajo o postopkih predelave in ravni varstva, je v skladu s členom 6(4), prvi stavek, Direktive o odpadkih, ki določa, da *lahko* države članice glede na posamezen primer odločijo, ali so določeni odpadki prenehali biti odpadki, ni pa jim *treba* priznati, da je status odpadka prenehal. Člen 193 PDEU to pooblastilo potrjuje, saj določa, da lahko države članice ohranijo ali uvedejo strožje varstvene ukrepe.

44. Svoboda držav članic pri uporabi člena 6(4) Direktive o odpadkih pa ni neomejena. Upoštevati morajo cilje Direktive, na primer hierarhijo ravnanja z odpadki na podlagi člena 4 in zlasti podporo predelavi odpadkov v skladu z uvodno izjavo 29, pa tudi temeljne pravice prizadetih oseb, v obravnavanem primeru zlasti temeljno pravico do lastnine, člen 17 Listine o temeljnih pravicah, in svobodo gospodarske pobude, člen 16.

12 Sodba z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 57).

13 Sodba z dne 19. junija 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, točka 75).

14 Sodba z dne 11. novembra 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, točka 52).

15 Sodbi z dne 4. decembra 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, točki 35 in 36), in z dne 25. februarja 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, točki 20 in 21).

16 Glej sodbo z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 60).

17 Glej sodbo z dne 16. decembra 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, točki 45 in 46).

45. Člen 193 PDEU teh mej ne spreminja bistveno, ker je treba tudi s strožjimi varstveni ukrepi na eni strani poskušati uresničiti cilje ukrepov Unije ter na drugi strani spoštovati pravo Unije, zlasti njegova splošna načela,¹⁸ ki vključujejo temeljne pravice.

46. Vendar imajo države članice pri uresničevanju ciljev Direktive o odpadkih, zlasti glede varstva zdravja in okolja na podlagi člena 13, določeno diskrecijsko pravico.¹⁹ Ustrezni ukrepi zahtevajo kompleksno presojo tveganja, ki ga pomeni ukrep predelave glede na najnovejša znanstvena in tehnična dognanja.²⁰ Na podlagi prava Unije je sodni nadzor takšnih odločb omejen na očitne napake,²¹ pri čemer morajo pristojni organi spoštovati postopkovne zahteve, kar pomeni, da morajo zlasti skrbno in nepristransko proučiti vse upoštevne dokaze v posamezni zadevi.²² Ta diskrecijska pravica se odraža v okviru uporabe prizadetih temeljnih pravic.

47. Glede na navedeno daje Direktiva o odpadkih, zlasti člen 6(4) te direktive, državam članicam široko diskrecijsko pravico pri odločanju, ali se morajo določeni odpadki še naprej šteti za odpadke. Vendar morajo to odločitev sprejeti ob upoštevanju vseh upoštevni dokazov in najnovejših znanstvenih in tehničnih dognanj, pri čemer morajo spoštovati tudi upoštevna postopkovna pravila.

D. Splošne določbe ali posamezne odločitve

48. Pojasniti je še treba, ali je v luči predhodnih izvajanj to, da je prenehanje statusa odpadka odvisno od tega, ali na evropski ali nacionalni ravni za sporno snov ali predmet obstajajo merila za prenehanje statusa odpadka, združljivo z Direktivo o odpadkih, zlasti z njenim členom 6(4). Če bi bila takšna ureditev dopustna, imetniki odpadkov ne bi imeli pravice v posameznem primeru zahtevati, naj se ugotovi, da določeni odpadki, kljub neobstoju meril, več niso odpadki.

49. V tej zvezi je treba najprej pojasniti, da lahko države članice na podlagi člena 6(4) Direktive o odpadkih določijo merila za prenehanje statusa odpadka. Sicer lahko v skladu s to določbo *glede na posamezen primer* odločijo, kar pa ne pomeni, da lahko države članice sprejmejo samo posamezne odločitve za določene odpadke ali imetnike odpadkov. Člen 6(4), drugi stavek, nasprotno določa, da morajo o takšnih odločitvah v skladu z Direktivo o tehničnih standardih in tehničnih predpisih²³ obvestiti Komisijo, kadar ta direktiva to zahteva. Navedena direktiva pa se ne uporablja za odločitve v posameznih primerih, temveč za osnutke tehničnih predpisov. Merila za prenehanje statusa določenih vrst odpadkov bi bila s tem načeloma zajeta. Poleg tega so za pravilno in skladno uporabo prava o odpadkih takšna merila veliko koristnejša kot omejitve na posamezne odločitve.

18 Sodba z dne 13. julija 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, točka 61).

19 Glej sodbe z dne 9. novembra 1999, Komisija/Italija (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, točki 66 in 67); z dne 18. novembra 2004, Komisija/Grčija (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, točka 21); z dne 16. decembra 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, točka 45), in z dne 11. decembra 2008, M.L.VER in Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, točka 25).

20 Glej sodbo z dne 28. julija 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, točka 45).

21 Glej sodbe z dne 21. januarja 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, točki 34 in 35); z dne 9. junija 2005, HLH Warenvertrieb in Orthica (C-211/03, C-299/03 in od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, točki 76 in 78), in z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 60). Glede nadzora odločb organov Unije glej npr. sodbe z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 13); z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 135); z dne 6. novembra 2008, Nizozemska/Komisija (C-405/07 P, EU:C:2008:613, točka 54), in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 49).

22 Glede nadzora ukrepov držav članic glej sodbo z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 61), glede ukrepov na ravni Unije pa npr. sodbi z dne 6. novembra 2008, Nizozemska/Komisija (C-405/07 P, EU:C:2008:613, točka 56), in z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 69).

23 Navaja se Direktiva 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), ki pa jo je nadomestila istoimenska Direktiva (EU) 2015/1535 (UL 2015, L 241, str. 1).

50. Praviloma je dopustno določiti tudi, da je prenehanje statusa odpadkov odvisno od obstoja takšnih meril. Odpadki namreč praviloma pomenijo tveganje za varstvo zdravja in okolja, kar utemeljuje uporabo prava o odpadkih.²⁴

51. Glede predelave blata iz čistilnih naprav zlasti Avstrija pravilno poudarja, da prinaša določena tveganja za okolje in zdravje ljudi, zlasti tveganje onesnaževanja z onesnaževali. Zato naj bi imele države članice ob upoštevanju svoje diskrecijske pravice možnost zavrniti ugotovitev prenehanja statusa odpadka za blato iz čistilnih naprav oziroma neobstoja določitve standardov za predelano blato iz čistilnih naprav, če bi ti standardi pomenili prenehanje statusa odpadka.

52. Vendar lahko obstajajo odpadki, ki so ob upoštevanju vseh upoštevnihih dokazov in najnovejših znanstvenih in tehničnih dognanj nedvomno postali uporabni v okviru predelave, ne da bi se ogrožalo zdravje ljudi ali škodilo okolju ali da bi jih imetnik v smislu člena 3, točka 1, Direktive o odpadkih zavrgel, nameraval zavreči ali moral zavreči.

53. V takšnem primeru bi bila diskrecijska pravica držav članic bolj omejena in se ne bi mogle sklicevati na to, da za te odpadke merila za prenehanje statusa odpadka še niso bila določena. V teh okoliščinah bi imel imetnik odpadkov pravico, da pri pristojnem organu ali sodišču države članice vložijo predlog za ugotovitev prenehanja statusa določenega odpadka, če kljub temu ni mogoče domnevati, da je imetnik odpadka material ali predmet zavrgel, nameraval ali moral zavreči.

54. Na vprašanje, ali lahko status odpadka pod določenimi pogoji preneha avtomatsko bodisi neposredno na podlagi Direktive o odpadkih bodisi na podlagi nacionalnih predpisov, sprejetih na podlagi Direktive, v obravnavanem postopku ni treba odgovoriti. Estonsko pravo na eni strani te možnosti ne predvideva, na drugi strani pa se spor med strankami nanaša na zakonitost upravnih odločb, ki izključujejo prenehanje statusa odpadkov.

V. Predlog

55. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

Na podlagi člena 6(4) Direktive 2008/98/ES o odpadkih lahko države članice določijo, da se za odpadke pravo o odpadkih praviloma uporablja, dokler ustrezajo merilom za prenehanje statusa odpadka, ki jih za zadevno konkretno vrsto odpadka določa evropski ali nacionalni pravni akt, ki se splošno uporablja.

Če takšna merila niso določena, ima imetnik odpadkov pravico, da pri pristojnem organu ali sodišču države članice vložijo predlog za ugotovitev prenehanja statusa določenega odpadka, če so ti odpadki ob upoštevanju vseh upoštevnihih dokazov in najnovejših znanstvenih in tehničnih dognanj nedvomno postali uporabni v okviru predelave, ne da bi se ogrožalo zdravje ljudi ali škodilo okolju ali da bi jih imetnik v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98 zavrgel, nameraval zavreči ali moral zavreči.

²⁴ Glej npr. sodbi z dne 24. maja 2007, Komisija/Španija (C-361/05, EU:C:2007:298, točka 20), in z dne 10. junija 2010, Komisija/Portugalska (C-37/09, EU:C:2010:331, točka 37).