Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 26. novembra 2015*

„Predhodno odločanje — Okolje — Odpadki — Pošiljke — Uredba (ES) št. 1013/2006 — Pošiljke znotraj Evropske unije — Vstopna točka, ki je drugačna od tiste iz prijave in predhodnega soglasja — Bistvena sprememba podatkov pošiljke odpadkov — Nezakonita pošiljka — Sorazmernost upravne globe“

V zadevi C-487/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 22. oktobra 2014, ki je na Sodišče prispela 4. novembra 2014, v postopku

SC Total Waste Recycling SRL

proti

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik petega senata, v funkciji predsednika sedmega senata, K. Likurgos (poročevalec) in J.-C. Bonichot, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Evropsko komisijo L. Havas in M. D. Loma-Osorio Lerena, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2, točka 35, (d), 17(1) in 50 Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L 190, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 669/2008 z dne 15. julija 2008 (UL L 188, str. 7; v nadaljevanju: Uredba št. 1013/2006).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo SC Total Waste Recycling SRL (v nadaljevanju: Total Waste Recycling) in Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nacionalni inšpektorat za varstvo okolja in narave, v nadaljevanju: nacionalni inšpektorat) glede upravne globe, ki jo je zadnjenavedeni organ naložil zaradi kršitev predpisov o pošiljkah odpadkov.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 1, 7, 13, 14 in 33 Uredbe št. 1013/2006 je navedeno:

„(1) Temeljni in poglavitni cilj ter sestavina te uredbe je varovanje okolja, njeni učinki na mednarodno trgovino pa so zgolj slučajni.

[…]

(7) Pomembno je, da se nadzorovanje in kontrola pošiljk odpadkov organizirata in urejata na način, ki upošteva potrebo po ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in človekovega zdravja ter krepi enotnejšo uporabo te uredbe v vsej Skupnosti.

[…]

(13) Čeprav je nadzorovanje in kontrola pošiljk odpadkov znotraj države članice zadeva te države članice, morajo nacionalni sistemi pri pošiljkah odpadkov upoštevati potrebo po skladnosti s sistemom Skupnosti, da bi se zagotovila visoka stopnja varovanja okolja in zdravja ljudi.

(14) V primerih pošiljk odpadkov, namenjenih za odstranjevanje, in odpadkov, ki niso navedeni v Prilogi III, IIIA ali IIIB in so namenjeni za predelavo, je smiselno zagotoviti optimalni nadzor in kontrolo z zahtevo po predhodnem pisnem soglasju s takšnimi pošiljkami [(v nadaljevanju: soglasje)]. Ta postopek mora vključevati predhodno prijavo pristojnim organom, ki jim omogoča, da so ustrezno obveščeni in da lahko sprejmejo vse potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja. Prav tako mora tem organom omogočati, da utemeljeno ugovarjajo pošiljki.

[…]

(33) Treba je sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da se v skladu z Direktivo 2006/12/ES in drugo zakonodajo Skupnosti o odpadkih med celotnim obdobjem pošiljanja, ter vključno z odstranjevanjem ali predelavo v ciljni državi, z odpadki, poslanimi znotraj Skupnosti, in odpadki, uvoženimi v Skupnost, ravna tako, da ni ogroženo zdravje ljudi in da se ne uporabljajo postopki ali metode, s katerimi bi se lahko škodovalo okolju. […]“

4 Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te uredbe:

[…]

35. ‚nezakonita pošiljka‘ pomeni vsako pošiljko odpadkov, opravljeno:

[…]

(d) na način, ki ni izrecno določen v prijavnem ali transportnem dokumentu […]“

5 Člen 3(1)(b)(i) Uredbe št. 1013/2006 določa, da za pošiljke odpadkov, ki so namenjeni za postopke predelave in ki so uvrščeni na „oranžni“ seznam odpadkov iz Priloge IV k tej uredbi, velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu z določbami iz naslova II navedene uredbe.

6 V skladu s členom 4 Uredbe št. 1013/2006 prijavitelj, kadar namerava poslati odpadke iz člena 3(1)(a) ali (b), izpolni prijavni dokument iz Priloge IA k tej uredbi in, če je potrebno, transportni dokument iz Priloge IB tako, da v njima navede ali jima priloži informacije in dokumentacijo iz delov 1 in 2 Priloge II k tej uredbi.

7 Člen 9 Uredbe št. 1013/2006 določa postopek za izdajo soglasij, ki jih pristojni organi ciljne države, države odpreme in tranzitne države izdajo za pošiljke odpadkov, ki so jim bile prijavljene.

8 Člen 17 Uredbe št. 1013/2006, naslovljen „Spremembe pošiljke po izdanem soglasju“, določa:

„1. Če pride do bistvene spremembe podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem, vključno s spremembami predvidene količine, poti, načrta poti, datuma pošiljke ali prevoznika, prijavitelj o tem nemudoma obvesti zadevne pristojne organe in prejemnika, če je to mogoče, še pred začetkom pošiljanja.

2. V takih primerih se predloži nova prijava, razen če pristojni organi menijo, da predlagane spremembe ne zahtevajo nove prijave.

[…]“

9 Člen 49 Uredbe št. 1013/2006, naslovljen „Okolju varno ravnanje“, v odstavku 1 določa:

„Povzročitelj odpadkov, prijavitelj in druga podjetja, vključena v pošiljanje odpadkov in/ali njihove predelave ali odstranjevanja, sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se z odpadki, ki jih pošiljajo, ravna brez ogrožanja zdravja ljudi in na okolju varen način med celotnim obdobjem pošiljanja in med njihovo predelavo in odstranjevanjem. Zlasti ko pošiljanje poteka v Skupnosti, se upoštevajo zahteve člena 4 Direktive 2006/12/ES in druge zakonodaje Skupnosti o odpadkih.

[…]“

10 Člen 50 te uredbe, naslovljen „Izvrševanje v državah članicah“, določa:

„1. Države članice določijo pravila za kazni, ki se uporabijo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se izvršujejo. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice uradno obvestijo Komisijo o svoji nacionalni zakonodaji v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem nezakonitih pošiljk in o kaznih za take pošiljke.

[…]

3. Pregledi pošiljk se lahko opravijo zlasti:

[…]

(d) med pošiljanjem znotraj Skupnosti.

4. Pregledi pošiljk vključujejo pregled dokumentacije, potrditev istovetnosti in, kadar je to primerno, fizično kontrolo odpadkov.

[…]“

11 Polje 8 Priloge IA k Uredbi št. 1013/2006, naslovljene „Prijavni dokumenti za prehod/pošiljko odpadkov preko meja“, je tako:

8. Predvideni prevoznik(i)
Registracijska št.:
Ime *(7)*:
Naslov:
Kontaktna oseba:
Tel.: Faks:
E-pošta:
Prevozna sredstva *(5)*:

12 Polji 15 in 16 iz te Priloge IA sta taki:

15. Zadevne države (a), kodna oznaka pristojnih organov, če je primerno (b), določene točke vstopa in izstopa (c)							
Država izvoza/država odpreme	Država(e) tranzita (vstop in izstop)						Država uvoza/ciljna država
(a)							
(b)							
(c)							
16. Carinski uradi vstopa in/ali izstopa in/ali izvoza (Evropska skupnost):							
Vstop:		Izstop:			Izvoz:		

13 Polje 8 iz Priloge IB k Uredbi št. 1013/2006, naslovljene „Transportni dokument o prehodu/pošiljki odpadkov preko meja“, je tako:

8 (a) Prvi prevoznik *(3)*:	8 (b) Drugi prevoznik:	8 (c) Zadnji prevoznik:
Registracijska št.:	Registracijska št.:	Registracijska št.:
Ime:	Ime:	Ime:
Naslov:	Naslov:	Naslov:
Tel.:	Tel.:	Tel.:
Faks:	Faks:	Faks:
E-pošta:	E-pošta:	E-pošta:
..... *Izpolni zastopnik prevoznika*		*Več kot trije (3) prevozniki (2)* ☐
Prevozno sredstvo *(1)*:	Prevozno sredstvo *(1)*:	Prevozno sredstvo *(1)*:
Datum prenosa:	Datum prenosa:	Datum prenosa:
Podpis:	Podpis:	Podpis:

14 V točki 26 Priloge IC k Uredbi št. 1013/2006, naslovljene „Posebna navodila za izpolnjevanje prijavnega in transportnega dokumenta“, je navedeno:

„**Polje 15** (glej Prilogo II, del 1, točke 8–10, 14): V vrstici (a) v polju 15 navedite ime odpremne, tranzitne in ciljne države […] ali oznako vsake države z uporabo okrajšav po standardu ISO 3166 […]. V vrstici (b) navedite, kjer je primerno, številčno oznako zadevnega pristojnega organa za vsako državo in v vrstici (c) vpišite ime mejnega prehoda ali luke in, kjer je primerno, številčno oznako carinskega urada, kot točko vstopa ali izstopa iz določene države. Za tranzitne države predložite informacijo o točki vstopa in izstopa v vrstici (c). Če so pri določeni pošiljki udeležene več kot tri tranzitne države, priložite ustrezne informacije v prilogi. Nameravano pot med točko izstopa in vstopa, vključno z možnimi alternativami, tudi v primerih nepredvidenih okoliščin, navedite v prilogi.“

15 V Uredbi št. 1013/2006, Priloga II o podatkih in dokumentaciji o prijavi, je v delu 1, naslovljenem „Podatki, ki jih je treba navesti ali jih priložiti k prijavnem dokumentu“, navedeno:

„[…]

13. Predvidena prevozna sredstva.

14. Predvidena točka prečkanja meje [Predvideni načrt poti] (vstopna in izstopna točka v vsako zadevno državo in iz nje, vključno s carinskimi uradi vstopa in/ali izstopa in/ali izvoza iz Skupnosti) in predvidena pot (pot med točkama vstopa in izstopa), vključno z možnimi alternativami, tudi v primeru nepredvidenih okoliščin.

[…]“

16 V delu 2 navedene Priloge II, naslovljenem „Podatki, ki jih je treba navesti ali priložiti k transportnemu dokumentu“, je navedeno:

„[…]

3. Prevozna sredstva.

[…]

5. Načrt poti (točka vstopa v vsako zadevno državo in izstopa iz nje, vključno s carinskimi uradi vstopa in/ali izstopa in/ali izvoza iz Skupnosti) in pot (pot med točkama vstopa in izstopa), vključno z možnimi alternativami, če nastanejo nepredvidene okoliščine.

[…]“

Madžarsko pravo

17 Člen 19(1) zakona št. CLXXXV iz leta 2012 o odpadkih (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény) določa:

„Odpadki se lahko uvozijo na madžarsko ozemlje v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta in vladne odredbe o čezmejni pošiljki odpadkov.“

18 Člen 86(1) tega zakona določa:

„Organ za varstvo okolja lahko v skladu z vladno odredbo, s katero se določijo podrobna pravila o globah na področju ravnanja z odpadki, naloži globo na področju ravnanja z odpadki vsaki fizični ali pravni osebi, samostojnemu podjetniku ali organizaciji, ki nima pravne osebnosti, ki:

(a) krši določbe predpisov, pravnih aktov Evropske unije, ki se uporabljajo neposredno, ali upravnih odločb s področja ravnanja z odpadki,

(b) dejavnost ravnanja z odpadki, za katero je treba pridobiti soglasje ali odobritev pristojnih organov, ali ki jo je treba pri pristojnih organih registrirati ali prijaviti, opravlja brez takega soglasja, odobritve, registracije ali prijave oziroma neskladno z njimi, ali

(c) organa za varstvo okolja ne obvesti oziroma ne obvesti primerno o proizvodnji ali nastajanju stranskih proizvodov, ali uporablja, distribuira ali skladišči odpadke kot proizvode ali stranske proizvode.“

19 Člen 1 vladne odredbe št. 271/2001 z dne 21. decembra o višini glob na področju ravnanja z odpadki ter načinu njihove naložitve in določitve (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet; v nadaljevanju: „vladna odredba“) določa:

„1. Znesek globe se v skladu z določbami iz priloge in brez poseganja v določbe členov 2, od (4) do (8), in 3(4) te odredbe določi tako, da se osnovni zneski glob, določeni s to odredbo, pomnožijo s sorazmernimi koeficienti, ki spremenijo te osnovne zneske globe

[…]

3. Najvišji osnovni znesek globe na področju ravnanja z odpadki (v nadaljevanju: osnovni znesek) je:

[…]

(g) v primeru nezakonite čezmejne pošiljke nevarnih odpadkov en milijon HUF.“

20 Člen 3 te vladne odredbe določa:

„1. Za določitev globe se najprej določi osnovni znesek.

[…]

4. V primeru nezakonite čezmejne pošiljke odpadkov (uvoz, izvoz ali tranzit čez nacionalno ozemlje) se znesek globe, ki jo je treba plačati, izračuna tako, da se osnovni znesek, določen v členu 1(3)(f) ali (g) te odredbe, pomnoži s težo odpadkov. Če teže odpadkov ni mogoče natančno določiti, je treba globo izračunati s povprečno vrednostjo masnega razpona, izraženega v tonah, ki se določi na podlagi ocene.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

21 Dne 21. oktobra 2013 je bil tovornjak družbe Total Waste Recycling, ki je prevažal tovor 8380 ton odpadkov z „oranžnega“ seznama odpadkov iz Priloge IV k Uredbi št. 1013/2006, in sicer odpadke, za katere velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja, ob vstopu na madžarsko ozemlje na mejnem prehodu Nagylak predmet nadzora.

22 V okviru nadzora je bilo ugotovljeno, da so bili za tovor izdani prijavni dokument iz Priloge IA k Uredbi št. 1013/2006, transportni dokument iz Priloge IB k tej uredbi in upravna soglasja, določena v tej uredbi. Vendar je bila v navedenem prijavnem dokumentu in teh upravnih soglasjih kot vstopna točka na madžarsko ozemlje naveden mejni prehod Ártánd (Madžarska), ki je približno 180 kilometrov severno od Nagylaka (Madžarska). Družba Total Waste Recycling je v zvezi s tem izjavila, da je voznik tovornjaka zaradi nesporazuma na Madžarsko poskusil vstopiti na mejnem prehodu Nagylak, ki je bližje njegovemu domu.

23 Nacionalni inšpektorat je z odločbo z dne 4. februarja 2014 v skladu z zakonom št. CLXXXV iz leta 2012 o odpadkih družbi Total Waste Recycling naložil plačilo globe v znesku 8.380.000 madžarskih forintov (HUF) (približno 26.864,26 EUR) zaradi kršitve obveznosti na področju ravnanja z odpadki in stroškov postopka v višini 256.500 HUF (približno 822.158 EUR). V obrazložitvi odločbe je navedel, da zadevni tovor na madžarsko ozemlje ni vstopil na mejnem prehodu, ki je bil naveden v soglasjih, in da družba Total Waste Recycling pristojnim organom ni sporočila spremembe poti, za katero je bilo dano predhodno soglasje, zaradi česar pošiljka ni zakonita v smislu člena 2, točka 35, (d) Uredbe št. 1013/2006. Za določitev zneska te globe je navedeni inšpektorat v skladu z vladno odredbo za osnovo določil najvišji osnovni znesek globe v višini enega milijona HUF (približno 3.205,099 EUR) in ga pomnožil s težo pošiljke odpadkov.

24 Družba Total Waste Recycling v tožbi, ki jo je vložila pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti), predlaga odpravo navedene odločbe. Trdi, da ne gre za nezakonito pošiljko odpadkov v smislu člena 2, točka 35, (d) Uredbe št. 1013/2006, saj se „način“ odprave pošiljke v smislu te določbe, v tem primeru po cesti, ni spremenil, in da je bil spremenjen le načrt poti. Trdi tudi, da je iz prilog k tej uredbi razvidno, da se pojma „prevozna sredstva“ in „načrt poti“ razlikujeta: točka 13 Priloge II k navedeni uredbi se nanaša na „prevozna sredstva“, točka 14 te priloge pa na „predvideno točko prečkanja meje [načrt poti]“.

25 Nacionalni inšpektorat predlaga zavrnitev navedene tožbe. Trdi, da je bil v obravnavanem primeru spremenjen načrt poti, o čemer bi morala družba Total Waste Recycling v skladu s členom 17(1) Uredbe št. 1013/2006 nemudoma obvestiti pristojne organe. Meni, da trditev družbe Total Waste Recycling, utemeljena na navedeni prilogi II, ni dopustna in da njeno sklicevanje na seznam kratic in oznak iz Priloge IA k tej uredbi ni upoštevno.

26 Predložitveno sodišče meni, da v besedilu Uredbe št. 1013/2006 ni jasno navedeno, ali je treba tovor odpadkov, ki v državo vstopi prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in soglasju, šteti za spremembo prevoznega sredstva ali za pošiljko odpadkov, opravljeno na način, ki ni določen v prijavi, in torej za „nezakonito pošiljko“ odpadkov v smislu člena 2, točka 35, (d) te uredbe, pri čemer se upoštevajo tudi obveznosti iz člena 17(1) navedene uredbe, v skladu s katero je treba

o vsaki bistveni spremembi podatkov pošiljke, vključno s predvidenima potjo in načrtom poti, nemudoma obvestiti pristojne organe. Predložitveno sodišče se – ob predpostavki, da je treba to pošiljko šteti za nezakonito – sprašuje tudi o sorazmernosti naložene globe, ob upoštevanju okoliščin iz zadeve v glavni stvari.

27 V teh okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba šteti, da se oprava pošiljke odpadkov ‚na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu', v smislu člena 2, točka 35, (d) Uredbe št. 1013/2006 nanaša na prevozna sredstva, navedena v prilogah IA in IB k navedeni uredbi (cesta, železnica, morje, zrak, celinske vodne poti)?

2. Če pristojni organi v primeru bistvene spremembe podatkov ali pogojev pošiljke s soglasjem niso bili obveščeni, kot je določeno v členu 17(1) Uredbe (ES) št. 1013/2006, ali je mogoče šteti, da je bila pošiljka odpadkov ‚opravljena […] na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu' v smislu člena 2, točka 35, (d) navedene uredbe in da gre zato za nezakonito pošiljko odpadkov?

3. Ali je treba šteti, da pride do bistvene spremembe podatkov ali pogojev pošiljke s soglasjem, kot je določeno v členu 17(1) Uredbe (ES) št. 1013/2006, če pošiljka odpadkov vstopi v navedeno državo tranzita na mejnem prehodu, ki se razlikuje od mejnega prehoda, navedenega v soglasju ali prijavnem dokumentu?

4. Če je treba pošiljko odpadkov, ki vstopi v navedeno državo tranzita prek druge vstopne točke, kot je navedena v soglasju ali prijavnem dokumentu, obravnavati kot nezakonito pošiljko odpadkov, ali se lahko globo, ki je bila naložena iz tega razloga, katere znesek je enak znesku globe, ki se naloži tistemu, ki ni pridobil soglasja in predložil predhodne pisne prijave, šteje za sorazmerno?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo, drugo in tretje vprašanje

28 Predložitveno sodišče s prvim, drugim in tretjim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 17(1) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da je treba pošiljanje odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k tej uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, v skladu z določbami tega člena šteti za bistveno spremembo podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem in, če je odgovor pritrdilen, ali ta pošiljka odpadkov, zato ker pristojni organi o tej spremembi niso bili obveščeni, ni zakonita, saj je bila „opravljena […] na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu" v smislu člena 2, točka 35, (d) navedene uredbe.

29 Najprej je treba spomniti, da iz člena 1(1) in uvodne izjave 7 Uredbe št. 1013/2006 izhaja, da ta uredba določa postopke in ureditev kontrole pošiljanja odpadkov tako, da se pri tem upošteva potreba po ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in človekovega zdravja. Natančneje, iz členov 3(1) in 4(1) te uredbe v povezavi z njeno uvodno izjavo 14 je razvidno, da morajo biti pošiljke odpadkov med državami članicami, namenjenih za odstranjevanje, in nevarnih odpadkov za predelavo predhodno pisno prijavljene pristojnim organom, da lahko ti sprejmejo potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja (glej v tem smislu sodbi Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, točka 52, in Shell Nederland in Belgian Shell, C-241/12 in C-242/12, EU:C:2013:821, točka 32).

30 Za tako prijavo mora prijavitelj pri predložitvi prijave v skladu s členom 4 Uredbe št. 1013/2006 izpolniti prijavni dokument iz Priloge IA k tej uredbi in po potrebi transportni dokument iz Priloge IB k navedeni uredbi tako, da v njima navede ali jima priloži informacije in dokumentacijo iz delov 1 in 2 Priloge II k tej uredbi. Na podlagi vse predložene dokumentacije in informacij navedeni pristojni organi v skladu s členom 9 Uredbe št. 1013/2006 izdajo soglasje za vsako pošiljko odpadkov ali ga ne izdajo.

31 V skladu s členom 17(1) Uredbe št. 1013/2006 mora prijavitelj po izdaji soglasja in če se spremenijo podatki ali pogoji pošiljke, za katero je bilo to soglasje izdano, vključno s spremembami predvidene količine, poti, načrta poti, datuma pošiljke ali prevoznika, o tem nemudoma in, če je mogoče, še pred začetkom pošiljanja obvestiti zadevne pristojne organe in prejemnika.

32 V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz navedenega člena 17(1) očitno razvidno, da sprememba načrta poti spada med „bistvene spremembe podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem“. Ta določba z uporabo izraza „vključno s spremembami […] načrta poti“ namreč določa, da lahko taka sprememba pomeni bistveno spremembo podatkov in/ali pogojev pošiljke, ki se štejejo za bistvene.

33 Kot je razvidno iz točke 14 dela 1 Priloge II Uredbe št. 1013/2006 je izraz „predvidena točka prečkanja meje [načrt poti]“ opredeljen kot „vstopna in izstopna točka v vsako zadevno državo in iz nje“ pošiljke, in sicer gre za mejne prehode, kakor je pojasnjeno v polju 15 „prijavnega dokumenta“ iz Priloge IA k navedeni uredbi.

34 Te vstopne in izstopne točke je treba navesti v polju 15 „prijavnega dokumenta“, kakor je pojasnjeno v besedilu navedenega dokumenta in v točki 26 Priloge IC k Uredbi št. 1013/2006, v kateri so posebna navodila za izpolnitev zadevnega dokumenta.

35 Zato je sprememba mejnega prehoda, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, sprememba načrta poti, kar v skladu s členom 17(1) navedene uredbe pomeni „bistveno spremembo“ podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem, o kateri je treba obvestiti pristojne organe.

36 V skladu s členom 17(2) Uredbe št. 1013/2006 je treba v primeru take spremembe načeloma predložiti novo prijavo. Podatki pošiljke, za katero je bila predhodno podana prijava in izdano soglasje pristojnih organov, namreč ne ustrezajo več dejanskemu stanju in se zato ne more šteti, da se soglasje nanaša tudi nanje.

37 Tako pošiljko, ki se razlikuje od navedb iz predložene prijave, je treba šteti za „nezakonito“, saj je bila „opravljena na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu“ v smislu člena 2, točka 35, (d) te uredbe.

38 To jezikovno in sistematično razlago Uredbe št. 1013/2006 podpira tudi njena teleološka razlaga.

39 V zvezi s tem je namreč treba ugotoviti, da je v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 1013/2006 navedeno, da je cilj te uredbe varovanje okolja. Poleg tega je v skladu z uvodno izjavo 7 navedene uredbe pomembno, da se nadzorovanje in kontrola pošiljk odpadkov organizirata in urejata na način, ki upošteva potrebo po ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in človekovega zdravja.

40 Glede pošiljk odpadkov, ki spadajo, kot ti iz postopka v glavni stvari, na „oranžni“ seznam odpadkov iz Priloge IV k Uredbi št. 1013/2006, je v uvodni izjavi 14 te uredbe pojasnjeno, da je smiselno zagotoviti optimalni nadzor in optimalno kontrolo z zahtevo po predhodnem pisnem soglasju s takšnimi pošiljkami in da mora ta postopek vključevati predhodno prijavo pristojnim organom, ki jim omogoča, da so ustrezno obveščeni in da lahko sprejmejo vse potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja na eni strani ter da utemeljeno ugovarjajo pošiljki na drugi.

41 Informacije, ki jih je treba navesti v prijavnem dokumentu iz Priloge IA Uredbe št. 1013/2006, kot je mejni prehod pošiljke, so torej potrebne za učinkovito izvajanje nalog pristojnih organov.

42 Zato v primeru spremembe mejnega prehoda za pošiljko, ki je naveden v prijavnemu dokumentu in za kateri so navedeni organi izdali soglasje, ne da bi bili ti organi o trem obveščeni in v nasprotju s členom 17(1) Uredbe št. 1013/2006, v skladu s to uredbo ni mogoče zagotoviti optimalnega izvajanja navedenih nadzora in kontrole.

43 Zato je za tako spremembo treba šteti, da je bistvena in da spada v člen 17(1), saj je treba pošiljko, ki je v tranzitno državo vstopila prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu, ne da bi bili zadevni pristojni organi o tem obveščeni in brez predložitve novega transportnega dokumenta, opredeliti kot „nezakonito pošiljko“. Drugačna razlaga bi postopkom in sistemom nadzora, uvedenim z Uredbo št. 1013/2006, odvzela vsakršni polni učinek.

44 Te ugotovite ne omaja niti terminološka težava, ki je predmet prvega vprašanja predložitvenega sodišča. S tem vprašanjem to sodišče v bistvu sprašuje, ali se beseda „način“ (v madžarščini „módon“) v izrazu „opravljeno […] na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu“ iz člena 2, točka 35, (d) Uredbe št. 1013/2006, nanaša le na način prevoza (szállítás módjai) (po cesti, železnici, morju, zraku ali celinskih plovnih poteh), ki je določen v Prilogah IA in IB k tej uredbi.

45 Razlog, iz katerega je to vprašanje postavljeno Sodišču, se nanaša na madžarsko različico Uredbe št. 1013/2006, ki se razlikuje od preostalih jezikovnih različic te uredbe. Z izjemo polja 8 „prijavnega dokumenta“ iz Priloge IA k tej uredbi, v katerem sta za prevod pojma „prevozna sredstva“ pravilno uporabljeni besedi „szállítási eszköz“, je bil ta pojem v seznamu kratic in oznak, ki sledi navedeni Prilogi IA in tudi Prilogama IB (polje 8 in seznam kratic in oznak, ki sledi Prilogi IB) in II (del 1, točka 13, in del 2, točka 3) k navedeni uredbi, preveden kot „szállítás módjait“, pri čemer je bila uporabljena madžarska ustreznica za francosko besedo „manière“ (v slovenščini: način), in sicer pojem „mód“. Zato je družba Total Waste Recycling lahko trdila, da gre za „nezakonito pošiljko“ v smislu člena 2, točka 35, (d) Uredbe št. 1013/2006, le kadar se uporabi drugo prevozno sredstvo, kot je navedeno v prijavi.

46 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se formulacija določbe prava Unije, ki se uporablja v eni od jezikovnih različic, ne more uporabljati kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma glede tega ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Določbe prava Unije je treba namreč razlagati in uporabljati enotno ob upoštevanju različic v vseh jezikih Evropske unije. Če se med jezikovnimi različicami pravnega besedila Unije pojavijo razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in cilj ureditve, katere del je (glej zlasti sodbo Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, točka 35 in navedena sodna praksa).

47 Glede splošne sistematike in cilja Uredbe št. 1013/2006 pa je bilo v točkah od 33 do 43 ugotovljeno, da morajo biti pristojni organi na področju pošiljk odpadkov, da lahko v okviru izvajanja nadzora in kontrole sprejmejo potrebne ukrepe za varovanje okolja in zdravja ljudi, pravilno obveščeni in da je s tega vidika nujno, da ti organi razpolagajo z informacijami, ki morajo biti vpisane v prijavni dokument iz Priloge IA k tej uredbi, in ne le z informacijami o uporabljenem prevoznem sredstvu.

48 Iz tega sledi, da splošna sistematika in cilj Uredbe št. 1013/2006 utemeljujeta razlago, v skladu s katero pojma „način“ iz člena 2, točka 35, (d) te uredbe ni mogoče razlagati, kot da pomeni le „prevozno sredstvo“, ampak mu je treba dati širok pomen, tako da zajema tudi okoliščine ali načine pošiljke, vključno z načrtom poti te pošiljke.

49 Na podlagi teh ugotovitev je treba na prvo, drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 17(1) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da je treba pošiljanje odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k tej uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, šteti za bistveno spremembo podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem, tako da ta pošiljka odpadkov zaradi neobvestitve pristojnih organov o tej spremembi ni zakonita, saj je bila „opravljena […] na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu“ v smislu točke 2, točka 35, (d) navedene uredbe.

Četrto vprašanje

50 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50(1) Uredbe št. 1013/2006, v skladu s katerim morajo biti kazni, ki jih države članice uporabljajo zaradi kršitev določb te uredbe, sorazmerne, razlagati tako, da nasprotuje naložitvi globe zaradi pošiljanja odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k navedeni uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, če znesek te globe ustreza znesku globe, ki se naloži v primeru kršitve obveznosti pridobitve soglasja in predložitve predhodne pisne prijave.

51 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 50(1) Uredbe št. 1013/2006 od držav članic zahteva, da določijo „pravila za kazni, ki se uporabijo za kršitve določb te uredbe […]. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“ Ugotoviti je treba, da ta uredba ne vsebuje podrobnejših pravil v zvezi z določitvijo teh nacionalnih kazni in ne določa nobenega merila za presojo njihove sorazmernosti.

52 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa so države članice, kadar ne obstaja usklajena zakonodaja Unije glede sankcij, ki veljajo pri nespoštovanju pogojev, določenih s sistemom, uvedenim s to zakonodajo, pristojne izbrati sankcijo, ki se jim zdi primerna. Vendar morajo to pristojnost izvajati v skladu s pravom Unije in z njegovimi temeljnimi načeli, torej v skladu z načelom sorazmernosti (glej zlasti sodbo Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točka 23 in navedena sodna praksa).

53 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba pri presoji, ali je zadevna sankcija v skladu z načelom sorazmernosti, med drugim upoštevati naravo in težo kršitve, za katero je sankcija predpisana, in podrobna pravila za izračun zneska globe (glej zlasti sodbo Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, točka 38 in navedena sodna praksa). Države članice morajo načelo sorazmernosti spoštovati tudi pri presoji elementov, ki se upoštevajo pri določitvi globe (sodba Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točka 54).

54 Vendar mora v končni fazi predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin iz zadeve, ki mu je predložena, presoditi, ali znesek sankcije presega to, kar je nujno za uresničitev ciljev zadevne zakonodaje. Za konkretno uporabo tega načela sorazmernosti je namreč pristojno predložitveno sodišče, ki mora preveriti, ali so nacionalni ukrepi v skladu s pravom Unije, Sodišče pa je pristojno le, da predložitvenemu sodišču posreduje vse ustrezne elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo, da presodi o tej skladnosti (v tem smislu glej zlasti sodbo Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, točka 30 in navedena sodna praksa).

55 Glede sankcij, ki se uporabijo v primeru kršitve določb Uredbe št. 1013/2006, katere cilj je zagotoviti visoko raven varovanja okolja in zdravja ljudi, mora nacionalno sodišče v okviru preizkusa sorazmernosti take sankcije upoštevati zlasti tveganja, ki jih lahko povzroči taka kršitev na področju varovanja okolja in zdravja ljudi.

56 Tako je treba poudariti, da je naložitev globe zaradi pošiljanja odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k navedeni uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, katere osnovni znesek ustreza znesku globe, ki se naloži v primeru kršitve obveznosti pridobitve soglasja in predložitve predhodne pisne prijave, sorazmerna, le če je iz okoliščin storjene kršitve mogoče sklepati, da gre za enako hudi kršitvi.

57 Na podlagi teh ugotovitev je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50(1) Uredbe št. 1013/2006, v skladu s katerim morajo biti kazni, ki jih države članice uporabljajo zaradi kršitev določb te uredbe, sorazmerne, razlagati tako, da je naložitev globe zaradi pošiljanja odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k navedeni uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, katere osnovni znesek ustreza znesku globe, ki se naloži v primeru kršitve obveznosti pridobitve soglasja in predložitve predhodne

pisne prijave, mogoče šteti za sorazmerno, le če je iz okoliščin storjene kršitve mogoče sklepati, da gre za enako hudi kršitvi. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin iz zadeve, ki mu je predložena, in zlasti tveganj, ki jih lahko povzroči taka kršitev na področju varovanja okolja in zdravja ljudi, presoditi, ali znesek sankcije ne presega tega, kar je nujno za uresničitev ciljev zagotavljanja visoke ravni varovanja okolja in zdravja ljudi.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranki iz postopka 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 (sedmi senat) razsodilo:

1. **Člen 17(1) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 669/2008 z dne 15. julija 2008, je treba razlagati tako, da je treba pošiljanje odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k tej uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, šteti za bistveno spremembo podatkov in/ali pogojev pošiljke s soglasjem, saj ta pošiljka odpadkov zaradi neobvestitve pristojnih organov o tej spremembi ni zakonita, saj je bila „opravljena […] na način, ki ni izrecno določen v prijavnem […] dokumentu“ v smislu točke 2, točka 35, (d) navedene uredbe.**

2. **Člen 50(1) Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 669/2008, v skladu s katerim morajo biti kazni, ki jih države članice uporabljajo zaradi kršitev določb te uredbe, sorazmerne, je treba razlagati tako, da je naložitev globe zaradi pošiljanja odpadkov, kakršni so ti iz Priloge IV k navedeni uredbi, v tranzitno državo prek drugega mejnega prehoda, kot je naveden v prijavnem dokumentu in za kateri so pristojni organi izdali soglasje, katere osnovni znesek ustreza znesku globe, ki se naloži v primeru kršitve obveznosti pridobitve soglasja in predložitve predhodne pisne prijave, mogoče šteti za sorazmerno, le če je iz okoliščin storjene kršitve mogoče sklepati, da gre za enako hudi kršitvi. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin iz zadeve, ki mu je predložena, in zlasti tveganj, ki jih lahko povzroči taka kršitev na področju varovanja okolja in zdravja ljudi, presoditi, ali znesek sankcije ne presega tega, kar je nujno za uresničitev ciljev zagotavljanja visoke ravni varovanja okolja in zdravja ljudi.**

Podpisi