Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. oktobra 2020*

„Predhodno odločanje – Okolje – Odpadki – Direktiva 2008/98/ES – Člen 2(2)(a), člen 3, točka 1, in člen 6(1) – Odpadne vode – Blato iz čistilnih naprav – Področje uporabe – Pojem ‚odpadek‘ – Prenehanje statusa odpadka – Predelava ali recikliranje“

V zadevi C-629/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče za Štajersko, Avstrija) z odločbo z dne 14. avgusta 2019, ki je na Sodišče prispela 23. avgusta 2019, v postopku

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG,

Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“

proti

Landeshauptmann von Steiermark,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica Sodišča v funkciji sodnice drugega senata, A. Kumin, T. von Danwitz in P. G. Xuereb, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“ P. Schaden in W. Thurner, Rechtsanwälte,

– za avstrijsko vlado J. Schmoll, agentka,

– za Evropsko komisijo F. Thiran in M. Noll-Ehlers, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(2)(a), člena 3, točka 1, člena 5(1) in člena 6(1) 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).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Sappi) in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“ (združenje za upravljanje z vodami za regijo Gratkorn-Gratwein, Avstrija) (v nadaljevanju: Wasserverband) na eni strani ter Landeshauptmann von Steiermark (deželni glavar Štajerske, Avstrija, v nadaljevanju: regionalna uprava) na drugi glede odločbe zadnjenavedene uprave, s katero je bilo ugotovljeno, da je treba za spremembe v zvezi z industrijsko napravo družbe Sappi in industrijsko napravo združenja Wasserverband, ki sta na isti lokaciji, pridobiti predhodno dovoljenje.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Bistveni cilj Direktive Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 75/442), je bil varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih povzroča zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov.

4 Direktiva 75/442 je bila kodificirana z Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL 2006, L 114, str. 9), ki je bila nato razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2008/98. Členi 4, 8 in 9 Direktive 75/442 so bili v bistvenem povzeti v členu 13, členu 36(1) ter členih 15 in 23 Direktive 2008/98.

5 Poglavje I Direktive 2008/98, naslovljeno „Vsebina, področje uporabe in opredelitev pojmov,“ zajema člene od 1 do 7.

6 Člen 1 te direktive določa:

„Ta direktiva določa ukrepe za varstvo okolja in zdravja ljudi, in sicer s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter z zmanjševanjem celotnega vpliva uporabe virov in izboljšanjem učinkovitosti takšne uporabe.“

7 Člen 2(2)(a) navedene direktive določa:

„Iz področja uporabe te direktive se v obsegu, ki ga ureja druga zakonodaja Skupnosti, izvzamejo:

(a) odpadne vode;

[…]“.

8 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

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

[…]

15. ‚predelava‘ pomeni vsak postopek v obratu ali širšem gospodarstvu, katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali so odpadki pripravljeni za izpolnitev te funkcije. Priloga II določa nepopoln seznam postopkov predelave;

[…]“.

9 Člen 5 Direktive 2008/98, naslovljen „Stranski proizvodi“, določa:

1. Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja tega izdelka, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadek v smislu točke (1) člena 3 le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;

(b) snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;

(c) snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in

(d) nadaljnja uporaba je zakonita, tj. snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.

[…]“.

10 Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Status prenehanja [Prenehanje statusa] odpadka“, določa:

„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.

[…]“.

Avstrijsko pravo

11 Upoštevne določbe Abfallwirtschaftsgesetz iz leta 2002 (zvezni zakon o ravnanju z odpadki iz leta 2002, v nadaljevanju: AWG 2002), s katerim je bila prenesena Direktiva 2008/98, določajo:

„Opredelitev pojmov

Člen 2(1) Odpadki v smislu tega zveznega zakona so premične stvari:

1. ki jih imetnik namerava zavreči ali jih je zavrgel, ali

2. katerih zbiranje, skladiščenje, prevoz in obdelava kot odpadek je potrebno za to, da se prepreči negativni vpliv na javne interese (člen 1(3)).

[…]

(3a) Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali tega predmeta, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadek le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

1. zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;

2. snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;

3. snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in

4. nadaljnja uporaba je dopustna, še zlasti je snov ali predmet brez pomislekov mogoče uporabiti za načrtovani smiselni namen, uporaba ne pomeni tveganja za varovane dobrine (glej člen 1(3)) in upošteva se vsa zadevna zakonodaja.

[…]

Izključitev iz področja uporabe

Člen 3(1) Niso odpadki v smislu tega zveznega zakona

1. odpadne vode, vključno z drugimi vodami, naštetimi v členu 1(1), točke od 1 do 4 in 6, in (2), *Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen* (uredba o splošni omejitvi odvajanja odpadnih voda v vodotoke in javno kanalizacijo, BGBl. št. 186/1996).

[…]

Prenehanje statusa odpadka

Člen 5(1) Če v uredbi iz odstavka 2 ali v uredbi iz člena 6(2) Direktive 2008/98/ES o odpadkih ni določeno drugače, se šteje, da so obstoječe snovi odpadki, dokler se same ali snovi, pridobljene neposredno iz njih, ne uporabljajo kot nadomestek za surovine ali proizvode, pridobljene iz primarnih surovin. V primeru priprave za ponovno uporabo v smislu člena 2(5), točka 6, status odpadka preneha ob koncu tega postopka predelave.

[…]

Ugotovitvene odločbe

Člen 6 […]

(6) Na predlog nosilca projekta ali *Umweltanwalt* ali po uradni dolžnosti mora Landeshauptmann [deželni glavar] v treh mesecih ugotoviti, ali

1. za napravo velja obveznost pridobitve dovoljenja v skladu s členom 37(1) ali (3) ali v skladu s členom 52 oziroma ali je podana izjema v skladu s členom 37(2),

[…]

3. za spremembo naprave za obdelavo velja obveznost pridobitve dovoljenja v skladu s členom 37(1) ali (3) oziroma ali se zanjo zahteva obvezna prijava v skladu s členom 37(4). […]“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 Družba Sappi v Gratkornu (Avstrija) upravlja veliko industrijsko napravo za proizvodnjo papirja in celuloze. Na tej lokaciji je tudi čistilna naprava, ki jo skupno upravljata družba Sappi in združenje Wasserverband, v kateri se čistijo odpadne vode, ki nastajajo pri proizvodnji papirja in celuloze, ter komunalne odpadne vode. Pri čiščenju teh odpadnih voda, ki je naloženo z nacionalno zakonodajo, se proizvede zadevno blato iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari. To blato torej sestavljajo snovi iz industrijske odpadne vode in snovi iz komunalne odpadne vode. Blato, ki je tako nastalo v čistilni napravi, se nato sežge v kotlu družbe Sappi in v sežigalnici ostankov, ki jo upravlja združenje Wasserverband, para, ki se zbira zaradi energetske predelave, pa se uporablja pri proizvodnji papirja in celuloze.

13 Regionalna uprava je po opravljeni temeljiti preiskavi v skladu s členom 6(6) AWG 2002 ugotovila, da je treba za spremembe na kotlu družbe Sappi in sežigalnice odpadkov v lasti združenja Wasserverband, prav tako v Gratkornu, pridobiti dovoljenje.

14 Navedena uprava je ugotovila, da blato iz čistilne naprave, namenjeno sežiganju, večinoma, in sicer v približno 97 %, sicer izvira iz procesa proizvodnje papirja in da je za ta delež mogoče šteti, da ima status „stranskega proizvoda“ v smislu člena 2(3a) AWG 2002. To pa ne velja za tisti delež blata, ki nastane v okviru čiščenja komunalne odpadne vode. To blato iz čistilne naprave naj bi ostalo odpadek.

15 Ker v skladu s sodno prakso Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) za opredelitev neke snovi kot „odpadka“ ni praga *de minimis*, naj bi bilo treba izhajati iz tega, da je treba celotno blato iz čistilne naprave, ki se sežiga v industrijskih napravah družbe Sappi in združenja Wasserverband, opredeliti kot „odpadek“ v smislu člena 2(1) AWG 2002. Družba Sappi in združenje Wasserverband sta zoper to odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

16 To sodišče je s sodbo z dne 19. decembra 2016 ugodilo tožbi družbe Sappi in združenja Wasserverband. Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), pri katerem je bila zoper to sodbo vložena revizija, je s sodbo z dne 27. februarja 2019 razveljavilo navedeno sodbo in zadevo vrnilo predložitvenemu sodišču v ponovno odločanje.

17 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) poudarja, da člen 2(3) AWG 2002 v skladu s členom 5 Direktive 2008/98 določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko snov ali predmet, ki sicer nastane pri proizvodnem procesu, vendar ni njegov glavni namen, šteje za „stranski proizvod“ in ne za „odpadek“. Iz te določbe izhaja, da mora iti za snov ali predmet, ki nastane v proizvodnem procesu.

18 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je, kot je menilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), blato iz čistilne naprave, ki izvira iz skupnega čiščenja industrijskih in komunalnih odpadnih voda, „odpadek“ v smislu prava Unije. To sodišče poudarja, da če čiščenje odpadne vode ne bi bilo del proizvodnega postopka, ne bi bil upoštevan eden od odločilnih pogojev za obstoj stranskih proizvodov.

19 Vendar predložitveno sodišče poudarja, da dovajanje blata iz čistilne naprave poteka prek zaprtega avtomatiziranega sistema znotraj obrata, da se blato iz čistilne naprave uporabi v celoti in ta proces ne pomeni tveganja za okolje in zdravje ljudi. Ta način ravnanja naj bi poleg tega zasledoval še cilj preprečevanja nastajanja odpadkov ter nadomeščanja fosilnih surovin.

20 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče za Štajersko, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba blato iz čistilnih naprav v smislu izjeme v členu 2(2)(a) Direktive 2008/98 v povezavi z Direktivo Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 26) in/ali Direktivo o blatu iz čistilnih naprav v različici, kakor izhaja iz Uredbe (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)], šteti za odpadek?

2. Če je odgovor na vprašanje 1 pritrdilen:

Ali člen 6(1) Direktive 2008/98 […] o […] razveljavitvi nekaterih direktiv omogoča, da se snovi prizna status stranskega proizvoda v smislu pojma odpadka, kot ga pozna pravo Unije, če se tej snovi zaradi procesno-tehničnih razlogov v neznatnem odstotku dodajo druge snovi, ki bi se sicer štele za odpadek, če to ne vpliva na sestavo celotne snovi in pomembno koristi okolju?“

Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

21 Avstrijska vlada v pisnem stališču trdi, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe očitno nedopusten.

22 Prvič, na prvo vprašanje naj ne bi bilo treba odgovoriti. Predmet postopka v glavni stvari naj bi bilo vprašanje, ali je blato iz čistilne naprave „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, po potrebi v povezavi s členoma 5 in 6 te direktive. Prvo vprašanje pa se nanaša na člen 2(2)(a) navedene direktive. Ker blato iz čistilne naprave ni sestavni del odpadne vode, naj ta določba očitno ne bi imela nobene zveze s predmetom postopka v glavni stvari in naj bi bilo torej vprašanje hipotetično.

23 Drugič, razlogi, iz katerih predložitveno sodišče dvomi o razlagi te določbe, naj ne bi bili razvidni iz obrazložitve. To sodišče naj bi se spraševalo samo o skladnosti člena 2(1) in (3a) AWG s pravom Unije in njegovi razlagi. S tema določbama pa naj ne bi bil prenesen člen 2(2)(a), ampak člen 3, točka 1, in člen 5 Direktive 2008/98.

24 V resnici naj ne bi prosilo za razlago člena 6, ampak člena 5 Direktive 2008/98. Posledica izpolnjevanja meril za opredelitev snovi kot „stranskega proizvoda“ pa naj bi bila to, da ne gre za odpadek. Nazadnje, glede razlage člena 6 te direktive naj ne bi izrazilo dvomov, temveč naj bi le na splošno kritiziralo neobstoj „spodbujanja uporabe hierarhije ravnanja z odpadki“ v postopku v glavni stvari in naj ne bi postavilo vprašanj prava Unije, ki še niso bila rešena.

25 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo nacionalna sodišča v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča na podlagi člena 267 PDEU najširšo diskrecijsko pravico glede predložitve vprašanja Sodišču, če ugotovijo, da se v zadevi, o kateri odločajo, med drugim postavljajo vprašanja glede razlage določb

prava Unije, ki so potrebne za rešitev spora, o katerem odločajo, in lahko to pravico uporabijo, kadar koli to v okviru postopka ocenijo za primerno (sodba z dne 26. junija 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, točka 35 in navedena sodna praksa).

26 Prav tako je Sodišče večkrat opozorilo, da za vprašanja nacionalnih sodišč, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odgovor na taka vprašanja, le če je očitno, da zahtevana razlaga pravila Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja koristno odgovorilo (sodbi z dne10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27, in z dne 26. junija 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, točka 36).

27 V obravnavanem primeru pa ni tako.

28 Na eni strani je treba ugotoviti, da je snov iz postopka v glavni stvari blato iz čistilne naprave, ki nastane pri čiščenju odpadne vode iz čistilne naprave, ki jo upravljata družba Sappi in združenje Wasserverband. V nekaterih okoliščinah pa so odpadne vode s členom 2 Direktive 2008/98 izključene s področja uporabe te direktive. Zato ni razvidno, da okoliščina, da predložitveno sodišče sprašuje Sodišče o razlagi tega člena, ni brez povezave s predmetom spora o glavni stvari.

29 Na drugi strani se postavljeni vprašanji nanašata na opredelitev takega blata kot „odpadek“ ali kot „stranski proizvod“, kar ima natančne pravne posledice in je jasno povezano s sporom o glavni stvari. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali so izpolnjeni vsi pogoji iz člena 5(1) ali člena 6(1) Direktive 2008/98. To sodišče je v ta namen navedlo dovolj pravnih in dejanskih elementov, da bi Sodišču omogočilo, da koristno odgovori na to vprašanje.

30 Iz tega izhaja, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vprašanji za predhodno odločanje

31 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2)(a), člen 3, točka 1, člen 5(1) in člen 6(1) Direktive 2008/98 razlagati tako, da je treba blato iz čistilne naprave, proizvedeno med skupnim čiščenjem industrijskih, hišnih ali komunalnih odpadnih voda v čistilni napravi, ki se sežiga v sežigalnici ostankov zaradi energetske predelave s proizvodnjo pare, opredeliti kot „odpadek“.

32 Na prvem mestu je treba preučiti, ali snovi iz postopka v glavni stvari spadajo na področje uporabe Direktive 2008/98.

33 V členu 2(2)(a) Direktive 2008/98 so iz njenega področja uporabe izključene odpadne vode, razen tekočih odpadkov, vendar pod pogojem, da te odpadne vode ureja „druga zakonodaja [Unije]“.

34 Zakonodajalec Unije je tako želel izrecno opredeliti odpadne vode kot „odpadek“ v smislu te direktive, pri čemer je določil, da se pod določenimi pogoji za te odpadke ne uporablja ta direktiva in zanje velja druga zakonodaja (glej po analogiji v zvezi s členom 2(1) Direktive 75/442 sodbo z dne 10. maja 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, točka 26).

35 Da jih je mogoče šteti kot „drugo zakonodajo [Unije]“ v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2008/98, zadevna pravila ne smejo biti omejena zgolj na posamezno snov, ampak morajo obsegati natančne določbe, ki urejajo ravnanje z njimi kot z „odpadki“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98. V nasprotnem primeru ravnanje z zadevnimi odpadki ne bi bilo urejeno ne v okviru te direktive ne v okviru kake druge direktive ali v okviru nacionalne zakonodaje, kar bi bilo v nasprotju z besedilom člena 2(2)

navedene direktive in s samim ciljem zakonodaje Unije na področju odpadkov (glej po analogiji v zvezi s členom 2(1) Direktive 75/442 sodbo z dne 10. maja 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, točka 33 in navedena sodna praksa).

36 Iz tega izhaja, da morajo zadevna pravila Unije, da jih je mogoče šteti za „drugo zakonodajo [Unije]“ v smislu člena 2(2) Direktive 2008/98, vsebovati natančne določbe, ki urejajo ravnanje z odpadki, in morajo zagotoviti raven varstva, ki je vsaj enaka tisti, ki izhaja iz te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 10. maja 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, točka 34 in navedena sodna praksa).

37 Direktiva 91/271 pa ne zagotavlja takšne ravni varstva. Čeprav ureja zbiranje, čiščenje in odvajanje odpadne vode, pa ne vsebuje natančnih določb glede upravljanja z blatom iz čistilnih naprav. Zato ni mogoče šteti, da se nanaša na upravljanje zadnjenavedenih snovi in da zagotavlja raven varstva, ki je vsaj enaka tisti, ki izhaja iz Direktive 2008/98 (glej po analogiji sodbo z dne 10. maja 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, točka 35).

38 Direktiva Sveta 86/278/EGS z dne 12. junija 1986 o varstvu okolja, zlasti tal, kadar se blato iz čistilnih naprav uporablja v kmetijstvu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 265), na katero se sklicujejo tako predložitveno sodišče kot stranke iz postopka v glavni stvari, kot je razvidno iz njenega naslova in člena 1, ureja le uporabo blata iz čistilnih naprav v kmetijstvu. Ta direktiva torej ni upoštevna za opredelitev blata iz čistilnih naprav, ki se sežiga v sežigalnici ostankov zaradi energetske predelave s proizvodnjo pare, ki ni povezana s kmetijskimi dejavnostmi.

39 Zato je treba ugotoviti, da te odpadne vode niso izključene iz področja uporabe Direktive 2008/98. Enako velja za blato iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari, proizvedeno pri čiščenju navedenih odpadnih voda, saj blata iz čistilnih naprav ni med snovmi in predmeti, ki so lahko na podlagi člena 2(2) te direktive izključeni z njenega področja uporabe.

40 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali je blato iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98.

41 Opozoriti je treba, da je v tej določbi pojem „odpadek“ opredeljen kot vsaka snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.

42 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je opredelitev za „odpadek“ odvisna predvsem od ravnanja imetnika in pomena izraza „zavreči“ (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 17 in navedena sodna praksa).

43 Prav tako iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba izraz „zavreči“ razlagati ob upoštevanju cilja Direktive 2008/98, ki je v skladu z uvodno izjavo 6 te direktive zmanjšanje škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi na zdravje ljudi in okolje, in glede na člen 191(2) PDEU, ki določa, da je cilj okoljske politike Unije doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji zlasti na previdnostnem načelu in načelu preventivnega delovanja. Iz tega sledi, da se izraz „zavreči“ in torej pojem „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive o odpadkih ne smeta razlagati ozko (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 18 in navedena sodna praksa).

44 Poleg tega iz določb te direktive izhaja, da pojem „zavreči“ zajema hkrati „predelavo“ in „odstranjevanje“ snovi ali predmeta v smislu člena 3, točki 15 in 19, navedene direktive (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 19 in navedena sodna praksa).

45 Natančneje, obstoj „odpadka“ v smislu Direktive 2008/98 je treba preveriti glede na vse okoliščine, ob upoštevanju cilja te direktive in ob skrbi, da se ne posega v njeno učinkovitost. Tako lahko nekatere okoliščine nakazujejo na obstoj ravnanja ali namena ali obveznosti zavreči snov ali predmet v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98 (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točki 20 in 21).

46 Med okoliščinami, ki lahko pomenijo take indice, je dejstvo, da je uporabljena snov ostanek pri proizvodnji ali potrošnji, torej proizvod, ki kot tak ni bil želen (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, točka 41, in z dne 3. oktobra 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, točka 40).

47 V zvezi s tem je lahko tak indic tudi dejstvo, da je zadevna snov ostanek pri proizvodnji, katerega morebitna uporaba mora biti zaradi njegove sestave, ki je nevarna za okolje, opravljena pod posebnimi previdnostnimi ukrepi (sodba z dne 3. oktobra 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, točka 41 in navedena sodna praksa).

48 Poleg tega je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da metoda obdelave ali način uporabe snovi nista odločilna za to, ali se ta snov opredeli kot „odpadek“ ali ne, in da pojem „odpadek“ ne izključuje snovi ali predmetov, ki jih je mogoče gospodarsko ponovno uporabiti. Namen sistema nadzora in upravljanja, ki je določen z Direktivo 2008/98, je namreč zajeti vse predmete in snovi, ki jih lastnik zavrže, tudi če imajo ekonomsko vrednost in so zbrane s komercialnim namenom recikliranja, predelave ali ponovne uporabe (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, točka 40, in z dne 3. oktobra 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, točka 42 in navedena sodna praksa).

49 Posebno pozornost je treba nameniti tudi okoliščini, da zadevni predmet ali snov za imetnika nista ali ne bosta več uporabna, tako da ta predmet ali ta snov pomenita breme, ki ga bo ta imetnik skušal zavreči. V tem primeru namreč obstaja tveganje, da bo navedeni imetnik ta predmet ali to snov, ki ju ima v posesti, zavrgel tako, da bo okolju nastala škoda, zlasti da ju bo pustil, odvrgel ali odstranil nenadzorovano. Ker ta predmet ali ta snov spadata pod pojem „odpadek“ v smislu Direktive 2008/98, zanju veljajo določbe te direktive, kar pomeni, da je treba ta predmet ali to snov predelati ali odstraniti tako, da se pri tem ne ogroža zdravje ljudi, in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 22).

50 V zvezi s tem je stopnja verjetnosti ponovne uporabe blaga, snovi ali proizvoda brez predhodne predelave upoštevno merilo za presojo, ali gre za odpadek v smislu Direktive 2008/98. Če ne gre zgolj za možnost ponovne uporabe zadevnega blaga, snovi ali proizvoda, ampak za imetnika obstaja še ekonomska korist od te uporabe, je verjetnost take ponovne uporabe velika. V takem primeru se zadevno blago, snov ali proizvod ne morejo več opredeliti kot breme, ki bi ga imetnik želel „zavreči“, ampak kot pravi proizvod (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 23 in navedena sodna praksa).

51 Prav tako je mogoče, da v nekaterih okoliščinah blago, material ali surovina, ki nastane pri postopku pridobivanja ali izdelovanja, ki primarno ni namenjen njegovi proizvodnji, ni ostanek, ampak stranski proizvod, ki ga imetnik ne namerava „zavreči“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, ampak ga namerava v poznejšem procesu uporabiti ali tržiti – glede na primer, tudi za potrebe gospodarskih subjektov, ki ga niso proizvedli – pod pogoji, ki mu omogočajo doseganje koristi, če ta ponovna uporaba ni le morebitna, ampak gotova, ne zahteva predhodne predelave in je del kontinuiranega proizvodnega procesa (sodba z dne 3. oktobra 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, točka 44 in navedena sodna praksa).

52 Nikakor namreč ni mogoče upravičiti uporabe določb Direktive 2008/98, s katerimi se skušata zagotoviti predelava ali odstranjevanje odpadkov, ki ne ogrožata zdravja ljudi in pri katerih niso uporabljeni postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju, za blago, snovi ali proizvode, ki jih želi

imetnik izkoriščati ali tržiti pod ugodnimi pogoji, ne glede na predelavo. Vendar ob upoštevanju obveznosti široke razlage pojma „odpadek“ to velja le v položajih, v katerih vnovična uporaba zadevnega blaga ali snovi ni zgolj mogoča, temveč gotova, ne da bi bilo treba prej uporabiti enega od postopkov predelave odpadkov iz Priloge II k Direktivi 2008/98, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 24 in navedena sodna praksa).

53 Nazadnje pa mora predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojanje dejanskega stanja zadeve, o kateri odloča, preveriti, ali je imel imetnik zadevnega predmeta ali snovi namen ta predmet ali snov dejansko „zavreči“, ob upoštevanju vseh okoliščin obravnavanega primera, pri čemer mora zagotoviti spoštovanje cilja, ki je določen z Direktivo 2008/98. Ob tem pa Sodišče navedenemu sodišču posreduje vse koristne napotke za rešitev spora, ki mu je predložen (sodba z dne 4. julija 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, točka 25 in navedena sodna praksa).

54 V obravnavanem primeru je predmet postopka v glavni stvari to, ali je treba blato iz čistilne naprave za odpadne vode, ki jo skupaj upravljata družba Sappi in združenje Wasserverband, opredeliti kot „ odpadek“ in ali zato za njegov sežig veljajo določbe, ki se uporabljajo za odpadke. Če je tako, bi na podlagi nacionalnega prava za spremembe na kotlu družbe Sappi in sežigalnice ostankov v lasti združenja Wasserverband veljala obveznost pridobitve dovoljenja.

55 Družba Sappi trdi, da ni tako, ker je blato iz čistilne naprave, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, v skoraj 100 % sestavljeno iz rastlinskih ostankov, nastaja v proizvodnem procesu papirja in celuloze, je že od začetka zasnove naprav integrirano in se prek postopka energetske predelave uporablja za proizvodnjo papirja. Tako naj bi temu podjetju dajalo veliko gospodarsko prednost. Zaradi zaprtega sistema uporabe, ki vključuje prenos 24 ur na dan po transportnem traku, naj ne bi bilo nobene snovi, ki bi jo imetnik želel zavreči.

56 Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da je to blato iz čistilne naprave proizvedeno med skupnim čiščenjem industrijskih ter v manjšem obsegu hišnih ali komunalnih odpadnih voda v čistilni napravi in se po mehanski dehidraciji uporabi v sežigalnici ostankov zaradi energetske predelave s proizvodnjo pare v proizvodnem procesu družbe Sappi. Predložitveno sodišče šteje, da je navedeno blato iz čistilne naprave zaradi te ponovne integracije v sistem ter stalnega in trajnega, emisijsko nevtralnega sežiganja za proizvodnjo pare v postopku izdelave papirja trajno, takoj in gotovo ponovno uporabljeno.

57 Kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 41 in 42 te sodbe, je pojem „odpadek“ opredeljen kot vsaka snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.

58 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da okoliščina, da se v čistilni napravi odpadnim vodam iz proizvodnje papirja in celuloze doda le majhen delež komunalnih odpadnih voda, ni upoštevna za določitev, ali je blato iz čistilne naprave, ki izvira iz skupnega čiščenja teh odpadnih voda, „odpadek“.

59 Edino ta razlaga zagotavlja spoštovanje ciljev Direktive 2008/98 glede zmanjšanja škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi na zdravje ljudi in okolje. V takem primeru namreč odpadnih voda iz proizvodnje papirja in celuloze ni mogoče ločiti od hišnih ali komunalnih odpadnih voda in jih je mogoče predelati ali odstraniti samo, če se glede njih izvajajo tudi potrebni postopki obdelave, ki se zahtevajo z nacionalnim pravom. Ni pa sporno, da je treba hišne ali komunalne odpadne vode šteti za snovi, ki jih je njihov imetnik zavrgel.

60 Iz navedenega izhaja, da je treba – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – odpadne vode iz postopka v glavni stvari šteti za snovi, ki jih imetnik želi zavreči, zaradi česar jih je treba opredeliti kot „odpadek“ v smislu Direktive 2008/98.

61 V skladu z navedbami v spisu, predloženem Sodišču, je čiščenje teh odpadnih voda postopek čiščenja, določen z nacionalno zakonodajo s področja upravljanja voda pred odvajanjem odpadnih voda v vodotok, ker se lahko odvajajo samo neškodljive snovi. V zvezi s tem je iz elementov iz tega spisa razvidno, da bi lahko blato iz čistilne naprave glede na vrsto odpadnih voda in postopek čiščenja vsebovalo nekatere škodljive snovi, kot so patogeni organizmi ali težke kovine, ki pomenijo tveganje za okolje ter zdravje ljudi in živali.

62 Ni sporno, da je blato iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari ostanek, ki izvira iz čiščenja odpadnih voda. Tak element je, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 46 in 47 te sodbe, indic, da se status odpadka ohrani.

63 Vendar je razvidno, da predložitveno sodišče meni, da blata iz čistilne naprave niti pred sežigom ni več mogoče opredeliti kot „odpadke“.

64 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 6(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/98 določa pogoje, ki jim morajo ustrezati posebna merila, na podlagi katerih je mogoče določiti, kateri odpadki prenehajo biti odpadki v smislu člena 3, točka 1, te direktive, ko so predelani ali reciklirani.

65 Pri predelavi odpadkov je treba zagotoviti visoko raven varstva zdravja ljudi in okolja. Natančneje, predelava blata iz čistilnih naprav zajema nekatera tveganja za okolje in zdravje ljudi, zlasti v zvezi z morebitno vsebnostjo nevarnih snovi (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, točka 28).

66 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da če bi sežiganje blata iz čistilne naprave pomenilo „predelavo“ v smislu člena 3, točka 15, Direktive 2008/98, ki se nanaša na postopke v zvezi z odpadki, bi bilo treba to blato še ob sežiganju opredeliti kot „odpadek“. Za spremembo statusa, kot jo navaja predložitveno sodišče, bi se torej zahtevalo, da čiščenje, opravljeno z namenom predelave, omogoča pridobitev blata iz čistilne naprave, ki ustreza visoki ravni varovanja zdravja ljudi in okolja, kot se zahteva z Direktivo 2008/98, in je zlasti brez vsakršnih nevarnih snovi. V ta namen se je treba prepričati o neškodljivosti blata iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari.

67 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so pogoji iz člena 6(1) Direktive 2008/98 izpolnjeni že pred sežigom blata iz čistilne naprave. Zlasti je treba – po potrebi na podlagi znanstvene in tehnične analize – preveriti, ali blato iz čistilne naprave ustreza zakonskim mejnim vrednostim za onesnaževala in ali njegovo sežiganje nima splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.

68 V okviru te presoje je med drugim upoštevna okoliščina, da se toplota, proizvedena pri sežiganju blata iz čistilne naprave, ponovno uporabi v postopku proizvodnje papirja in celuloze, in okoliščina, da tak postopek pomeni pomembno korist za okolje zaradi uporabe materialov, ki izvirajo iz predelave, za ohranjanje naravnih virov ter ustvarjanje krožnega gospodarstva.

69 Če bi predložitveno sodišče na podlagi take analize ugotovilo, da so pogoji iz člena 6(1) Direktive 2008/98 izpolnjeni že pred sežigom blata iz čistilne naprave iz postopka v glavni stvari, bi bilo treba ugotoviti, da to blato ni odpadek.

70 V nasprotnem primeru bi bilo treba šteti, da je navedeno blato iz čistilne naprave na dan sežiganja še vedno zajeto s pojmom „odpadek“.

71 V teh okoliščinah in ker se, kot izhaja iz besedila člena 5(1) Direktive 2008/98, status „stranskih proizvodov“ in status „odpadka“ medsebojno izključujeta, ni treba preučiti, ali je treba blato iz postopka v glavni stvari opredeliti kot „stranske proizvode“ v smislu te določbe.

72 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 2(2)(a), člen 3, točka 1, in člen 6(1) Direktive 2008/98 razlagati tako, da je treba za blato iz čistilne naprave, proizvedeno med skupnim čiščenjem industrijskih, hišnih ali komunalnih odpadnih voda v čistilni napravi, ki se sežiga v sežigalnici ostankov zaradi energetske predelave s proizvodnjo pare, šteti, da ne gre za odpadek, če so pogoji iz člena 6(1) Direktive 2008/98 izpolnjeni že pred njegovim sežigom. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali gre v postopku v glavni stvari za tak primer.

Stroški

73 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku 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 (drugi senat) razsodilo:

Člen 2(2)(a), člen 3, točka 1, in člen 6(1) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv je treba razlagati tako, da je treba za blato iz čistilne naprave, proizvedeno med skupnim čiščenjem industrijskih, hišnih ali komunalnih odpadnih voda v čistilni napravi, ki se sežiga v sežigalnici ostankov zaradi energetske predelave s proizvodnjo pare, šteti, da ne gre za odpadek, če so pogoji iz člena 6(1) Direktive 2008/98 izpolnjeni že pred njegovim sežigom. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali gre v postopku v glavni stvari za tak primer.

Podpisi