



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 17. novembra 2022 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Odpadki – Direktiva 2008/98/ES – Člen 3, točka 1 – Člen 5(1) – Člen 6(1) – Izkopani materiali – Pojem ‚odpadki‘ in ‚stranski proizvod‘ – Prenehanje statusa odpadka“

V zadevi C-238/21,

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 2. aprila 2021, ki je na Sodišče prispela 13. aprila 2021, v postopku

Porr Bau GmbH

proti

Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, L. Bay Larsen, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika prvega senata, P. G. Xuereb, A. Kumin, sodnika, in I. Ziemele, sodnica,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodna tajnica: S. Beer, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. marca 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Porr Bau GmbH M. Walcher, Rechtsanwalt,
- za avstrijsko vlado F. Boldog, A. Kögl, A. Posch, J. Schmoll in E. Wolfslehner, agenti,
- za Evropsko komisijo S. Bourgois, C. Hermes in M. Ioan, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. junija 2022

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 Porr Bau GmbH (v nadaljevanju: Porr Bau) in Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (upravni organ okrožja Graz-Umgebung) v zvezi z ugotovitvijo zadnjega, da so izkopani materiali, odloženi na kmetijskih zemljiščih, odpadki.

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 v skladu z njeno tretjo uvodno izjavo varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih povzročajo zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov. Direktiva 75/442 je bila razveljavljena in nadomeščena 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.
- 4 V uvodnih izjavah 6, 8, 11, 22 in 29 Direktive 2008/98 je navedeno:
 - „(6) Prvi cilj vsake politike ravnanja z odpadki bi moral biti zmanjšanje škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi na zdravje ljudi in okolje. Obenem bi moral biti njen cilj zmanjšanje uporabe virov in spodbujanje praktične uporabe hierarhije ravnanja z odpadki.
 - [...]
 - (8) [...] Poleg tega bi bilo treba zaradi ohranjanja naravnih virov spodbujati predelavo odpadkov in uporabo predelanih materialov. [...]
 - [...]
 - (11) Status odpadka neonesnažene izkopane zemlje in drugega naravno prisotnega materiala, ki se uporabljata na mestih, kjer nista bila izkopana, se določi v skladu z opredelitvijo odpadka in določbami o stranskih proizvodih ali o prenehanju statusa odpadka po tej direktivi.
 - [...]
 - (22) [...] Za razjasnitev nekaterih vidikov opredelitve odpadka bi bilo treba v tej direktivi pojasniti:
 - [...]

- kdaj določen odpadek preneha biti odpadek, in sicer z določitvijo meril za prenehanje statusa odpadka, ki zagotavlja visoko raven varstva okolja ter koristi okolju in gospodarstvu; možne kategorije odpadkov, za katere bi bilo treba oblikovati specifikacije in merila za prenehanje statusa odpadka, med drugim predstavljajo gradbeni odpadki in odpadki pri rušenju objektov [...]. Da bi se doseglo prenehanje statusa odpadka, je lahko postopek predelave enostaven – npr. pregled odpadkov, da se ugotovi, ali izpolnjujejo merila za prenehanje statusa odpadka.

[...]

- (29) Države članice bi morale podpirati uporabo recikliranih materialov, kot je predelan papir, v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki in ciljem oblikovanja družbe recikliranja in, če je le mogoče, ne bi smele podpirati njihovega odlaganja ali sežiganja.“

- 5 Poglavje I te direktive, naslovljeno „Vsebina, področje uporabe in opredelitev pojmov,“ zajema člene od 1 do 7 te direktive.

- 6 Člen 1 te direktive tako 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 3 iste 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;

- 16. ‚priprava za ponovno uporabo‘ pomeni postopke preverjanja, čiščenja ali popravila, s katerim se proizvodi ali sestavni deli proizvodov, ki so postali odpadki, pripravijo za ponovno uporabo brez kakršne koli druge predobdelave;

[...]

- 19. ‚odstranjevanje‘ pomeni vsak postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica postopka pridobivanje snovi ali energije. Priloga I določa nepopoln seznam postopkov odstranjevanja;

[...]“.

8 Člen 4 Direktive 2008/98, naslovljen „Hierarhija ravnanja z odpadki“, določa:

„1. 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.

2. Države članice pri uporabi hierarhije ravnanja z odpadki iz odstavka 1 sprejmejo ukrepe za spodbujanje možnosti, ki skupaj zagotavljajo najboljši izid za okolje. [...]

[...]“.

9 Člen 5 te direktive, naslovljen „Stranski proizvodi“, v odstavku 1 določa:

„Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja tega izdelka, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadke 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.

[...]

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. [...].“

11 Člen 11 iste direktive, naslovljen „Ponovna uporaba in recikliranje“, v odstavku 2 določa:

„Da bi izpolnili cilje te direktive in naredili korak k evropski družbi recikliranja z visoko stopnjo učinkovitosti virov, države članice sprejmejo potrebne ukrepe, namenjene doseganju naslednjih ciljev:

[...]

(b) do leta 2020 se priprava za ponovno uporabo, recikliranje in materialna predelava, vključno z zasipanjem z uporabo odpadkov za nadomestitev drugih materialov, nenevarnih gradbenih odpadkov in odpadkov pri rušenju objektov, z izjemo naravno prisotnega materiala, opredeljenega v kategoriji 17 05 04 v seznamu odpadkov, povečajo na najmanj 70 % skupne teže“.

12 Med postopki predelave, naštetimi v Prilogi II k Direktivi 2008/98, je med drugim „[v]vnos v ali na tla v korist kmetijstvu ali za ekološko izboljšanje“.

Avstrijsko pravo

13 Člen 2(1) Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (zvezni zakon o ravnanju z odpadki iz leta 2002) določa:

„Opadki 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 so potrebni za to, da se prepreči negativni vpliv na javne interese (člen 1(3)).“

14 V členu 5(1) tega zakona je določeno:

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

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 15 Na družbo Porr Bau se je obrnilo več kmetov, da bi od nje pridobilo izkopane materiale za ponovno uporabo tal ali za izboljšanje proizvodnih kmetijskih površin v pridelavi. Takrat ni bilo gotovo, ali bo ta družba lahko izpolnila njihovo prošnjo. Družba Porr Bau je nato izbrala primerni gradbeni projekt in izkopala te materiale. Ta družba je tako dobavila zahtevane materiale, in sicer nekontaminirane izkopane materiale kakovostnega razreda A 1, ki so na podlagi avstrijskega prava izkopana zemlja najvišje kakovosti. V skladu s tem pravom je uporaba takih materialov primerna za tako ureditev zemljišča in je zakonita.
- 16 Družba Porr Bau je 4. maja 2018 od okrajnega upravnega organa Graz-Umgebung zahtevala, naj ugotovi, da izkopani materiali, ki jih je dobavila, niso odpadki, in podredno, da predvidena dela niso dejavnost, za katero velja obveznost prispevka za onesnaženo območje.
- 17 Ta organ je z odločbo z dne 14. septembra 2020 ugotovil, da so navedeni materiali odpadki v smislu člena 2(1) zveznega zakona o ravnanju z odpadki iz leta 2002 in da njihov status odpadka ni prenehal, predvsem ker niso bila izpolnjena formalna merila, določena v zveznem načrtu za ravnanje z odpadki.
- 18 Družba Porr Bau je vložila tožbo zoper to odločbo pri Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče za Štajersko, Avstrija), ki se sprašuje, ali je zadevne izkopane materiale treba šteti za „odpadek“ v smislu Direktive 2008/98. To sodišče navaja tudi, da če je odgovor pritrdilen, bo moralo preučiti, ali je ta status prenehal.
- 19 Navedeno sodišče poudarja, da so bili navedeni materiali pregledani, zato jih je mogoče neposredno uporabiti. Navaja, da so se v obravnavanem primeru uporabljali za izboljšanje kmetijske strukture, da je obstajala potreba po materialih, da so bile spoštovane tehnične zahteve in da sicer niso imeli nikakršnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje. Poleg tega naj bi bil cilj takega pristopa preprečevanje odpadkov in uporaba takih materialov kot nadomestek za surovine.
- 20 Predložitveno sodišče navaja, da v skladu z avstrijskim pravom samo dve dejavnosti povzročita prenehanje statusa odpadka, in sicer, prvič, priprava za ponovno uporabo z nadzorom, čiščenjem ali popravilom, in drugič, dejanska uporaba zadevnih materialov kot nadomestek za surovine. Glede izkopanih materialov naj bi bila veljavna merila strožja, saj priprava za ponovno uporabo ne povzroči tega, da jim preneha njihov status odpadka. To sodišče zato meni, da je v skladu s trenutno veljavnim pravom v Avstriji in v skladu s splošno sprejeto razlago prenehanje statusa odpadka omejeno tako, da je v nasprotju s pravom Unije.
- 21 Čeprav namreč zadevni izkopani materiali spadajo v najvišji kakovostni razred in so tehnično in pravno primerni za izboljšanje zadevnih kmetijskih površin, bi lahko zadevna formalna merila, ki so določena v zveznem načrtu za ravnanje z odpadki, in ki se razlagajo ozko, ovirala to, da tem materialom preneha status odpadka.
- 22 Tako je po mnenju predložitvenega sodišča dejavnost, kot je izboljševanje kmetijskih površin z izkopanimi materiali, ki se uporablja kot nadomestek surovin in ki jo je treba opraviti na podlagi hierarhije ravnanja z odpadki iz Direktive 2008/98, onemogočena. To bi v nasprotju s cilji te direktive spodbudilo k uporabi primarnih surovin in odlaganju sekundarnih surovin, kot so izkopani materiali, ki so popolnoma primerni za predelavo.

23 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče za Štajersko, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero status odpadka preneha šele, ko se odpadki ali odpadne snovi ali snovi, pridobljene iz njih, neposredno uporabijo kot nadomestek za surovine ali izdelke, proizvedene iz primarnih surovin, ali ko so pripravljene za ponovno uporabo, v nasprotju s členom 6(1) Direktive [2008/98]?

Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

2. Ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero lahko izkopanemu materialu status odpadka preneha šele, ko se uporabi kot nadomestek za surovine ali izdelke, proizvedene iz primarnih surovin, v nasprotju s členom 6(1) Direktive 2008/98?

Če sta odgovora na prvo in/ali drugo vprašanje nikalna:

3. Ali je nacionalna ureditev, v skladu s katero izkopanemu materialu ne more prenehati status odpadka, če niso ali niso v celoti izpolnjena formalna merila (zlasti obveznosti vodenja evidenc in dokumentiranja), ki niso okoljsko pomembna za izvedeni ukrep, čeprav izkopani material dokazano ne dosega mejnih vrednosti, ki so določene za predvideni konkretni namen uporabe (kakovostni razred), v nasprotju s členom 6(1) Direktive 2008/98?“

Vprašanja za predhodno odločanje

24 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu s svojo ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanje, ki mu je bilo predloženo. Poleg tega lahko Sodišče upošteva določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v svojem vprašanju ni sklicevalo (sodba z dne 1. avgusta 2022, Uniqa Asigurări, C-267/21, EU:C:2022:614, točka 21 in navedena sodna praksa).

25 Naloga Sodišča je tudi, da na postavljena vprašanja odgovori opirajoč se na nacionalno ureditev in dejanski okvir, ki ju je opredelilo predložitveno sodišče, ki je glede tega edino pristojno, in zadnjenavedenemu posredovati vse upoštevne elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo presojo skladnosti te ureditve z določbami zadevne direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2022, Philips Orăștie, C-487/20, EU:C:2022:92, točka 21 in navedena sodna praksa).

26 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče izraža dvome glede vprašanja, ali so izkopani materiali iz postopka v glavni stvari „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98. To sodišče namreč navaja, da je eden od predmetov spora, o katerem odloča, izvedeti, ali je nekontaminirane izkopyane materiale, ki na podlagi nacionalnih predpisov spadajo v najvišji kakovostni razred, treba opredeliti kot „odpadke“.

27 Avstrijska vlada trdi, da je v skladu z avstrijskim pravom glavni namen nosilca gradbenega projekta, kadar so med gradbenim projektom izkopani ali porušeni materiali, izvedba tega projekta, ne da bi ga ti materiali ovirali, zato naj bi se ti odstranili z zadevnega območja, z namenom, da se jih zavrže.

- 28 Družba Porr Bau meni, da v obravnavanem primeru ni tako, in trdi, da bi lahko izkopani materiali iz postopka v glavni stvari izpolnjevali pogoje iz člena 5(1) Direktive 2008/98 in bi jih bilo torej mogoče opredeliti kot „stranske proizvode“.
- 29 Predložitveno sodišče navaja, da če bi bilo treba te materiale vendarle opredeliti kot „odpadke“, bi bilo treba zanje plačati prispevek za onesnaženo področje in preučiti, ali je za navedene materiale prenehal status odpadka, in če je, kdaj je prenehal.
- 30 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da bi bilo treba v skladu z uvodno izjavo 11 Direktive 2008/98 status odpadka za neonesnažena tla in druge geološke izkopane naravne materiale, ki se uporabljajo na drugih območjih, kot so bili izkopani, presojati v skladu z opredelitvijo odpadkov in določbami o stranskih proizvodih ali prenehanju statusa odpadka na podlagi te iste direktive.
- 31 Da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, je treba zato šteti, da predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3, točka 1, člen 5(1) in člen 6(1) Direktive 2008/98 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, v skladu s katero je treba nekontaminirane izkopane materiale, ki na podlagi nacionalnega prava spadajo v najvišji kakovostni razred, na eni strani opredeliti za „odpadke“, čeprav bi se ugotovilo, da ti materiali ustrezajo pojmu „stranski proizvodi“, in na drugi strani, jim ta status odpadkov odvzeti šele, ko se jih neposredno uporabi kot nadomestek in ko njihov imetnik izpolnjuje formalna merila, ki niso upoštevana za varstvo okolja.

Opredelitev izkopanih materialov kot „odpadek“ ali kot „stranski proizvod“

- 32 V členu 3 Direktive 2008/98 je pojem „odpadek“ opredeljen kot vsaka snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.
- 33 V zvezi s tem je Sodišče večkrat razsodilo, da je opredelitev „odpadek“ odvisna predvsem od ravnanja imetnika in pomena izraza „zavreči“ (sodba z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 34 V zvezi z izrazom „zavreči“ iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba ta izraz 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 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).
- 35 Natančneje, obstoj „odpadka“ v smislu Direktive 2008/98 je treba preveriti glede na vse okoliščine, med katerimi lahko nekatere nakazujejo na obstoj ravnanja ali namena ali obveznosti zavreči snov ali predmet v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 45 in navedena sodna praksa).

- 36 Med okoliščinami, ki so lahko tak indic, je dejstvo, da je obravnavana snov ostanek pri proizvodnji ali porabi, torej proizvod, ki ni bil zelen kot tak in katerega morebitna uporaba mora biti zaradi njegove sestave, ki je nevarna za okolje, opravljena pod posebnimi previdnostnimi ukrepi (sodba z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točki 46 in 47 ter navedena sodna praksa).
- 37 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 snovi in predmete, ki jih lastnik zavrže, tudi če imajo ekonomsko vrednost in so zbrane s komercialnim namenom recikliranja, predelave ali ponovne uporabe (sodba z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 38 Posebno pozornost je treba nameniti tudi okoliščini, da zadevna snov ali predmet za imetnika nista ali ne bosta več uporabna, zato ta snov ali ta predmet pomenita breme, ki ga bo ta imetnik skušal zavreči. V tem primeru namreč obstaja tveganje, da bo imetnik to snov ali ta predmet, ki ju ima v posesti, zavrzel tako, da bo okolju nastala škoda, zlasti da ju bo pustil, odvrzel ali odstranil nenadzorovano. Ker ta snov ali ta predmet spadata pod pojem „odpadek“ v smislu Direktive 2008/98, zanju veljajo določbe te direktive, kar pomeni, da je treba to snov ali ta predmet 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 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 39 V zvezi s tem je stopnja verjetnosti ponovne uporabe snovi ali predmeta brez predhodne predelave upoštevno merilo za presojo, ali gre za odpadek v smislu Direktive 2008/98. Če ne gre zgolj za možnost ponovne uporabe zadevne snovi ali predmeta, ampak za imetnika obstaja še ekonomska korist od te uporabe, je verjetnost take ponovne uporabe velika. V takem primeru se zadevna snov ali predmet ne moreta opredeliti niti kot breme, ki bi ga imetnik želel „zavreči“, ampak kot pravi proizvod (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 40 Prav tako je mogoče, da v nekaterih okoliščinah snov ali predmet, ki izhajata iz postopka 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 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 41 Kot je odločilo Sodišče, nikakor namreč ni mogoče upravičiti uporabe zahtev 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 snovi ali predmete, ki jih želi imetnik izkoriščati ali tržiti pod ugodnimi pogoji, ne glede na kakršno koli predelavo. Vendar je treba ob upoštevanju obveznosti široke razlage pojma „odpadek“ to

utemeljitev omejiti na položaje, v katerih ponovna uporaba zadevnih snovi ali predmetov 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 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 52 in navedena sodna praksa).

- 42 Iz člena 5(1) Direktive 2008/98 namreč izhaja, da je „stranski proizvod“, snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali predmeta in ki izpolnjuje nekatere pogoje, naštete v tem členu 5(1), od (a) do (d).
- 43 Kot izhaja iz te določbe, je mogoče snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali predmeta, šteti za „stranski proizvod“ in ne za „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, le če so izpolnjeni naslednji kumulativni pogoji. Prvič, poznejša uporaba snovi ali predmeta mora biti zagotovljena. Drugič, snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov. Tretjič, snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del proizvodnega procesa. Četrto, nadaljnja uporaba mora biti zakonita, tj. snov ali predmet mora ustrezati vsem ustreznim zahtevam v zvezi s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja, ki so določene za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.
- 44 Snov ali predmet, ki je „stranski proizvod“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/98, se ne šteje za odpadki, ki spada na področje uporabe te direktive. Tako se torej v skladu s to določbo status „stranskega proizvoda“ in status „odpadka“ vzajemno izključujeta (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 71).
- 45 Sodišče je v zvezi s tem menilo, da naftni koks, ki se proizvede namerno ali pri sočasni proizvodnji drugih naftnih goriv v naftni rafineriji in se zanesljivo uporablja kot gorivo za energetske potrebe te rafinerije in drugih industrijskih obratov, ni odpadki v smislu te direktive. Živinorejske odplake pa se v enakih razmerah izognejo temu, da bi bile opredeljene kot „odpadki“, če se uporabljajo kot gnojilo za tla v okviru zakonitega vnašanja na natančno določenih zemljiščih in če je njihovo skladiščenje omejeno na potrebe tega vnašanja (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2005, C-121/03, Komisija/Španija, C-121/03, EU:C:2005:512, točki 59 in 60 ter navedena sodna praksa).
- 46 Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja v zadevi, o kateri odloča, mora preveriti, ali je glede na ugotovitve iz točk od 32 do 39 te sodbe družba Porr Bau dejansko nameravala „zavreči“ izkopane materiale iz postopka v glavni stvari, tako da bi pomenili odpadke v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98.
- 47 To sodišče mora zlasti preveriti, ali ti izkopani materiali pomenijo breme, ki ga je to gradbeno podjetje nameravalo zavreči, in bi zato obstajalo tveganje, da bi ga to podjetje zavrnilo in s tem povzročilo škodo okolju, zlasti da bi ga nenadzorovano opustilo, zavrnilo ali odstranilo.
- 48 Ob tem pa je naloga Sodišča, da navedenemu sodišču posreduje vse koristne napotke za rešitev spora, ki mu je predložen (glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, C-629/19, EU:C:2020:824, točka 53 in navedena sodna praksa).

- 49 V obravnavanem primeru je iz elementov, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče, razvidno, da je celo pred izkopavanjem materialov iz postopka v glavni stvari obstajala izrecna prošnja lokalnih kmetov za dobavo takih materialov. Potem ko so se pojavili ustrezni gradbeni projekti, v okviru katerih so bili zaproseni izkopani materiali na voljo, naj bi se na podlagi te prošnje družba Porr Bau zavezala, da bo dala na voljo te izkopane materiale, ob tem pa je bil sklenjen sporazum, v skladu s katerim bi to podjetje z njimi izvedlo dela za ponovno uporabo in izboljšanje kmetijskih zemljišč in površin, ki so bili pravilno opredeljeni. Na podlagi teh dejstev, če so dokazana, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče, ni mogoče izkazati namena zadevnega gradbenega podjetja, da zadevne materiale zavrže.
- 50 Zato je treba preučiti, ali je izkopane materiale iz postopka v glavni stvari mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/98.
- 51 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so izpolnjeni vsi pogoji iz te določbe, navedeni v točki 43 te sodbe.
- 52 Na prvem mestu, v zvezi s pogojem iz člena 5(1)(a) te direktive, v skladu s katerim je poznejša uporaba snovi ali predmeta zagotovljena, bo moralo to sodišče v obravnavanem primeru preveriti, ali so se zadevni kmeti pri družbi Porr Bau brezpogojno zavezali, da bodo prevzeli izkopane materiale iz postopka v glavni stvari, da bi jih uporabili za ponovno uporabo in izboljšanje kmetijskih zemljišč in površin, in da so bili poleg tega ti materiali in dobavljene količine dejansko namenjeni za izvedbo teh del in strogo omejeni na potrebe te izvedbe.
- 53 Če navedeni materiali ne bi bili dobavljeni takoj, bi bilo treba za razumno obdobje dovoliti hrambo, ki omogoča začasno hrambo teh materialov do izvedbe del, za katera so namenjeni. Kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 45 te sodbe, pa čas te hrambe ne sme presegati časa, ki ga zadevno podjetje potrebuje za izvedbo svojih pogodbenih obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 54 Na drugem mestu, v zvezi s pogojem iz člena 5(1)(b) Direktive 2008/98, v skladu s katerim mora biti mogoče snov ali predmet neposredno uporabiti brez nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov, je treba opozoriti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da so bili izkopani materiali iz postopka v glavni stvari predmet nadzora kakovosti, ki potrjuje, da gre za nekontaminirane materiale iz najvišjega kakovostnega razreda in jih kot take priznava nacionalno pravo. Vendar se mora predložitveno sodišče prepričati, da za te materiale pred njihovo nadaljnjo uporabo ni bila potrebna nobena predelava ali obdelava.
- 55 Na tretjem mestu, glede pogoja iz člena 5(1)(c) Direktive 2008/98 in vprašanja, ali so navedeni materiali sestavni del proizvodnega procesa družbe Porr Bau, je treba, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 41 in 47 sklepnih predlogov, poudariti, da je izkopana zemlja rezultat enega od prvih korakov, ki se običajno izvedejo pri gradnji kot gospodarski dejavnosti, katere rezultat je preoblikovanje zemljišča.
- 56 Na četrtem mestu, glede pogoja, da mora biti nadaljnja uporaba snovi ali predmeta zakonita, je v členu 5(1)(d) Direktive 2008/98 med drugim zahtevano, da 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.

- 57 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so bili v skladu z navedbami v predložitveni odločbi izkopani materiali iz postopka v glavni stvari po analizi kakovosti, opravljeni pred njihovo ponovno uporabo, razvrščeni v najvišji kakovostni razred nekontaminiranih izkopanih materialov, kot je opredeljen v avstrijski zakonodaji, zlasti v okviru zveznega načrta ravnanja z odpadki, ki določa posebne zahteve glede zmanjšanja količine odpadkov, njihovih onesnaževalcev in njihovih škodljivih učinkov na okolje in zdravje ljudi. Ta načrt naj bi določal tudi, da je nekontaminiran izkopani material najvišjega kakovostnega razreda primeren in dovoljen za ponovno uporabo in izboljšanje zemljišč.
- 58 Ta uporaba je načeloma skladna s cilji Direktive 2008/98. Poudariti je namreč treba, da uporaba zemlje in izkopavanj v obliki gradbenih materialov, če ustreza strogim zahtevam po kakovosti, pomeni veliko ugodnost za okolje, saj prispeva k zmanjšanju odpadkov, ohranjanju naravnih virov in razvoju krožnega gospodarstva, kot to zahteva člen 11(2)(b) te direktive.
- 59 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 73 sklepnih predlogov, je treba šteti, da uporaba izkopane materiala najvišjega kakovostnega razreda za ponovno uporabo in izboljšanje kmetijskih zemljišč omogoča spoštovanje hierarhije odpadkov, določene v členu 4 navedene direktive.
- 60 Če pa bi predložitveno sodišče, nasprotno, ugotovilo, da so izkopani materiali iz postopka v glavni stvari „odpadki“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, to sodišče sprašuje, ali je treba člen 6(1) te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero status odpadka za take materiale preneha le, če se neposredno uporabljajo kot nadomestki in njihov imetnik izpolnjuje formalna merila, ki niso upoštevana za varstvo okolja.

Prenehanje statusa odpadka za izkopane materiale

- 61 V skladu s členom 6(1) Direktive 2008/98 nekateri določeni odpadki prenehajo biti odpadki, ko so predelani, vključno z recikliranjem. Za prenehanje statusa odpadka veljajo tudi posebna merila, ki jih je treba opredeliti ob upoštevanju več pogojev. Prvič, zadevna snov ali predmet se običajno uporablja za določene namene. Drugič, za to snov ali predmet obstaja trg ali povpraševanje. Tretjič, snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve za določene namene ter izpolnjuje zahteve obstoječe zakonodaje in standarde, ki veljajo za proizvode. Četrtič, uporaba snovi ali predmeta ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi.
- 62 Predložitveno sodišče navaja, da člen 5(1) zveznega zakona o ravnanju z odpadki iz leta 2002 določa, da status odpadka za odpadno snov ali snovi, ki iz njega izvirajo, preneha, če se te snovi neposredno uporabijo kot nadomestki za surovine ali proizvode, pridobljene iz primarnih surovin, ali po njihovi pripravi za ponovno uporabo.
- 63 Vendar to sodišče v zvezi z izkopanimi materiali poudarja, da ta status odpadka preneha šele, ko so bili ti materiali uporabljeni kot nadomestki za surovine ali proizvode, pridobljene iz primarnih surovin.
- 64 Poleg tega navedeno sodišče navaja, na eni strani, da predelava na podlagi priprave za ponovno uporabo ne povzroči, da takim materialom preneha status odpadka. Na drugi strani bi morale biti za prenehanje tega statusa v skladu z zveznim načrtom ravnanja z odpadki izpolnjene formalne zahteve, kot so obveznosti vodenja evidenc in dokumentiranja, ki naj ne bi bile upoštevne za varstvo okolja.

- 65 Preveriti je torej treba, ali člen 6(1) Direktive 2008/98 nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero status odpadka za nekontaminirane izkopane materiale, ki v skladu z nacionalnim pravom spadajo v najvišji kakovostni razred, preneha šele, ko so uporabljeni kot nadomestki za surovine in ko so bile take formalne zahteve izpolnjene.
- 66 Na prvem mestu je treba poudariti, da čeprav je med postopki predelave, naštetimi v Prilogi II k Direktivi 2008/98, „[v]nos v ali na tla v korist kmetijstvu ali za ekološko izboljšanje“, iz uvodne izjave 22 te direktive izhaja, da je za dosego prenehanja statusa odpadka postopek predelave lahko enostaven – npr. pregled odpadkov, da se ugotovi, ali izpolnjujejo merila za prenehanje statusa odpadka.
- 67 Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 65 sklepnih predlogov, je ta uvodna izjava izražena v členu 3, točka 16, Direktive 2008/98, ki pojem „priprava za ponovno uporabo“ opredeljuje kot postopke „preverjanja, čiščenja ali popravila“, s katerim se proizvodi ali sestavni deli proizvodov, ki so postali odpadki, pripravijo za ponovno uporabo brez kakršne koli druge predobdelave. Ta določba izrecno opredeljuje postopke „priprave za ponovno uporabo“ kot predelavo.
- 68 Zato je treba šteti, da je preverjanje, s katerim je mogoče določiti kakovost in prisotnost onesnaževanja oziroma kontaminiranosti izkopanega materiala mogoče opredeliti kot „postopek preverjanja“, ki je zajet v pojmu „priprava za ponovno uporabo“, kot je opredeljen v členu 3, točka 16, Direktive 2008/98. Zato je mogoče šteti, da so odpadki, ki so bili predmet tega postopka „priprave za ponovno uporabo“, predelani v smislu člena 6(1) te direktive, čeprav njihova ponovna uporaba ne zahteva nobenega postopka predobdelave.
- 69 Na drugem mestu, predložitveno sodišče mora presoditi, ali so v postopku v glavni stvari ob koncu postopka preverjanja izpolnjena posebna merila, določena ob spoštovanju pogojev iz tega člena 6(1).
- 70 Glede formalnih meril, določenih v zveznem načrtu za ravnanje z odpadki, ki so veljala za izkopane materiale iz postopka v glavni stvari, je treba poudariti, da v skladu s členom 6(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/98 merila za prenehanje statusa odpadka po potrebi vključujejo mejne vrednosti za onesnaževala in upoštevajo vse možne škodljive okoljske vplive snovi ali predmeta. Poleg tega imajo države članice v okviru, določenem v členu 6(4) te direktive, diskrecijsko pravico glede opredelitve teh meril.
- 71 Zato, čeprav se lahko formalna merila, kakršna so ta, ki jih navaja predložitveno sodišče, izkažejo za potrebna zlasti za zagotovitev kakovosti in neškodljivosti zadevne snovi, morajo biti določena tako, da se dosežejo njihovi cilji, ne da bi bila ogrožena uresničitev ciljev iz Direktive 2008/98.
- 72 V obravnavanem primeru je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da je v skladu z odločbo iz točke 17 te sodbe presojo, v skladu s katero status odpadka za izkopane materiale iz postopka v glavni stvari ni prenehal, v bistvu mogoče pripisati nespoštovanju formalnih meril, ki niso upoštevna za varstvo okolja.
- 73 Cilji Direktive 2008/98 pa bi bili lahko kršeni, če se ne glede na spoštovanje posebnih meril, določenih v skladu s pogoji iz člena 6(1) te direktive, za nekontaminirane izkopane materiale najvišjega kakovostnega razreda, katerih lastnosti lahko služijo za izboljšanje kmetijskih struktur, ne bi štelo, da jim je prenehal status odpadka po nadzoru kakovosti, ki omogoča, da se zagotovi neškodljivost njihove uporabe za okolje ali zdravje ljudi.

- 74 Če bi bila, kot to navaja predložitveno sodišče, ponovna uporaba takih izkopanih materialov ovirana s temi formalnimi merili, ki niso upoštevna za varstvo okolja, bi bilo treba šteti, da so ta merila v nasprotju s cilji Direktive 2008/98, ki, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 6, 8 in 29, spodbujajo hierarhijo uporabe odpadkov, določene v členu 4 te direktive, ter predelavo odpadkov in uporabo predelanih materialov, da se ohranijo naravni viri in omogoči vzpostavitev krožnega gospodarstva. Če bi bilo tako, bi taki ukrepi ogrozili polni učinek te direktive.
- 75 Ni mogoče sprejeti, da ta formalna merila ogrožajo uresničevanje ciljev Direktive 2008/98. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago določb svojega nacionalnega prava, mora preučiti, če je v tem primeru tako.
- 76 Iz teh ugotovitev izhaja, da če so bili izkopani materiali iz postopka v glavni stvari predelani in ustrezajo vsem posebnim merilom, opredeljenim v skladu s pogoji iz člena 6(1), od (a) do (d), Direktive 2008/98, kar mora preveriti predložitveno sodišče, je treba šteti, da je status odpadka za te materiale prenehal.
- 77 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 3, točka 1, in člen 6(1) Direktive 2008/98 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere je treba nekontaminirane izkopyane materiale, ki v skladu z nacionalnim pravom spadajo v najvišji kakovostni razred:
- opredeliti kot „odpadke“, čeprav njihov imetnik nima niti namena niti obveznosti, da jih zavrže, in čeprav ti materiali izpolnjujejo pogoje, določene v členu 5(1) te direktive, da se jih opredeli kot „stranske proizvode“,
 - ta status odpadka pa zanje preneha le, če se neposredno uporabljajo kot nadomestki in je njihov imetnik izpolnil formalna merila, ki niso upoštevna za varstvo okolja, če ta merila ogrožajo uresničevanje ciljev te direktive.

Stroški

- 78 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 (prvi senat) razsodilo:

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

nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere je treba nekontaminirane izkopyane materiale, ki v skladu z nacionalnim pravom spadajo v najvišji kakovostni razred:

- **opredeliti kot „odpadke“, čeprav njihov imetnik nima niti namena niti obveznosti, da jih zavrže, in čeprav ti materiali izpolnjujejo pogoje, določene v členu 5(1) te direktive, da se jih opredeli kot „stranske proizvode“,**

- **ta status odpadka pa zanje preneha le, če se neposredno uporabljajo kot nadomestki in je njihov imetnik izpolnil formalna merila, ki niso upoštevna za varstvo okolja, če ta merila ogrožajo uresničevanje ciljev te direktive.**

Podpisi