Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

26 ноември 2015 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Отпадъци — Превози — Регламент (ЕО) № 1013/2006 — Превози в рамките на Европейския съюз — Пункт на влизане, различен от предвидения в нотификацията и в предварителното съгласие — Съществена промяна в данните относно превоза на отпадъци — Незаконен превоз — Пропорционалност на административната глоба“

По дело C-487/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Будапеща, Унгария) с акт от 22 октомври 2014 г., постъпил в Съда на 4 ноември 2014 г., в рамките на производство по дело

SC Total Waste Recycling SRL

срещу

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на пети състав, изпълняващ функцията на председател на седми състав, C. Lycourgos (докладчик) и J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Европейската комисия, от L. Havas и D. Loma-Osorio Lerena, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 35, буква г), член 17, параграф 1 и член 50 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172), изменен с Регламент (ЕО) № 669/2008 на Комисията от 15 юли 2008 г. (ОВ L 97, стр. 8, наричан по-нататък „Регламент № 1013/2006“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между дружество SC Total Waste Recycling SRL (наричано по-нататък „Total Waste Recycling“) и Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (национална инспекция по опазване на околната среда и природата, наричана по-нататък „националната инспекция“) относно административна глоба, наложена от тази инспекция за нарушения на законодателството относно превозите на отпадъци.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 1, 7, 13, 14 и 33 от Регламент № 1013/2006 гласят:

„(1) Основната и преобладаваща цел и компонент на настоящия регламент е опазването на околната среда, като неговото въздействие върху международната търговия е несъществено.

[…]

(7) Важно е да се организира и регулира наблюдението и контрола върху превозите на отпадъци по начин, който взема предвид необходимостта от запазване, опазване и подобряване на качеството на околната среда и здравето на човека, и който насърчава еднаквото прилагане на регламента в рамките на Общността.

[…]

(13) Въпреки, че надзорът и контролът върху превози на отпадъци в рамките на дадена държава членка е работа на самата държава членка, националните системи за превоз на отпадъци трябва да отчитат необходимостта от съгласуване със системата на Общността, с цел гарантиране на високо ниво на опазване на околната среда и здравето на човека.

(14) В случая на превози на отпадъци, предназначени за операции по обезвреждане и отпадъци, които не са изброени в приложения III, IIIA или IIIБ, предназначени за операции по оползотворяване, е целесъобразно да се гарантира оптимално наблюдение и контрол чрез изискване на предварително писмено съгласие за такива превози [наричано по-нататък „съгласието“]. Тази процедура на свой ред […] изисква предварителна нотификация, което дава възможност на компетентните органи да бъдат надлежно информирани, за да могат да предприемат всички необходими мерки за опазването на здравето на човека и околната среда. Това дава възможност на тези органи също и да повдигнат обосновани възражения срещу такива превози.

[…]

(33) Следва да се предприемат необходимите стъпки за да се гарантира, че в съответствие с Директива 2006/12/ЕО и останалото законодателство на Общността за отпадъци, отпадъците, превозвани в рамките на Общността и отпадъците, внесени в Общността, се управляват за целия период на превоза, включително оползотворяването или обезвреждането в държавата по местоназначение, без да се застрашава здравето на човека и без да се използват процеси или методи, които могат да причинят вреда на околната среда. […]“.

4 Озаглавеният „Определения“ член 2 от този регламент предвижда:

„По смисъла на настоящия регламент:

[…]

35) „незаконен превоз“ означава всеки превоз на отпадъци, извършен:

[…]

г) по начин, който фактически не е посочен в нотификацията или документите за превоз; […]“.

5 Член 3, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1013/2006 предвижда, че превозите на отпадъци, които са предназначени за оползотворяване и са изброени в „жълтия“ списък с отпадъци, фигуриращ в приложение IV от този регламент, са предмет на процедура на нотификация и съгласие, в съответствие с разпоредбите на дял II от въпросния регламент.

6 Съгласно член 4 от Регламент № 1013/2006 при представяне на нотификация за превоз на отпадъци, посочени в член 3, параграф 1, буква а) или б), нотификаторът попълва документа за нотификация, фигуриращ в приложение I А към този регламент, и ако е необходимо, документа за превоз, фигуриращ в приложение IБ от споменатия регламент, като доставя или прилага към тези два документа информацията и документацията, посочена в приложение II, части 1 и 2 към същия регламент.

7 Член 9 от Регламент № 1013/2006 урежда процедурата относно съгласието, което компетентните органи по местоназначение, изпращане и транзит дават за нотифицираните им превози на отпадъци.

8 Съгласно член 17 („Промени в превоза след съгласие“) от Регламент № 1013/2006:

„1. Ако се направи съществена промяна в данните и/или условията на превоз, за който има съгласие, включително промени в планираното количество, маршрут, курс, дата на превоза или превозвач, нотификаторът информира незабавно заинтересованите компетентни органи и получателя и то преди началото на превоза, ако е възможно.

2. В такива случаи се изпраща нова нотификация, освен ако всички заинтересовани компетентни органи не сметнат, че предложените промени не изискват нова нотификация.

[…]“.

9 Член 49 („Опазване на околната среда“) от Регламент № 1013/2006 предвижда в параграф 1:

„Производителят, нотификаторът и други замесени предприятия в превоза на отпадъци и/или тяхното оползотворяване или обезвреждане, предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че всички експедирани от тях отпадъци се управляват без да се застрашава

здравето на човека и по екологосъобразен начин за времето на превоза и по време на тяхното оползотворяване и обезвреждане. По-специално, когато превоза се осъществява в Общността, се спазват изискванията на член 4 от Директива 2006/12/ЕО и останалото законодателство на Общността за отпадъци.

[…]“.

10 Съгласно член 50 („Изпълнение в държавите членки“) от посочения регламент:

„1. Държавите членки определят правилата за санкции, прилагани при нарушение на разпоредбите на настоящия регламент и предприемат всички мерки, необходими за да се гарантира тяхното изпълнение. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и разубеждаващи. Държавите членки информират Комисията за тяхното национално законодателство, отнасящо се до предотвратяване и откриване на незаконни превози и санкциите за такива превози.

[…]

3. Проверките на превози може да се правят по-специално:

[…]

г) по време на превоза в рамките на Общността.

4. Проверките на превози включват инспекцията на документи, потвърждението за идентичност и, когато е уместно, физическа проверка на отпадъците.

[…]“.

11 Клетка 8 („Документ за нотифициране за трансгранични движения/превози на отпадъци“) от приложение IA към Регламент № 1013/2006 има следното съдържание:

8. Планиран превозвач/и
Регистрационен №:
Име (7):
Адрес:
Лице за контакт:
Тел.: **Факс:**
E-mail:
Вид превозно средство (9):

12 Клетки 15 и 16 от същото приложение IA имат следното съдържание:

15. Заинтересовани държави/страни a), кодов № на компетентните органи, когато е приложимо б), специални пунктове за изпращане или влизане в)					
Държава на износ/изпращане	Държава/и на транзит (вход и изход)				Държава на внос/местоназначение
(а)					
(б)					
(в)					
16. Входящ и/или изходящ митнически пункт и/или митнически пункт на износ **(Европейска общност):**					
Влизане:	Излизане:			Износ:	

13 Клетка 8 от приложение IБ („Документ за движение за трансгранични движения/превози на отпадъци“) към Регламент № 1013/2006 има следното съдържание:

8 (a) 1-ви превозвач (3):	**8 (b) 2-ри превозвач:**	**8 (c) Последен превозвач:**
Регистрационен №:	Регистрационен №:	Регистрационен №:
Име:	Име:	Име:
Адрес:	Адрес:	Адрес:
Тел.:	Тел.:	Тел.:
Факс:	Факс:	Факс:
E-mail:	E-mail:	E-mail:
------- *Попълва се от представител на превозвача* -------		*Повече от трима превозвачи (2)* ☐
Вид превозно средство (1):	Вид превозно средство (1):	Вид превозно средство (1):
Дата на пристигане:	Дата на пристигане:	Дата на пристигане:
Подпис:	Подпис:	Подпис:

14 Точка 26 от приложение IB („Специфични инструкции за попълване документите за нотифициране и движение“) към Регламент № 1013/2006 гласи следното:

„**Клетка 15** (вж. приложение II, част 1, точки 8—10, 14): На ред(а) от клетка 15 се вписва името на страната […] по изпращане, по транзит и по местоназначение или кодовете на всяка страна, като се използват съкращенията от стандарт ISO 3166 […]. На ред (б) се вписва, където е приложимо, номерът на кода на съответния компетентен орган за всяка страна, а на ред (в) се вписва името на границата, която се пресича или пристанище, и, където е приложимо, номерът на кода на митническия пункт на мястото на влизане или излизане от конкретна страна. За страните на транзит информацията се вписва на ред (в) за точките на влизане и излизане. Ако

повече от три страни на транзит са включени при даден превоз, съответната информация се дава в приложение. В приложение се добавя планираният маршрут между точката на излизане и на влизане, включително алтернативните маршрути при непредвидени обстоятелства“.

15 Приложение II към Регламент № 1013/2006, което се отнася до информацията и документацията, свързани с нотификацията, предвижда в част 1 („Информация, която да бъде предоставена или приложена към документа за нотификация“):

„[…]

13. Планиран начин на транспортиране.

14. Планиран курс (пункт на излизане от и влизане във всяка заинтересована страна, включително митнически пунктове на влизане в и/или на излизане от, и/или износ от Общността) и планиран маршрут (маршрут между точките на влизане и излизане), включително възможни алтернативи, а също и при непредвидени обстоятелства.

[…]“.

16 Част 2 („Информация, която да бъде предоставена или приложена към документа за превоз“) от споменатото приложение II гласи:

„[…]

3. Транспортно средство.

[…]

5. Курс (пункт на излизане от и влизане във всяка заинтересована страна, включително митнически пунктове на влизане в и/или на излизане от, и/или износ от Общността) и маршрут (маршрут между точките на влизане и излизане), включително възможни алтернативи, а също и при непредвидени обстоятелства.

[…]“.

Унгарското право

17 Член 19, параграф 1 от Закон № CLXXXV от 2012 г. за отпадъците (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény) предвижда:

„Въвеждането на отпадъци на територията на Унгария е възможно при спазване на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета и на правителственото постановление за трансграничния превоз на отпадъци“.

18 Член 86, параграф 1 от този закон предвижда:

„Органът по опазване на околната среда налага глобите, предвидени в правителственото постановление за приемане на подробни правила за глобите за неизпълнение на задължения във връзка с управлението на отпадъците, на всяко физическо или юридическо лице, едноличен търговец или неправосубектно образувание, което:

а) не изпълни предвиденото в нормативен акт, в пряко приложим правен акт на Европейския съюз или в решение на административен орган в областта на управлението на отпадъците,

b) извършва дейност по управление на отпадъци, която се нуждае от съгласие, одобрение, регистрация или нотификация, без или в отклонение от съответното съгласие или одобрение или съответната регистрация или нотификация, или

c) изобщо не уведоми или не уведоми надлежно органа по опазване на околната среда за производството или отделянето на странични продукти или произвежда, разпространява или съхранява отпадъци като продукти или странични продукти“.

19 Член 1, параграф 1 от Правителствено постановление № 271 от 21 декември 2001 година за размера на глобите в областта на управлението на отпадъците и за реда за налагането и определянето им (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet, наричано по-нататък „Правителственото постановление“):

„1. Без да се изключва прилагането на член 2, параграфи 4—8 и на член 3, параграф 4, глобата се определя, като предвиденият в настоящото постановление основен размер се умножи по коефициентите, предвидени в приложението за отделните фактори за изменение на посочените основни размери.

[…]

3. Максималният размер на основната глоба в областта на управлението на отпадъците (наричан по-нататък „основната глоба“) е:

[…]

g) при трансграничен незаконен превоз на опасни отпадъци — един милион форинта“.

20 Съгласно член 3 от въпросното правителствено постановление:

„1. При определяне на глобата най-напред се установява каква е основната глоба.

[…]

4. При трансграничен незаконен превоз на отпадъци (внос, износ или транзит на територията на страната) размерът на дължимата глоба се определя чрез умножаване на основната глоба, предвидена в член 1, параграф 3, букви f)—g), по индикатора за масата на отпадъците. В случай че масата на отпадъците не може да се определи точно, при изчислението се използва изразена в тонове средна стойност на масите в диапазона, който се прецени“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

21 На 21 октомври 2013 г. при влизането си в Унгария камион на Total Waste Recycling, превозващ 8,380 тона отпадъци от „жълтия“ списък по приложение IV към Регламент № 1013/2006, т.е. отпадъци, които са предмет на процедурата на предварителни писмени нотификация и съгласие, е подложен на проверка на граничния пункт Нагилак.

22 При проверката е установено, че превозваният товар се придружава от документа за нотификация по приложение IA към Регламент № 1013/2006, от документа за превоз по приложение IБ към този регламент и от решенията за съгласие на компетентния орган, предвидени от същия регламент. В документа за нотификация и решенията за съгласие обаче като конкретен пункт на влизане в Унгария е посочен граничният пропускателен пункт Артанд (Унгария), намиращ се на близо 180 километра северно от Нагилак (Унгария). В тази насока

Total Waste Recycling декларира, че поради грешка в комуникацията шофьорът на камиона се е опитал да влезе в Унгария през граничния пункт Нагилак, който е по-близо до мястото, където той живее.

23 С решение от 4 февруари 2014 г. на основание на Закон № CLXXXV от 2012 г. за отпадъците националната инспекция налага на Total Waste Recycling глоба в размер на 8 380 000 HUF (унгарски форинта) (около 26 864,26 EUR) за неизпълнение на задължение, свързано с управлението на отпадъците, като го задължава да плати и разноските за производството в размер на 256 500 HUF (около 822,158 EUR). Като мотив за решението си тя посочва, че процесният товар не е влязъл на унгарска територия в посочения в решенията за съгласие граничен пропускателен пункт и че Total Waste Recycling не е информирало компетентния орган за направената промяна в маршрута, за който предварително е дадено съгласие, така че превозът е незаконен в съответствие с член 2, точка 35, буква г) от Регламент № 1013/2006. При определяне на размера на тази глоба националната инспекция взема като отправна точка, в приложение на правителственото постановление, максималния размер на основната глоба — 1 милион HUF (около 3 205,099 EUR), и я умножава по масата на превозваните отпадъци.

24 В жалбата си пред Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Будапеща) Total Waste Recycling иска това решение да бъде отменено. Дружеството твърди, че не е налице „незаконен превоз“ на отпадъци по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от Регламент № 1013/2006, защото „начинът“, по който е извършен превозът по смисъла на тази разпоредба, в настоящия случай — по шосе, не е бил променен, и че промяна е имало само при курса. Според него от приложенията към цитирания регламент също така следва, че понятията „начин на транспортиране“ и „курс“ са различни: точка 13 от приложение II към въпросния регламент се отнасяла до „начина на транспортиране“, докато точка 14 от това приложение засягала „курса“.

25 Националната инспекция моли жалбата да се отхвърли. Тя твърди, че след като планираният в настоящия случай курс е бил променен, Total Waste Recycling е било длъжно съгласно член 17, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 незабавно да информира компетентните органи. Тя смята, че доводът на Total Waste Recycling, основан на приложение II, е недопустим и че обстоятелството, че Total Waste Recycling се опитва да обоснове твърденията си със списъка от съкращения и кодове в края на приложение IA към въпросния регламент, е ирелевантно.

26 Според запитващата юрисдикция от текста на Регламент № 1013/2006 не става ясно дали влизането на товар с отпадъци в страната на транзит в различно място от граничния пропускателен пункт, посочен в документа за нотификация и в съгласието, трябва да се счита за промяна на начина на транспортиране или за превоз на отпадъци, извършен по начин, който не е посочен в нотификацията, и следователно за „незаконен превоз“ на отпадъци по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от този регламент, отчитайки и задължението за нотификатора съгласно член 17, параграф 1 от Регламента да информира незабавно компетентните органи за всяка съществена промяна в условията на превоза, включително промени в планираните маршрут и курс. В случай че този превоз трябва да се счита за незаконен, запитващата юрисдикция иска да се изясни и дали наложената глоба е пропорционална предвид на обстоятелствата по главното производство.

27 При това положение Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Будапеща) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли въпросът дали е налице превоз на отпадъци, извършен „по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, съгласно член 2, точка 35, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006, да се преценява с оглед на начина на транспортиране, посочен в приложения IA и IБ от този регламент (по шосе, с влак, по море, по въздух, по вътрешните водни пътища)?

2) Може ли обстоятелството, че съответният орган не е информиран в съответствие с член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 за съществена промяна в данните и/или условията на превоз на отпадъци, за който има съгласие, да е основание последният да се приеме за извършен „по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, съгласно член 2, точка 35, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006 и следователно за незаконен?

3) Трябва ли да се приеме, че е налице съществена промяна в данните и/или условията на превоз, за който има съгласие, по смисъла на член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1013/2006, когато превозваните отпадъци влизат в страната на транзитно преминаване през граничен пункт, различен от посочения в решението за съгласие или документа за нотификация?

4) В случай че превозът на отпадъци, влезли в страната на транзитно преминаване на място, различно от посоченото в решението за съгласие или документа за нотификация, трябва да се счита за незаконен, може ли да се приеме за пропорционална наложена на това основание глоба в същия размер като глобата, която се налага на лице, неизпълнило задължението си за получаване на съгласие и за извършване на предварителна писмена нотификация?“.

По преюдициалните въпроси

По първите три въпроса

28 С първите си три въпроса, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 17, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, трябва да се счита за съществена промяна в данните и/или условията на превоза, за който има съгласие, съгласно текста на цитираната разпоредба, и ако отговорът е положителен, дали неуведомяването на компетентните органи за тази промяна прави превоза на отпадъци незаконен, защото е „извършен по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от този регламент.

29 Като начало е необходимо да се припомни, че от член 1, параграф 1 и от съображение 7 от Регламент № 1013/2006 следва, че същият установява приложимите към превозите на отпадъци процедури и режими за контрол върху превозите на отпадъци по начин, който взема предвид необходимостта от запазване, опазване и подобряване на качеството на околната среда и здравето на човека. По-специално от член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от въпросния регламент във връзка със съображение 14 от него става ясно, че за превозите между държавите членки на отпадъци за обезвреждане и на опасни отпадъци за оползотворяване трябва предварително да се направи писмена нотификация до компетентните органи, за да могат те да

вземат нужните мерки за опазването на човешкото здраве и околната среда (вж. в този смисъл решения Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, т. 52 и Shell Nederland и Belgian Shell, C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 32).

30 За извършването на такава нотификация член 4 от Регламент № 1013/2006 изисква нотификаторът да попълни документа за нотификация, фигуриращ в приложение I A към този регламент и, ако е необходимо, документа за превоз, фигуриращ в приложение IБ към Регламента, като достави или приложи към тези два документа информацията и документацията, посочени в приложение II, части 1 и 2 към същия регламент. Въз основа на всички тези документи и сведения, нотифицирани на посочените органи, последните дават или отказват да дадат съгласие за всеки превоз на отпадъци, в съответствие с член 9 от Регламент № 1013/2006.

31 В случай че след даване на съгласието е направена промяна в данните и/или условията на превоза, за който е дадено това съгласие, включително промени в планираното количество, маршрут, курс, дата на превоза или превозвач, член 17, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 задължава нотификатора да информира незабавно заинтересованите компетентни органи и получателя, и то преди началото на превоза, ако е възможно.

32 В тази насока следва да се отбележи, че от прочита на член 17, параграф 1 ясно следва, че промените в курса представляват „съществена промяна в данните и/или условията на превоз, за който има съгласие“. Всъщност с употребата на израза „включително промени в […] курс“ цитираната разпоредба указва, че този вид промени може да представлява съществена промяна в данните и/или условията на превоза, считани за съществени.

33 Както личи от приложение II, част 1, точка 14 към Регламент № 1013/2006, „курсът“ е определен като „пункт на излизане от и влизане във всяка заинтересована страна“ при превоза, т.е., както е уточнено в клетка 15 от визирания в приложение IA към споменатия регламент „документ за нотифициране“ — граничните пропускателни пунктове.

34 Тези пунктове на излизане и на влизане трябва да бъдат упоменати в клетка 15 от „документа за нотифициране“, като това е обяснено и от текста на посочения документ, и от приложение IB, точка 26 към Регламент № 1013/2006, където са поместени специфичните инструкции за попълване на въпросния документ.

35 Следователно промяна на граничен пропускателен пункт като разглежданата в главното производство е равнозначна на промяна на курса — нещо, което съгласно член 17, параграф 1 от споменатия регламент представлява „съществена промяна“ в данните и/или условията на превоза, за който има съгласие, и което трябва да бъде съобщено на компетентните органи.

36 Когато е настъпила подобна промяна, член 17, параграф 2 от Регламент № 1013/2006 предвижда, че по принцип трябва да се направи нова нотификация. Всъщност данните за превоза, които са нотифицирани по-рано и са одобрени от съответните органи, поради промяната вече не съответстват на реалността и следователно повече не могат да се считат за одобрени.

37 Този превоз, който се различава от посоченото в направената нотификация, би трябвало да бъде квалифициран като „незаконен“, защото е „извършен по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от цитирания регламент.

38 Този граматически и контекстуален анализ на Регламент № 1013/2006 се потвърждава от телеологичното тълкуване на този регламент.

39 В това отношение е уместно да се отбележи, че съгласно съображение 1 от Регламент № 1013/2006 целта на последния е опазването на околната среда. В допълнение, съображение 7 от цитирания регламент прогласява, че е важно да се организират и регулират наблюдението и контролът върху превозите на отпадъци по начин, който взема предвид необходимостта от запазване, опазване и подобряване на качеството на околната среда и здравето на човека.

40 По отношение на превозите на отпадъци, които попадат в „жълтия“ списък на отпадъци от приложение IV към Регламент № 1013/2006, като разглежданите по главното производство, съображение 14 от Регламента уточнява, че е целесъобразно да се гарантира оптимално наблюдение и контрол чрез изискване на предварително писмено съгласие за такива превози, както и че тази процедура на свой ред изисква предварителна нотификация, което дава възможност на компетентните органи да бъдат надлежно информирани, за да могат да предприемат всички необходими мерки за опазването на околната среда и здравето на човека, както и да повдигнат обосновани възражения срещу такива превози.

41 Следователно информацията, изисквана в документа за нотификация по приложение IA към Регламент № 1013/2006, като граничния пропускателен пункт на превоза, е необходима за надлежното изпълнение от компетентните органи на техните функции.

42 Ето защо, ако граничният пропускателен пункт на превоза, който е посочен в документа за нотификация и за който споменатите органи са дали съгласие, бъде променен, без същите да бъдат съответно уведомени, в нарушение на член 17, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, посочените функции по наблюдение и контрол вече не биха могли да бъдат изпълнявани оптимално, в съответствие с този регламент.

43 Следователно подобна промяна може да се счита единствено за съществена и за попадаща на това основание в обхвата на член 17, параграф 1, така че превозът, който е извършен в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от посочения в документа за нотификация, без заинтересованите компетентни органи да бъдат уведомени за него и да е направена нова нотификация за превоза, трябва да бъде квалифициран като „незаконен превоз“. Тълкуването в обратния смисъл би лишило процедурите и режимите за контрол, въведени с Регламент № 1013/2006, изобщо от полезен ефект.

44 Този извод не се поставя под съмнение от терминологичния проблем, предмет на първия въпрос на запитващата юрисдикция. С този въпрос тя по същество иска да се установи дали в намиращия се в определението на „незаконен превоз“ в член 2, точка 35, буква г) от Регламент № 1013/2006 израз „извършен по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, терминът „начин“ („módon“, на унгарски език) визира единствено начините на транспортиране (szállítás módjai) (по шосе, с влак, по море, по въздух, по вътрешните водни пътища), предвидени в приложения I A и IБ към този регламент.

45 Причината, поради която този въпрос е отправен до Съда, е текстът на унгарски език на Регламент № 1013/2006, който се различава от текстовете на другите езици на този регламент. С изключение на клетка 8 от „[д]окумента за нотификация“, която се намира в приложение IA към Регламента и в която правилно са използвани думите „szállítási eszköz“ като превод на израза „вид превозно средство“, в списъка от кодове и съкращения в края на приложение IA, както и в приложения IБ (клетка 8 и списъка от кодове и съкращения в края на приложение IБ) и II (част 1, точка 13 и част 2, точка 3) към споменатия регламент, последният израз е преведен със „szállítás módjait“ („начини на транспортиране“), като така е използван унгарският еквивалент на френската дума „manière“, а именно думата „mód“. Това е дало основание на Total Waste Recycling да поддържа, че „незаконен превоз“ по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от Регламент № 1013/2006 е налице само ако използваният вид превозно средство е различен от посочения в нотификацията.

46 Съгласно постоянната практика на Съда формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Всъщност разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по еднакъв начин с оглед на текста им на всички езици на Европейския съюз. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза тя трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част (вж. по-специално решение Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, т. 35 и цитираната съдебна практика).

47 Що се отнася до общата структура и целите на Регламент № 1013/2006, в точки 33—43 от настоящото решение бе отбелязано, че за да могат да предприемат в областта на превозите на отпадъци всички необходими мерки за опазването на здравето на човека и околната среда в рамките на функциите си по наблюдение и контрол, компетентните органи трябва да бъдат надлежно информирани и че в тази насока е наложително те да разполагат с информацията, изисквана в документа за нотификация по приложение IA към Регламента, а не само с информация за използвания вид превозно средство.

48 Следователно общата структура и целта на Регламент № 1013/2006 водят до възприемането на тълкуване, че думата „начин“, която фигурира в член 2, точка 35, буква г) от въпросния регламент, не може да се разбира в смисъл, че обозначава само „вид[а] превозно средство“, а напротив, трябва да се тълкува широко — в смисъл, че в обхвата ѝ попадат и обстоятелствата или условията на превоза, които включват курса на този превоз.

49 С оглед на предходните съображения на първите три въпроса следва да се отговори, че член 17, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, трябва да се счита за съществена промяна в данните и/или условията на превоза, за който има съгласие, така че неуведомяването на компетентните органи за тази промяна прави превоза на отпадъци незаконен, защото е „извършен по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от този регламент.

По четвъртия въпрос

50 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушение на разпоредбите на този регламент, следва да бъдат пропорционални, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска налагането на глоба, с която се санкционира превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, тъй като размерът на тази санкция съвпада с размера на санкцията, прилагана в случай на неизпълнение на задължението за получаване на съгласие и за извършване на предварителна писмена нотификация.

51 В тази насока е нужно да се отбележи, че член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 задължава държавите членки да определят „правилата за санкции, прилагани при нарушение на разпоредбите на [този] регламент […]. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и разубеждаващи“. Налага се изводът, че посоченият регламент не съдържа по-точни правила, що се отнася до определянето на посочените санкции на национално равнище, и по-специално не предвижда изрично какъвто и да било критерий за преценка на пропорционалността на подобни санкции.

52 Според постоянната съдебна практика при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени от установен в това законодателство режим, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те въпреки това са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, а следователно и при спазване на принципа на пропорционалност (вж. по-специално решение Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 23 и цитираната съдебна практика).

53 В тази насока е уместно да се припомни, че за да се прецени дали процесната санкция е в съответствие с принципа на пропорционалност, следва в частност да се вземат предвид видът и тежестта на нарушението, което се наказва с тази санкция, както и начинът за определянето на нейния размер (вж. по-специално решение Родопи-М 91, C-259/12, EU:C:2013:414, т. 38 и цитираната съдебна практика). Следователно принципът на пропорционалност е задължителен за държавите членки и що се отнася до преценката на елементите, които могат да бъдат отчитани при определянето на глобата (решение Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 54).

54 При все това в крайна сметка националната юрисдикция е тази, която ще трябва — като отчете цялата правна и фактическа обстановка по делото, поставено на разглеждане пред нея — да прецени дали размерът на санкцията не надвишава това, което е необходимо за постигане на целите, преследвани от разглежданото законодателство. Конкретното прилагане на принципа на пропорционалност е възложено на запитващия съд, който трябва да провери съвместимостта на националните мерки с правото на Съюза, тъй като Съдът е компетентен само да му предостави всички критерии за тълкуване в рамките на правото на Съюза, които могат да му позволят да прецени подобна съвместимост (в този смисъл вж. по-специално решение Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, т. 30 и цитираната съдебна практика).

55 Колкото до санкциите, прилагани в случай на нарушение на разпоредбите на Регламент № 1013/2006, който цели да гарантира високо ниво на опазване на околната среда и здравето на човека, при проверката дали такава санкция е пропорционална националният съд е длъжен да вземе предвид по-специално рисковете, до които това нарушение може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека.

56 Ето защо следва да се отбележи, че налагането на глоба, с която се санкционира превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, основният размер на която глоба съвпада с размера на глобата, прилагана в случай на неизпълнение на задължението за получаване на съгласие и за извършване на предварителна писмена нотификация, може да се счита за пропорционално само ако обстоятелствата около извършеното нарушение дават основание за констатацията, че се касае за нарушения с еднаква тежест.

57 С оглед на предходните съображения на четвъртия въпрос трябва да се отговори, че член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушение на разпоредбите на този регламент, следва да бъдат пропорционални, трябва да се тълкува в смисъл, че налагането на глоба, с която се санкционира превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, основният размер на която глоба съвпада с размера на глобата, прилагана в случай на неизпълнение на задължението за получаване на съгласие и за извършване на предварителна писмена нотификация, може да се счита за пропорционално само ако обстоятелствата около извършеното нарушение дават основание за констатацията, че се касае за нарушения с еднаква тежест. Националната юрисдикция е тази, която ще трябва да провери — като отчете цялата правна и фактическа обстановка по делото, поставено на разглеждане пред нея, и по-специално рисковете, до които

нарушението може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека — дали размерът на санкцията не надвишава това, което е необходимо за постигане на целите да се гарантира високо ниво на опазване на околната среда и здравето на човека.

По съдебните разноски

58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

1) **Член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци, изменен с Регламент (ЕО) № 669/2008 на Комисията от 15 юли 2008 г., трябва да се тълкува в смисъл, че превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, трябва да се счита за съществена промяна в данните и/или условията на превоза, за който има съгласие, така че неуведомяването на компетентните органи за тази промяна прави превоза на отпадъци незаконен, защото е „извършен по начин, който фактически не е посочен в нотификацията“, по смисъла на член 2, точка 35, буква г) от този регламент.**

2) **Член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 669/2008, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушение на разпоредбите на този регламент, следва да бъдат пропорционални, трябва да се тълкува в смисъл, че налагането на глоба, с която се санкционира превозът на отпадъци като визираните в приложение IV към този регламент в страната на транзит през граничен пропускателен пункт, различен от пункта, който е посочен в документа за нотификация и за който компетентните органи са дали съгласие, основният размер на която глоба съвпада с размера на глобата, прилагана в случай на неизпълнение на задължението за получаване на съгласие и за извършване на предварителна писмена нотификация, може да се счита за пропорционално само ако обстоятелствата около извършеното нарушение дават основание за констатацията, че се касае за нарушения с еднаква тежест. Националната юрисдикция е тази, която ще трябва да провери — като отчете цялата правна и фактическа обстановка по делото, поставено на разглеждане пред нея, и по-специално рисковете, до които нарушението може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека — дали размерът на санкцията не надвишава това, което е необходимо за постигане на целите да се гарантира високо ниво на опазване на околната среда и здравето на човека.**

Подписи