Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Otpad – Direktiva 2008/98/EZ – Članak 2. stavak 2. točka (a), članak 3. točka 1., i članak 6. stavak 1. – Otpadne vode – Mulj iz otpadnih voda – Područje primjene – Pojam ‚otpad' – Prestanak statusa otpada – Postupci oporabe i recikliranja"

U predmetu C-629/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), odlukom od 14. kolovoza 2019., koju je Sud zaprimio 23. kolovoza 2019., u postupku

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG,

Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein"

protiv

Landeshauptmann von Steiermark

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu sutkinje drugog vijeća, A. Kumin, T. von Danwitz i P. G. Xuereb, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za austrijsku vladu, J. Schmoll, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, F. Thiran i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. točke (a), članka 3. točke 1., članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: Sappi) i Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (udruženje za upravljanje vodama za regiju Gratkorn-Gratwein, Austrija; u daljnjem tekstu: Wasserverband) protiv Landeshauptmann von Steiermark (predsjednik pokrajinske vlade Štajerske, Austrija) (u daljnjem tekstu: pokrajinska uprava) u vezi s odlukom potonjeg kojom se utvrđuje da promjene koje se odnose na industrijsko postrojenje društva Sappi i postrojenje Wasserverbanda, a koja su smještena na istom mjestu, moraju podlijegati obvezi prethodnog odobrenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Osnovni cilj Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL 1991., L 78, str. 32.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 75/442), bio je zaštita zdravlja ljudi i okoliša od štetnih učinaka prikupljanja, prijevoza, obrade, skladištenja i odlaganja otpada.

4 Direktiva 75/442 kodificirana je Direktivom 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.), koja je zatim stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2008/98. Članci 4., 8. i 9. Direktive 75/442 preuzeti su, u bitnome, u članku 13., članku 36. stavku 1. te člancima 15. i 23. Direktive 2008/98.

5 Poglavlje I. Direktive 2008/98, naslovljeno „Predmet, područje primjene i definicije”, obuhvaća članke 1. do 7.

6 Članak 1. te direktive tako glasi:

„Ovom se Direktivom utvrđuju mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprečavanjem ili umanjenjem štetnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom i umanjenjem sveukupnih učinaka uporabe resursa te poboljšanjem efikasnosti te uporabe.”

7 Člankom 2. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive propisano je:

„U mjeri u kojoj je obuhvaćeno drugim zakonodavstvom Zajednice, iz područja primjene ove Direktive isključuje se sljedeće:

(a) otpadne vode;

[…]”.

8 Članak 3. te direktive, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„U smislu ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚otpad’ znači svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti;

[…]

15. ‚oporaba’ znači svaki postupak čiji glavni rezultat je otpad koji je koristan jer zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za tu određenu svrhu, ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu. U Prilogu II. naveden je neiscrpan popis postupaka oporabe;

[…]”

9 Članak 5. Direktive 2008/98, naslovljen „Nusproizvodi”, glasi:

„1. Za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta, može se smatrati da nisu otpad iz točke 1. članka 3. već da su nusproizvod, ali samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;

(b) tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;

(c) tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i

(d) daljnja uporaba tvari ili predmeta je u skladu s propisima, tj. tvar ili predmet ispunjava sve relevantne zahtjeve u pogledu proizvoda, zaštite okoliša i zaštite zdravlja za tu konkretnu uporabu i neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

[…]”

10 U skladu s odredbama članka 6. te direktive, naslovljenog „Prestanak statusa otpada”:

„1. Određeni otpad prestaje biti otpad u smislu točke 1. članka 3. ako je podvrgnut postupcima oporabe, uključujući recikliranje, i zadovoljava posebne kriterije utvrđene u skladu sa sljedećim uvjetima:

(a) tvar ili predmet uobičajeno se koriste za posebne namjene;

(b) za tvar ili predmet postoji tržište i potražnja;

(c) tvar ili predmet ispunjavaju tehničke zahtjeve za posebne namjene i zadovoljavaju postojeće propise i norme koje važe za proizvode; i

(d) uporaba tvari ili predmeta neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.

Tim je kriterijima, prema potrebi, potrebno obuhvatiti granične vrijednosti za onečišćujuće tvari i uzeti u obzir sve moguće štetne učinke tvari ili predmeta na okoliš.

[…]”

Austrijsko pravo

11 Relevantne odredbe Abfallwirtschaftsgesetza iz 2002. (Savezni zakon iz 2002. o gospodarenju otpadom; u daljnjem tekstu: AWG iz 2002.) kojima se prenosi Direktiva 2008/98 glase ovako:

„Definicije

Članak 2. stavak 1. Za potrebe ovog saveznog zakona, otpad znači pokretna imovina,

1. koju posjednik namjerava odbaciti ili je odbacio, ili

2. čije je skupljanje, skladištenje, prijevoz i obrada kao otpada nužno kako se ne bi ugrozili javni interesi (članak 1. stavak 3.).

[…]

(3.a) Za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta, može se smatrati da nisu otpad, nego da su nusproizvod, ali samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

1. daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;

2. tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;

3. tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i

4. daljnja uporaba tvari ili predmeta je dopuštena, osobito ako se tvar ili predmet može sigurno upotrebljavati za predviđenu svrhu, uporabom se ne utječe negativno na zaštićena dobra (vidjeti članak 1. stavak 3.) te se poštuje relevantno zakonodavstvo.

[…]

Isključenja iz područja primjene

Članak 3. (1) Ne smatraju se otpadom u smislu ovog saveznog zakona

1. otpadne vode, uključujući ostale vode koje su nabrojane u članku 1. stavku 1. točkama 1. do 4. i 6. i stavku 2. Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen (Uredba o općem ograničenju ispuštanja otpadnih voda u vodotoke i javne kanalizacije, BGBl. br. 186/1996).

[…]

Prestanak statusa otpada

Članak 5. (1) ako drukčije nije određeno mjerom iz stavka 2. ili mjerom iz članka 6. stavka 2. Direktive 2008/98/EZ o otpadu, postojeće tvari smatraju se otpadom sve dok se one same ili tvari koje se iz njih izravno dobivaju upotrebljavaju kao zamjena za primarne materijale ili proizvode dobivene od tih prvih primarnih materijala. U slučaju pripreme s ciljem ponovne uporabe u smislu članka 2. stavka 5. točke 6. prestanak statusa otpada nastupa na kraju tog postupka oporabe.

[…]

Odluke o utvrđenju

Članak 6.[…]

(6) Na zahtjev nositelja projekta ili *Umweltanwalta* ili po službenoj dužnosti *Landeshauptmann* [predsjednik pokrajinske vlade] mora u roku tri mjeseca utvrditi

1. podliježe li postrojenje obvezi dobivanja odobrenja u skladu s člankom 37. stavcima 1. ili 3. ili u skladu s člankom 52. ili postoji li izuzeće na temelju članka 37. stavka 2.,

[…]

3. podliježe li izmjena postrojenja za obradu obvezi dobivanja odobrenja u skladu s člankom 37. stavcima 1. ili 3., ili podliježe obveznoj prijavi na temelju članka 37. stavka 4. […]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Društvo Sappi u Gratkornu (Austrija), upravlja velikim industrijskim postrojenjem za proizvodnju papira i celuloze. Na tom se mjestu također nalazi uređaj za pročišćavanje otpadnih voda, kojim zajednički upravljaju društvo Sappi i Wasserverband, a koje obrađuje otpadne vode nastale proizvodnjom papira i celuloze te komunalne otpadne vode. Tijekom obrade tih otpadnih voda, koju zahtijeva nacionalno pravo, proizvodi se mulj iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku. Taj se mulj dakle istodobno sastoji od tvari koje su proizišle iz industrijskih otpadnih voda i tvari koje su proizišle iz komunalnih otpadnih voda. Tako dobiveni mulj iz otpadnih voda u uređaju za pročišćavanje zatim se spaljuje u kotlu društva Sappi i u postrojenju za spaljivanje ostataka kojim upravlja Wasserverband, a para prikupljena radi energetske oporabe služi za proizvodnju papira i celuloze.

13 Pokrajinska uprava je nakon temeljitog ispitivanja u skladu s člankom 6. stavkom 6. AWG-a iz 2002. utvrdila da promjene na kotlu društva Sappi i postrojenju za spaljivanje ostataka, u vlasništvu Wasserverbanda, koji se također nalazi u Gratkornu, podliježu obvezi dobivanja odobrenja.

14 Navedena uprava smatrala je da je točno da je mulj iz otpadnih voda namijenjen spaljivanju najvećim dijelom, odnosno oko 97 %, proizišao iz postupka proizvodnje papira i da bi se za taj dio moglo smatrati da ima status „nusproizvoda” u smislu članka 2. stavka 3.a AWG-a 2002. Međutim, to se ne odnosi na mulj iz otpadnih voda proizveden tijekom obrade komunalnih otpadnih voda. Taj mulj iz otpadnih voda ostaje otpad.

15 Budući da u skladu sa sudskom praksom Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija) ne postoji prag *de minimis* za kvalifikaciju tvari „otpadom”, valja poći od načela prema kojem sav spaljeni mulj iz otpadnih voda u industrijskim postrojenjima društva Sappi i Wasserverbanda treba kvalificirati „otpadom” u smislu članka 2. stavka 1. AWG-a iz 2002. godine. Sappi i Wasserverband podnijeli su tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev.

16 Presudom od 19. prosinca 2016. taj je sud prihvatio tužbu društva Sappi i Wasserverbanda. Odlučujući povodom revizije protiv te presude, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) ju je ukinuo presudom od 27. veljače 2019. i vratio predmet na ponovno odlučivanje sudu koji je uputio zahtjev.

17 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) navodi da se u članku 2. stavku 3.a, AWG-a iz 2002. određuju, u skladu s člankom 5. Direktive 2008/98, uvjeti koje treba ispuniti da bi se tvar ili predmet koji su, doduše, rezultat proizvodnog procesa, ali nisu njegov primarni cilj, mogli kvalificirati „nusproizvodom”, a ne „otpadom”. Iz te odredbe proizlazi da se mora raditi o tvari ili predmetu koji nastaju tijekom proizvodnog procesa.

18 Sud koji je uputio zahtjev pita se je li, kao što to smatra Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud), mulj iz otpadnih voda koji proizlazi iz zajedničke obrade otpadnih voda industrijskog podrijetla i komunalnih otpadnih voda „otpad”, u smislu prava Unije. Taj sud naglašava da, ako pročišćavanje otpadnih voda ne bi bilo obuhvaćeno proizvodnim procesom, ne bi se poštovao jedan od odlučujućih uvjeta za postojanje nusproizvoda.

19 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da se mulj iz otpadnih voda dovodi zatvorenim automatiziranim sustavom unutar postrojenja, kontinuirano se upotrebljava te se ne može smatrati da taj postupak predstavlja opasnost za okoliš i ljudsko zdravlje. K tomu, tim se postupkom nastoji ostvariti i cilj sprečavanja nastanka otpada i zamjene upotrebe fosilnih sirovina.

20 U tim je okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li mulj iz otpadnih voda smatrati otpadom s obzirom na iznimku iz članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2008/98 u vezi s Direktivom Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL 1991., L 135, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 5. i ispravak SL 2020., L 84, str. 32.) i/ili Direktivom o mulju iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. [o prilagodbi nekih instrumenata podložnih postupku utvrđenom u članku 251. Ugovora, Odluci Vijeća 1999/468/EZ u vezi s regulatornim postupkom s kontrolom – Prilagodba regulatornom postupku s kontrolom – prvi dio (SL 2008., L 311, str. 1.) SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 144. i ispravak SL 2020., L 84, str. 33.)]?

2. U slučaju da se već na prvo prethodno pitanje ne odgovori niječno:

Predviđa li se člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98 […] da je tvar nusproizvod u smislu pojma otpada u pravu Unije ako se iz procesnotehničkih razloga toj tvari dodaje mali postotak drugih tvari, koje bi se inače smatrale otpadom, ako to ne utječe na sastav ukupne tvari i ima znatnu prednost za okoliš?”

Dopuštenost prethodnih pitanja

21 U svojim pisanim očitovanjima austrijska vlada ističe da je zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten.

22 Kao prvo, nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje. Predmet glavnog postupka je da se sazna je li mulj iz otpadnih voda „otpad” u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98, ovisno o slučaju u vezi s člancima 5. i 6. te direktive. Međutim, prvo se pitanje odnosi na članak 2. stavak 2. točku (a) navedene direktive. Budući da mulj iz otpadnih voda nije sastavni element otpadnih voda, ta odredba očito nema nikakve veze s predmetom glavnog postupka i pitanje je stoga hipotetsko.

23 Kao drugo, razlozi zbog kojih sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u vezi s tumačenjem te odredbe nisu vidljivi iz obrazloženja. Taj se sud pita samo o usklađenosti članka 2. stavaka 1. i 3.a AWG-a iz 2002. s pravom Unije i njihovim tumačenjem. Međutim, tim se odredbama ne prenosi članak 2. stavak 2. točka (a), nego članak 3. točka 1. i članak 5. Direktive 2008/98.

24 On u biti traži tumačenje članka 5. Direktive 2008/98, a ne članka 6. Međutim, ispunjenje kriterija da bi se neka tvar kvalificirala „nusproizvodom” imala bi za posljedicu to da ne postoji otpad. Naposljetku, on ne izražava sumnje u vezi s tumačenjem članka 6. te direktive, nego samo općenito kritizira nepostojanje „poticanja primjene hijerarhije otpada” u glavnom predmetu i ne ističe pitanja prava Unije koja još nisu riješena.

25 U tom pogledu, važno je podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članak 267. UFEU-a nacionalnim sudovima povjerava najširu mogućnost obraćanja Sudu ako ti sudovi smatraju da predmet koji je pred njima u tijeku postavlja pitanja koja među ostalim zahtijevaju tumačenje odredaba prava Unije nužnih za rješavanje podnesenog im spora, te su slobodni koristiti se tom mogućnosti u svakom stadiju postupka kada to smatraju prikladnim (presuda od 26. lipnja 2019., Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, t. 35. i navedena sudska praksa).

26 Isto tako, Sud je opetovano podsjećao na to da pitanja nacionalnih sudova koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Dakle, Sud može odbiti odlučivati o tim pitanjima samo ako je očito da zatraženo tumačenje pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 27. i od 26. lipnja 2019., Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, t. 36.).

27 Međutim, to ovdje nije slučaj.

28 S jedne strane, valja utvrditi da se tvar o kojoj je riječ u glavnom postupku sastoji od mulja iz otpadnih voda proizišlog iz obrade otpadnih voda iz uređaja za pročišćavanje kojim upravljaju društvo Sappi i Wasserverband. Međutim, u određenim okolnostima, članak 2. Direktive 2008/98 isključuje otpadne vode iz njezina područja primjene. Stoga okolnost da sud koji je uputio zahtjev pita Sud o tumačenju tog članka nije nepovezana s predmetom glavnog postupka.

29 S druge strane, postavljena se pitanja odnose na kvalifikaciju tog mulja „otpadom” ili „nusproizvodom”, što podrazumijeva precizne pravne posljedice te je jasno povezano s glavnim postupkom. Međutim, drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati jesu li ispunjeni svi uvjeti iz članka 5. stavka 1. ili članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98. Taj je sud u tu svrhu iznio dovoljno činjeničnih i pravnih elemenata kako bi Sud mogao dati koristan odgovor na to pitanje.

30 Iz toga slijedi da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

31 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 2. točku (a), članak 3. točku 1., članak 5. stavak 1. i članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98 tumačiti na način da mulj iz otpadnih voda proizveden u uređaju za pročišćavanje tijekom zajedničke obrade otpadnih voda industrijskog podrijetla te kućnih i komunalnih otpadnih voda, spaljen u postrojenju za spaljivanje ostataka radi energetske oporabe proizvodnjom pare treba kvalificirati „otpadom”.

32 Kao prvo, valja ispitati potpadaju li tvari o kojima je riječ u glavnom postupku u područje primjene Direktive 2008/98.

33 Članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive 2008/98 isključuje iz njezina područja primjene otpadne vode, uz iznimku tekućeg otpada, pod uvjetom, međutim, da su te otpadne vode obuhvaćene „drugim zakonodavstvom [Unije]”.

34 Zakonodavac Unije tako je namjeravao izričito kvalificirati otpadne vode „otpadom” u smislu te direktive, istodobno predviđajući da se pod određenim uvjetima taj otpad može isključiti iz njezina područja primjene i potpadati pod drugo zakonodavstvo (vidjeti po analogiji, kad je riječ o članku 2. stavku 1. Direktive 75/442, presudu od 10. svibnja 2007., Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, t. 26.).

35 Kako bi se mogla smatrati „drugim zakonodavstvom [Unije]” u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2008/98, predmetna pravila ne smiju se ograničiti na to da se odnose na konkretnu tvar, nego moraju sadržavati precizne odredbe kojima se organizira njihovo upravljanje kao da je riječ o otpadu u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98. U protivnom, upravljanje otpadom o kojem je riječ ne bi bilo organizirano ni u okviru te direktive, ni u okviru druge direktive, a ni u okviru nacionalnog zakonodavstva, što bi bilo suprotno i tekstu članka 2. stavka 2. navedene direktive i samom cilju zakonodavstva Unije u području otpada (vidjeti po analogiji, kad je riječ o članku 2. stavku 1. Direktive 75/442, presudu od 10. svibnja 2007., Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

36 Iz toga proizlazi da kako bi se moglo smatrati da čine „drugo zakonodavstvo [Unije]”, u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2008/98, predmetna pravila Unije moraju sadržavati precizne odredbe kojima se organizira upravljanje otpadom i osigurati razinu zaštite koja je barem istovjetna onoj koja proizlazi iz te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2007., Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

37 Međutim, Direktiva 91/271 ne osigurava takvu razinu zaštite. Iako je njome uređeno prikupljanje, obrada i odbacivanje otpadnih voda, ona ne sadržava precizne odredbe o upravljanju muljem iz otpadnih voda. Stoga se za nju ne može smatrati da se odnosi na upravljanje potonjeg i da osigurava razinu zaštite koja je barem istovjetna onoj koja proizlazi iz Direktive 2008/98 (vidjeti po analogiji presudu od 10. svibnja 2007., Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

38 Kad je riječ o Direktivi Vijeća 86/278/EEZ od 12. lipnja 1986. o zaštiti okoliša, posebno tla, kod upotrebe mulja iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u poljoprivredi (SL 1986., L 181, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 8.), na koju se pozivaju i sud koji je uputio zahtjev i stranke glavnog postupka, kao što to proizlazi iz samog njezina naslova kao i njezina članka 1., ona uređuje isključivo upotrebu mulja iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u poljoprivredi. Stoga ta direktiva nije relevantna za kvalifikaciju mulja iz otpadnih voda spaljenog u postrojenju za spaljivanje ostataka radi energetske oporabe proizvodnjom pare, koja nije povezana s poljoprivrednim aktivnostima.

39 Stoga valja utvrditi da te otpadne vode nisu isključene iz područja primjene Direktive 2008/98. Isto vrijedi i za mulj iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku, koji je proizveden prilikom obrade navedenih otpadnih voda, s obzirom na to da se mulj iz otpadnih voda uostalom ne nalazi među tvarima ili predmetima koje se na temelju članka 2. stavka 2. te direktive može isključiti iz njezina područja primjene.

40 Kao drugo, valja utvrditi je li mulj iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku „otpad” u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98.

41 Valja podsjetiti na to da se tom odredbom pojam „otpad” definira kao svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti.

42 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kvalifikacija „otpad” ponajprije ovisi o postupanju posjednika i značenju izraza „odbaciti” (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 17. i navedena sudska praksa).

43 Kad je riječ o izrazu „odbaciti” iz ustaljene sudske prakse Suda također proizlazi da taj izraz treba tumačiti vodeći računa o cilju Direktive 2008/98, koji se u skladu s njezinom šestom uvodnom izjavom sastoji od smanjenja na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš, te s obzirom na članak 191. stavak 2. UFEU-a, koji određuje da je politika Unije u području okoliša usmjerena prema postizanju visokog stupnja zaštite i da se temelji osobito na načelu predostrožnosti te na načelu preventivnog djelovanja. Iz toga slijedi da

se izraz „odbaciti” i stoga pojam „otpad”, u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98, ne bi moglo tumačiti restriktivno (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 18. i navedena sudska praksa).

44 Usto, iz odredaba te direktive slijedi da izraz „odbaciti” obuhvaća istodobno i „oporabu” i „zbrinjavanje” tvari ili predmeta, u smislu članka 3. točaka 15. i 19. navedene direktive (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 19. i navedena sudska praksa).

45 Točnije, da je doista riječ o otpadu u smislu Direktive 2008/98 mora se utvrditi u pogledu svih okolnosti, vodeći računa o cilju te direktive i o tome da njezina učinkovitost ne bude narušena. Tako određene okolnosti mogu predstavljati pokazatelj postojanja radnje, namjere ili obveze odbacivanja tvari ili predmeta, u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 20. i 21.).

46 Među okolnostima koje mogu biti takvi pokazatelji jest činjenica da je upotrijebljena tvar ostatak od proizvodnje ili potrošnje, tj. proizvod koji se nije želio dobiti kao takav (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2008., Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, t. 41. i od 3. listopada 2013., Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, t. 40.).

47 Takav pokazatelj može također biti činjenica da je predmetna tvar otpad od proizvodnje koji se može upotrijebiti pod posebnim uvjetima predostrožnosti zato što je njegov sastav opasan za okoliš (presuda od 3. listopada 2013., Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, t. 41. i navedena sudska praksa).

48 Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da metoda obrade ili način upotrebe tvari nisu odlučujući za kvalifikaciju te tvari kao otpada i da pojam otpada ne isključuje tvari i predmete koji se mogu ponovno gospodarski iskoristiti. Naime, sustavom nadzora i gospodarenja uspostavljenim Direktivom 2008/98 žele se obuhvatiti svi predmeti i tvari koje vlasnik odbacuje, čak i ako imaju tržišnu vrijednost te se komercijalno prikupljaju za potrebe recikliranja, prerade ili ponovne upotrebe (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, t. 40. i od 3. listopada 2013., Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

49 Osim toga, treba obratiti posebnu pozornost na okolnost da sporni predmet ili tvar njegov posjednik ne upotrebljava ili više neće upotrebljavati, tako da je predmet ili tvar teret koji taj posjednik namjerava odbaciti. Ako je to doista tako, postoji opasnost da navedeni posjednik odbaci predmet ili tvar koju posjeduje na način kojim bi se mogla nanijeti šteta okolišu, osobito tako da je ostavi, odbaci ili ukloni na nekontroliran način. Budući da su obuhvaćeni pojmom „otpad”, u smislu Direktive 2008/98, ovaj predmet ili ova tvar podliježu odredbama te direktive, što znači da oporabu ili zbrinjavanje tog predmeta ili navedene tvari treba provesti na način kojim se ne dovodi u opasnost zdravlje ljudi i ne koristeći postupke ili metode kojima bi se mogla nanijeti šteta okolišu (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 22.).

50 U tom pogledu stupanj vjerojatnosti ponovne upotrebe robe, tvari ili proizvoda, bez prethodne transformacije relevantan je kriterij za potrebe ocjene toga jesu li oni otpad u smislu Direktive 2008/98. Ako povrh same mogućnosti ponovne upotrebe dotične robe, tvari ili proizvoda, postoji gospodarska prednost za posjednika ako ih uporabi, vjerojatnost takve ponovne upotrebe je velika. U takvom se slučaju predmetna roba, tvar ili proizvod više ne mogu analizirati kao teret koji posjednik želi „odbaciti”, nego kao pravi proizvod (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 23. i navedena sudska praksa).

51 Isto tako, u određenim situacijama dobro, materijal ili sirovina, dobiveni postupkom ekstrakcije ili proizvodnje, čija glavna namjena nije bila njihova proizvodnja, ne moraju predstavljati otpad, već nusproizvod koji posjednik ne nastoji „odbaciti” u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98, nego ga namjerava iskoristiti ili staviti na tržište, uključujući, prema okolnostima slučaja, i za potrebe gospodarskih subjekata koji ga nisu proizveli, što će mu kasnije donijeti korist, pod uvjetom da ta

ponovna upotreba nije samo moguća već i sigurna, bez prethodne prerade, i da je sastavni dio proizvodnog procesa (presuda od 3. listopada 2013., Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, t. 44. i navedena sudska praksa).

52 Naime, nikako nije opravdano podvrgnuti zahtjevima Direktive 2008/98 – čija je svrha osigurati da se postupci oporabe i zbrinjavanja otpada provode bez ugrožavanja zdravlja ljudi i da se ne koriste postupci ili metode kojima bi se mogla nanijeti šteta okolišu – robu, tvari ili proizvode koje posjednik namjerava upotrebljavati ili prodavati pod povoljnim uvjetima neovisno o bilo kakvom postupku oporabe. Međutim, imajući u vidu obvezu širokog tumačenja pojma „otpad”, valja smatrati da su tako obuhvaćene samo situacije u kojima ponovna upotreba predmetne robe ili tvari nije samo moguća, nego izvjesna, a da za tu svrhu nije potrebno prethodno primijeniti jedan od postupaka oporabe otpada iz Priloga II. Direktivi 2008/98, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 24. i navedena sudska praksa).

53 Naposljetku je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica u predmetu koji se pred njim vodi, da provjeri je li posjednik predmete ili tvari o kojima je riječ stvarno namjeravao „odbaciti” imajući u vidu sve okolnosti predmetnog slučaja, pri čemu mora osigurati poštovanje cilja koji je određen Direktivom 2008/98. S obzirom na navedeno, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži sve korisne elemente kako bi donio odluku u postupku za koji je nadležan (presuda od 4. srpnja 2019., Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, t. 25. i navedena sudska praksa).

54 U predmetnom slučaju predmet glavnog postupka je da se sazna treba li mulj iz otpadnih voda koji proizlazi iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kojim zajednički upravljaju društvo Sappi i Wasserverband kvalificirati kao otpad i spada li, stoga, njegovo spaljivanje pod odredbe primjenjive na otpad. Ovisno o slučaju, valjalo bi na temelju nacionalnog prava promjene na kotlu društva Sappi i postrojenju za spaljivanje ostataka kojim upravlja Wasserverband podvrgnuti dobivanju odobrenja.

55 Društvo Sappi tvrdi da to nije tako, s obzirom na to da se mulj iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku sastoji od gotovo 100 % biljnih ostataka, proizišlih iz postupka proizvodnje papira i celuloze, a koji su uključeni od začetka postrojenja i upotrijebljeni za potrebe energetske oporabe za proizvodnju papira. Tako oni donose značajnu gospodarsku prednost tom poduzetniku. Zbog zatvorenog kruga upotrebe koji uključuje prijevoz 24 sata dnevno transporterima, ne postoji nijedna tvar koju bi posjednik želio odbaciti.

56 Usto, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je taj mulj iz otpadnih voda proizveden prilikom zajedničke obrade u uređaju za pročišćavanje otpadnih voda industrijskog podrijetla i u malom postotku kućnih ili komunalnih otpadnih voda te upotrijebljen, nakon mehaničke dehidracije, u postrojenju za spaljivanje ostataka radi energetske oporabe proizvodnjom pare u proizvodnom procesu društva Sappi. Zbog tog ponovnog vraćanja mulja iz otpadnih voda u sustav kao i njegova stalnog i kontinuiranog spaljivanja, neutralnog u pogledu emisija, s ciljem proizvodnje pare u postupku proizvodnje papira, sud koji je uputio zahtjev smatra da se navedeni mulj može ponovno upotrebljavati trajno, izravno i sigurno.

57 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 41. i 42. ove presude, pojam „otpad” se definira kao svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti.

58 U tom pogledu valja utvrditi da okolnost da se u uređaju za pročišćavanje otpadnim vodama iz proizvodnje papira i celuloze dodaje samo mali postotak komunalnih otpadnih voda nije relevantna za potrebe utvrđivanje toga je li mulj iz otpadnih voda koji proizlazi iz zajedničke obrade tih otpadnih voda „otpad” ili nije.

59 To je tumačenje jedino koje osigurava poštovanje ciljeva smanjenja na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka proizvodnje i upravljanja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš iz Direktive 2008/98. Naime, u takvom slučaju otpadne vode proizišle iz proizvodnje papira i celuloze nisu odvojive od

kućnih ili komunalnih otpadnih voda te se mogu oporabiti ili zbrinuti samo ako su također predmet postupaka obrade koje zahtijeva nacionalno pravo. Međutim, nije sporno da kućne ili komunalne otpadne vode treba smatrati tvarima koje je njihov posjednik odbacio.

60 Iz prethodno navedenog proizlazi da, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev izvrši provjere, otpadne vode o kojima je riječ u glavnom postupku treba smatrati tvarima koje posjednik namjerava odbaciti, što za sobom povlači njihovu kvalifikaciju otpadom u smislu Direktive 2008/98.

61 Prema navodima iz spisa koji je podnesen Sudu, pročišćavanje tih otpadnih voda jest rezultat obrade koju nalaže nacionalno zakonodavstvo u području upravljanja vodama prije ispuštanja otpadnih voda u vodotok, s obzirom na to da se tamo mogu baciti samo tvari koje nisu štetne. U tom pogledu iz elemenata spisa proizlazi da bi s obzirom na vrstu otpadnih voda i postupak obrade mulj iz otpadnih voda mogao sadržavati određene štetne tvari, poput patogenih organizama ili teških metala, koji predstavljaju opasnost za okoliš i zdravlje ljudi i životinja.

62 Kad je riječ o mulju otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku, točno je da on čini ostatak proizišao iz obrade otpadnih voda. Takav element je, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 46. i 47. ove presude, pokazatelj da je status otpada zadržan.

63 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da se mulj iz otpadnih voda, čak i prije spaljivanja, ne bi mogao kvalificirati kao otpad.

64 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se u članku 6. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2008/98 nalaze uvjeti koje moraju ispunjavati posebni kriteriji koji omogućavaju utvrđivanje toga koji otpad prestaje biti otpad u smislu članka 3. točke 1. te direktive ako je on podvrgnut postupcima oporabe ili recikliranja.

65 Prilikom oporabe otpada valja zajamčiti visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša. Konkretno, oporaba mulja iz otpadnih voda nosi određene rizike za okoliš i ljudsko zdravlje, osobito one povezane s prisutnošću opasnih tvari (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, t. 28.).

66 U predmetnom slučaju valja utvrditi da u slučaju da se spaljivanje mulja iz otpadnih voda sastoji od postupka „oporabe” u smislu članka 3. točke 15. Direktive 2008/98 koji se odnosi na postupke u vezi s otpadom, taj bi se mulj još uvijek morao kvalificirati otpadom prilikom spaljivanja. Promjena statusa poput one koju navodi sud koji je uputio zahtjev stoga bi pretpostavljala da obrada izvršena radi oporabe omogućuje dobivanje mulja iz otpadnih voda koji ispunjava visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša, kako to zahtijeva Direktiva 2008/98, a koji osobito ne sadržava nikakve opasne tvari. U tu svrhu valja se uvjeriti u sigurnost mulja iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku.

67 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li uvjeti iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98 ispunjeni već prije spaljivanja mulja iz otpadnih voda. Osobito valja provjeriti, ovisno o slučaju, na temelju znanstvene i tehničke analize, da mulj iz otpadnih voda zadovoljava zakonske granične vrijednosti za onečišćujuće tvari i da njegovo spaljivanje nema ukupne štetne učinke na okoliš ili zdravlje ljudi.

68 U okviru te ocjene osobito je relevantna okolnost prema kojoj se toplina proizvedena prilikom spaljivanja mulja iz otpadnih voda ponovno upotrebljava u postupku proizvodnje papira i celuloze kao i to da taj postupak predstavlja značajnu prednost za okoliš zbog upotrebe materijala proizišlih iz oporabe radi očuvanja prirodnih resursa te stvaranja kružnog gospodarstva.

69 Ako na temelju takve analize sud koji je uputio zahtjev dođe do utvrđenja da su uvjeti iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98 bili ispunjeni prije spaljivanja mulja iz otpadnih voda o kojem je riječ u glavnom postupku, valjalo bi utvrditi da potonji ne čini otpad.

70 U protivnom slučaju valjalo bi smatrati da navedeni mulj iz otpadnih voda još potpada pod pojam „otpad” na datum tog spaljivanja.

71 U tim okolnostima i s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz teksta članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, svojstvo „nusproizvoda” i status „otpada” uzajamno isključuju, nije potrebno ispitati treba li predmetni mulj kvalificirati kao „nusproizvod” u smislu te odredbe.

72 S obzirom na prethodna razmatranja na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 2. stavak 2. točku (a), članak 3. točku 1., i članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98 treba tumačiti na način da za mulj iz otpadnih voda proizveden u uređaju za pročišćavanje tijekom zajedničke obrade otpadnih voda industrijskog podrijetla te kućnih i komunalnih otpadnih voda, spaljen u postrojenju za spaljivanje ostataka radi energetske oporabe proizvodnjom pare treba smatrati da nije otpad ako su uvjeti iz članka 6. stavka 1. te direktive 2008/98 već ispunjeni prije njegova spaljivanja. Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li to tako u glavnom predmetu.

Troškovi

73 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 2. stavak 2. točku (a), članak 3. točku 1., i članak 6. stavak 1. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva treba tumačiti na način da za mulj iz otpadnih voda proizveden u uređaju za pročišćavanje tijekom zajedničke obrade otpadnih voda industrijskog podrijetla te kućnih i komunalnih otpadnih voda, spaljen u postrojenju za spaljivanje ostataka radi energetske oporabe proizvodnjom pare treba smatrati da nije otpad ako su uvjeti iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/98 već ispunjeni prije njegova spaljivanja. Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li to tako u glavnom predmetu.

Potpisi