CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 15 noiembrie 2018 [1]

Cauza C-399/17

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Cehe

„Neîndeplinirea obligațiilor – Articolul 258 TFUE – Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 – Transferuri de deșeuri – Substanță cunoscută sub denumirea TPS-NOLO (Geobal) – Preluarea unui transfer ilegal de deșeuri – Clasificare – Articolul 28 – Substanță care trebuie tratată ca deșeu în cazul unui dezacord privind clasificarea – Admisibilitate”

1. În prezenta cauză, Curtea a fost sesizată pentru a stabili dacă Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 [2] (denumit în continuare „Regulamentul privind transferurile de deșeuri”). Mai precis, în speță se ridică problema dacă Republica Cehă a încălcat dispozițiile respectivului regulament prin refuzul de a prelua o substanță cunoscută sub denumirea TPS-NOLO (sau Geobal) care fusese transferată în Polonia cu încălcarea formalităților impuse de Regulamentul privind transferurile de deșeuri.

2. Problema astfel ridicată pune în discuție o serie de chestiuni: noțiunea largă și fluidă de deșeu definită în dreptul Uniunii, domeniul de aplicare al Regulamentului privind transferurile de deșeuri și cerințele pentru exercitarea unei acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE. Toate acestea sunt aspecte care nu pot fi tratate cu ușurință.

3. Constatarea inexistenței unei neîndepliniri a obligațiilor în prezenta cauză ar avea potențialul de a slăbi forța juridică și executorie a Regulamentului privind transferurile de deșeuri, care are ca obiect principal și componentă predominantă protecția mediului. Cu toate acestea, instanțele se ghidează, în primul rând, după principii procedurale care asigură un proces echitabil în fiecare caz în parte. Aceste principii nu pot fi sacrificate pentru a promova o cauză mai importantă, oricât de nobilă ar fi aceasta.

I. Cadrul juridic

A. Regulamentul privind transferurile de deșeuri

4. În conformitate cu articolul 1 („Domeniul de aplicare”), Regulamentul privind transferurile de deșeuri „stabilește proceduri și regimuri de control pentru transferul de deșeuri, în funcție de originea, destinația și ruta transferului, de tipul de deșeu transferat și de tipul de tratament care se aplică deșeului la destinație”.

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri (JO 2006, L 190, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 172).

5. Articolului 2 („Definiții”) prevede:

„1. «deșeu» are sensul prevăzut la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/12/CE;

[…]

34. «transfer» înseamnă transportul de deșeuri destinate recuperării sau eliminării, planificat sau care se desfășoară:

(a) între o țară și altă țară; […]

[…]

35. «transfer ilegal» reprezintă orice transfer de deșeuri efectuat:

(a) fără notificarea tuturor autorităților competente în cauză în conformitate cu prezentul regulament sau

(b) fără acordul autorităților competente în cauză în conformitate cu prezentul regulament sau

(c) cu acordul autorităților competente în cauză obținut prin falsificare sau fraudă sau

(d) într-un mod nespecificat propriu-zis în notificare sau în documentele de circulație sau

(e) într-un mod care determină recuperarea sau eliminarea prin încălcarea normelor comunitare sau internaționale sau

(f) contrar articolelor 34, 36, 39, 40, 41 și 43 sau

(g) despre care, în ceea ce privește transferurile de deșeuri menționate la articolul 3 alineatele (2) și (4), reiese că:

(i) deșeurile nu sunt prevăzute la anexele III, IIIA sau IIIB sau

(ii) nu respectă dispozițiile articolului 3 alineatul (4),

(iii) transferul este efectuat într-un mod care nu este specificat propriu-zis în documentul prevăzut la anexa VII;

[…]”

6. Articolul 3 din Regulamentul privind transferurile de deșeuri tratează cadrul procedural general pentru transferurile de deșeuri și prevede următoarele:

„(1) În conformitate cu dispozițiile prezentului titlu, transferurile următoarelor deșeuri fac obiectul procedurii de notificare și al acordului preliminar scris:

(a) în cazul în care sunt destinate operațiunilor de eliminare:

toate deșeurile;

(b) în cazul în care sunt destinate operațiunilor de recuperare:

(i) deșeurile enumerate la anexa IV, care include, *inter alia*, deșeurile enumerate la anexele II și VIII la Convenția de la Basel,

(ii) deșeurile enumerate la anexa IVA;

(iii) deșeurile neclasificate la o rubrică unică în una dintre anexele II, IIIB, IV sau IVA;

(iv) amestecurile de deșeuri care nu sunt clasificate la o rubrică unică la una dintre anexele III, IIIB, IV sau IVA, cu excepția cazului în care sunt menționate la anexa IIIA.

[…]”

7. Articolul 24 din Regulamentul privind transferurile de deșeuri reglementează preluarea deșeurilor în cazul unui transfer ilegal și prevede următoarele:

„(1) Atunci când o autoritate competentă descoperă un transfer pe care îl consideră ilegal, aceasta informează de îndată celelalte autorități competente în cauză de acest lucru.

(2) În cazul în care transferul ilegal reprezintă responsabilitatea notificatorului, autoritatea competentă de expediere se asigură că deșeurile respective sunt:

(a) preluate de notificator *de facto* sau, în cazul în care nu a fost prezentată nicio notificare,

(b) preluate de notificator *de iure* sau, în cazul în care acest lucru nu este posibil,

(c) preluate personal de autoritatea competentă de expediere sau de altă persoană fizică sau juridică acționând în numele acesteia […];

[…]

Operațiunea de preluare, recuperare sau eliminare se desfășoară în termen de 30 de zile sau în orice alt termen convenit de autoritățile competente în cauză, după ce autoritatea competentă de expediere a luat cunoștință sau a fost avizată, în scris, de către autoritățile competente de destinație sau de tranzit cu privire la transferul ilegal și după ce a fost informată de motivul/motivele acestuia. […]

Nicio autoritate competentă nu se opune sau nu obiectează împotriva reintroducerii deșeurilor din transferul ilegal. […]

[…]

(7) Atunci când se descoperă, pe teritoriul unui stat membru, deșeuri dintr-un transfer ilegal, autoritatea competentă în jurisdicția căreia au fost descoperite deșeurile este responsabilă să asigure că se iau măsurile necesare pentru depozitarea în siguranță a deșeurilor respective, până la reintroducerea acestora sau recuperarea sau eliminarea lor definitivă printr-o metodă alternativă.”

8. Articolul 28 din Regulamentul privind transferurile de deșeuri („Dezacorduri privind clasificarea”) prevede în continuare:

„(1) În cazul în care autoritățile competente de expediere și de destinație nu convin asupra clasificării privind diferențele dintre deșeuri și nondeșeuri, materialul respectiv este tratat ca și cum ar fi deșeu. Acest fapt nu aduce atingere dreptului țării de destinație de a trata materialul transferat în conformitate cu legislația internă a acesteia, după sosirea în țara respectivă a materialului transferat și atunci când legislația respectivă este în conformitate cu dreptul comunitar sau internațional.

[…]

(4) Alineatele (1)–(3) se aplică numai în sensul prezentului regulament și nu aduc atingere drepturilor părților interesate de a soluționa orice litigiu referitor la aceste chestiuni în fața unei instanțe sau a unui tribunal.”

B. Directiva 2008/98/CE[3]

9. Directiva 2008/98/CE (denumită în continuare „Directiva-cadru privind deșeurile”) a înlocuit Directiva 2006/12/CE[4] și prevede la articolul 3 o definiție a termenilor „deșeuri” și „deșeuri periculoase” în sensul Regulamentului privind transferurile de deșeuri.

10. Articolul 3 definește „deșeurile” ca fiind „orice substanță sau obiect pe care deținătorul le aruncă sau are intenția sau obligația să le arunce”. De asemenea, „deșeurile periculoase” sunt definite drept „deșeuri care prezintă una sau mai multe din proprietățile periculoase enumerate în anexa III”.

11. La rândul său, articolul 6 din Directiva-cadru privind deșeurile precizează circumstanțele în care deșeurile încetează să mai fie considerate deșeuri:

„(1) Anumite categorii de deșeuri încetează să mai fie considerate deșeuri, în sensul articolului 3 punctul 1, în momentul în care au trecut printr-o operațiune de valorificare, inclusiv reciclarea, și îndeplinesc o serie de criterii specifice care urmează să fie definite conform următoarelor condiții:

(a) substanța sau obiectul sunt utilizate în mod curent pentru îndeplinirea unor scopuri specifice;

(b) există o piață sau cerere pentru substanța sau obiectul în cauză;

(c) substanța sau obiectul îndeplinește cerințele tehnice pentru îndeplinirea scopurilor specifice și respectă legislația și normele aplicabile produselor și

(d) utilizarea substanței sau a obiectului nu va produce efecte nocive asupra mediului sau a sănătății populației.

[…]

(4) În cazul în care nu există criterii stabilite la nivel comunitar în conformitate cu procedura prevăzută la alineatele (1) și (2), statele membre pot decide de la caz la caz dacă un anumit deșeu a încetat să fie considerat ca atare, luând în considerare jurisprudența aplicabilă. Astfel de decizii sunt notificate Comisiei […]”

3 Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO 2008, L 312, p. 3).

4 Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO 2006, L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45).

12. În conformitate cu articolul 40, transpunerea Directivei-cadru privind deșeurile în legislația națională a statelor membre trebuia să aibă loc până la data de 12 decembrie 2010.

C. Regulamentul (CE) nr. 1907/2006[5]

13. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (denumit în continuare „Regulamentul REACH"), scopul acestuia „este de a se asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului, inclusiv promovarea unor metode alternative pentru evaluarea pericolelor pe care le prezintă substanțele, precum și libera circulație a substanțelor pe piața internă, asigurând totodată sporirea competitivității și a inovației".

14. Articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul REACH prevede că „substanțele, amestecurile sau articolele în sensul articolului 3 din [acest] regulament nu sunt considerate deșeuri, astfel cum sunt definite în [Directiva 2006/12]."

15. Articolul 128 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Sub rezerva alineatului (2), statele membre nu interzic, restricționează sau împiedică producerea, importul, introducerea pe piață sau utilizarea unei substanțe ca atare, în amestec sau în articol, ce intră sub incidența prezentului regulament, care este conformă cu prezentul regulament și, după caz, cu acte comunitare adoptate în vederea aplicării prezentului regulament.

(2) Nicio dispoziție a prezentului regulament nu împiedică statele membre să mențină sau să stabilească norme naționale pentru protecția lucrătorilor, a sănătății umane și a mediului, aplicabile în cazurile în care prezentul regulament nu armonizează cerințele privind producerea, introducerea pe piață sau utilizarea."

II. Situația de fapt și procedura precontencioasă

16. La 3 decembrie 2010, Jiří Paškůj, o persoană aflată sub jurisdicția Republicii Cehe, și societatea comercială Biuro Rozwoju Gospodarczego Sp. z.o.o. (denumită în continuare „BRG"), cu sediul în Sosnowiec (Polonia), au încheiat un contract pentru livrarea a 58 000 de tone de TPS-NOLO (Geobal) care urmau să fie utilizate la producerea de ciment.

17. Potrivit Comisiei, aproximativ 20 000 de tone de TPS-NOLO (Geobal) compuse din gudroane acide, rezultate din rafinarea petrolului (codul 05 01 07* în catalogul european al deșeurilor), din praf de cărbune și din oxid de calciu, au fost transferate de către operatorul ceh pe o parcelă de teren aflată pe strada Karol Woźniak din Katowice, închiriată de BRG, la sfârșitul anului 2010 și începutul anului 2011. La un moment dat între începutul anului 2011 și data de 11 septembrie 2011, respectiva substanță a fost descoperită de către autoritatea competentă poloneză.

18. La 11 septembrie 2011, autoritățile competente poloneze au notificat autoritatea competentă cehă cu privire la substanța descoperită, care a fost considerată de autoritățile competente poloneze ca fiind transferată ilegal în sensul articolului 2 punctul 35 litera (a) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri, întrucât nici expeditorul, nici destinatarul nu informaseră autoritățile poloneze cu privire la transferul de deșeuri în conformitate cu dispozițiile articolului 3 din același regulament. Dat fiind că autoritățile poloneze au considerat substanța respectivă ca reprezentând deșeuri periculoase conform

5 Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3).

clasificării din anexa IV la Regulamentul privind transferurile de deșeuri [„reziduuri de gudroane (excluzând cimenturile asfaltice) rezultate de la rafinarea, distilarea și orice proces pirolitic de tratare a materialelor organice”], acestea au reafirmat că transferul unei astfel de substanțe era supus notificării prealabile și acordului preliminar scris.

19. Pe parcursul procedurii administrative, cetățeanul ceh responsabil de transferul în Polonia a prezentat standardele adoptate de întreprindere, precum și dovada faptului că substanța în cauză a fost înregistrată în temeiul Regulamentului REACH și că era utilizată drept combustibil.

20. Ca urmare a refuzului exprimat pe parcursul procedurii administrative de către autoritățile competente cehe de a obliga cetățeanul ceh să preia substanța pe teritoriul Republicii Cehe, în pofida invocării de către autoritățile poloneze a articolului 28 din Regulamentul privind transferurile de deșeuri, care prevede că materialul urmează să fie tratat ca și când ar fi deșeu în cazul unui dezacord asupra clasificării, Comisiei i-a fost adresată o plângere privată la 4 februarie 2014.

21. La 12 iunie 2014, Comisia a hotărât să dea curs plângerii și a deschis o anchetă (cauza EU Pilot nr. 6603/14/ENVI). În răspunsul său la cererea EU Pilot, Republica Cehă a declarat că materialul TPS-NOLO (Geobal) fusese înregistrat conform Regulamentului REACH și că, prin urmare, acesta nu era deșeu. În consecință, Regulamentul privind transferurile de deșeuri nu era aplicabil.

22. După ce a examinat răspunsul Republicii Cehe, Comisia a concluzionat că respectivul stat membru a încălcat dreptul Uniunii, neîndeplinindu-și obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului privind transferurile de deșeuri și al Directivei-cadru privind deșeurile. În consecință, la 20 februarie 2015, Comisia a trimis Republicii Cehe o scrisoare de punere în întârziere. Republica Cehă a răspuns în aceeași zi la scrisoarea de punere în întârziere, reiterând în esență argumentele pe care le invocase în răspunsul la cererea EU Pilot.

23. După ce a fost informată de către inspectorul pentru protecția mediului din Polonia cu privire la faptul că substanța în cauză nu fusese încă preluată de Republica Cehă și după ce a examinat argumentele invocate de aceasta din urmă în răspunsul său la scrisoarea de punere în întârziere, Comisia a adresat Republicii Cehe, prin scrisoarea din 22 octombrie 2015, un aviz motivat în care preciza motivele pentru care nu putea accepta argumentele autorităților cehe potrivit cărora nu exista o neîndeplinire a obligațiilor care îi revin în temeiul Regulamentului privind transferurile de deșeuri, în special al articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din regulamentul menționat.

24. Republica Cehă a răspuns prin scrisoarea din 18 decembrie 2015, declarând că poziția sa din punct de vedere juridic era că nu exista o neîndeplinire a obligațiilor care îi revin în temeiul respectivelor dispoziții, întrucât substanța în cauză nu constituia un deșeu la momentul la care a fost transferată în Polonia.

25. După examinarea observațiilor prezentate de Republica Cehă ca răspuns la avizul motivat, Comisia a constatat că neîndeplinirea obligațiilor se menținea. În plus, Comisia nu a fost informată cu privire la luarea vreunei măsuri de către Republica Cehă pentru a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri.

III. Procedura în fața Curții și concluziile părților

26. Prin cererea introductivă din 3 iulie 2017, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin refuzul de a asigura preluarea materialului TPS-NOLO (Geobal) care a fost transferat din Republica Cehă la Katowice (Polonia), Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri;

– obligarea Republicii Cehe la plata cheltuielilor de judecată.

27. Republica Cehă solicită Curții:

– respingerea acțiunii ca nefondată;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

28. Atât guvernul ceh, cât și Comisia au prezentat observații orale în ședința din 20 septembrie 2018.

IV. Analiză

29. Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții să constate că, prin refuzul de a asigura preluarea pe teritoriul Republicii Cehe a materialului TPS-NOLO (Geobal) care fusese transferat din Republica Cehă la Katowice (Polonia), Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri.

30. În continuare, vom prezenta mai întâi argumentele părților, iar apoi vom analiza cererea introductivă formulată de Comisie.

A. Argumentele părților

31. Cererea introductivă a Comisiei nu este structurată, ceea ce face dificil de distins argumentele prezentate. Cu toate acestea, în rezumatul motivelor și al principalelor argumente invocate, poziția Comisiei este prezentată astfel.

32. În primul rând, Comisia susține că substanța TPS-NOLO (Geobal) care a fost transferată din Republica Cehă pe teritoriul Poloniei și care provine dintr-un depozit de deșeuri periculoase (bazinele de reziduuri situate în Ostramo) este stocată într-un alt depozit de deșeuri pe teritoriul Republicii Cehe și clasificată ca deșeu de gudron rezultat din rafinarea, din distilarea și din tratarea pirolitică a unor materiale organice. În plus, substanța este considerată de autoritățile poloneze ca reprezentând un deșeu în sensul anexei IV la Regulamentul privind transferurile de deșeuri.

33. În al doilea rând, având în vedere că Republica Cehă contestă clasificarea respectivei substanțe drept deșeu pe baza înregistrării substanței în conformitate cu Regulamentul REACH, s-a ridicat o problemă de clasificare în sensul articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri. Această dispoziție prevede că, într-o astfel de situație, substanța respectivă este tratată ca și cum ar fi deșeu.

34. În al treilea rând, Comisia susține totuși că Regulamentul REACH nu garantează în niciun caz că utilizarea substanței nu va conduce la un efect global negativ asupra mediului sau asupra sănătății umane sau că substanța în cauză încetează în mod automat să fie deșeu. În lipsa unei decizii naționale care să confirme că o substanță a încetat să mai fie deșeu, nu se poate considera că înregistrarea acestei substanțe în conformitate cu Regulamentul REACH este validă, conform articolului 2 alineatul (2) din regulamentul menționat.

35. În ultimul rând, din moment ce substanța în cauză a fost transferată în afara frontierelor fără notificare, acest transfer trebuie considerat un „transfer ilegal” în sensul articolului 2 punctul 35 litera (a) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri. În acest caz, autoritățile competente din statul membru de expediere sunt informate cu privire la transfer pentru a asigura preluarea substanței respective, în conformitate cu dispozițiile articolului 24 alineatul (2) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri. Republica Cehă a refuzat să procedeze astfel. O înregistrare realizată în conformitate cu Regulamentul REACH, care garantează la articolul 3 libera circulație a substanțelor, a amestecurilor sau a articolelor, nu modifică această obligație, deșeurile fiind excluse în mod expres din domeniul de aplicare al Regulamentului REACH.

36. Pe de altă parte, guvernul ceh susține că substanța nu era, la data relevantă pentru prezenta procedură, un deșeu în sensul articolului 3 alineatul (1) din Directiva-cadru privind deșeurile, fiind înregistrată în conformitate cu Regulamentul REACH și utilizată drept combustibil. În plus, potrivit guvernului menționat, Comisia nu se poate întemeia pe articolul 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri. Dacă articolul 28 alineatul (1) ar sta la dispoziția oricărui stat membru, fără a fi necesară existența unui indiciu obiectiv cu privire la faptul că o substanță constituie într-adevăr un deșeu, această situație ar constitui o încălcare gravă a liberei circulații a mărfurilor. Statele membre ar putea, de exemplu, să intervină în importul de produse alimentare provenite din alte state membre.

37. Guvernul ceh susține în esență că Comisia nu a reușit să demonstreze faptul că transferul în cauză era un transfer de deșeuri în sensul Regulamentului privind transferurile de deșeuri și nu era, așadar, un transfer ilegal în sensul respectivului regulament. Prin urmare, guvernul ceh consideră acțiunea Comisiei vădit nefondată.

38. Cu toate acestea, părțile sunt de acord că a avut loc un transfer de TPS-NOLO (Geobal) din Republica Cehă în Polonia.

39. Dată fiind lipsa de claritate a cererii introductive a Comisiei, trebuie evaluată mai întâi admisibilitatea acesteia.

B. Admisibilitate

40. Republica Cehă nu a ridicat o excepție de inadmisibilitate. Cu toate acestea, Curtea poate analiza din oficiu dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de articolul 258 TFUE pentru formularea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și dacă cererea formulată îndeplinește cerințele procedurale aplicabile [6].

6 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Comisia/Portugalia (C-34/11, EU:C:2012:712, punctul 42 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 iunie 2016, Comisia/Țările de Jos (C-233/14, EU:C:2016:396, punctul 33), Hotărârea din 26 ianuarie 2012, Comisia/Slovenia (C-185/11, nepublicată, EU:C:2012:43, punctele 28-30 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Finlanda (C-195/04, EU:C:2007:248, punctul 21 și jurisprudența citată).

41. Din articolul 120 din Regulamentul de procedură al Curții și din jurisprudența referitoare la acesta reiese în mod clar că orice cerere introductivă trebuie să cuprindă obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor invocate și că această mențiune trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Rezultă că elementele esențiale de drept și de fapt pe care se întemeiază o acțiune trebuie să reiasă în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii introductive [7]. Motivele trebuie să fie formulate într-un mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra vreunuia dintre acestea [8].

42. În special, acțiunea formulată de Comisie trebuie să cuprindă o expunere coerentă și detaliată a motivelor care au determinat-o să ajungă la convingerea că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor [9]. În plus, explicația formulată în cerere trebuie să fie consecventă cu concluziile cererii introductive [10].

43. În cauză, Comisia solicită Curții să constate că, prin refuzul de a asigura preluarea pe teritoriul Republicii Cehe a substanței TPS-NOLO (Geobal), care fusese transferată din Republica Cehă la Katowice (Polonia), Republica Cehă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri.

44. Cu toate acestea, motivele pe care Comisia își întemeiază cererea nu reies în mod clar nici din susținerile cuprinse în cererea introductivă a Comisiei, nici din răspunsurile Comisiei la întrebările adresate de Curte în ședință [11]. Obligațiile care decurg din cele două dispoziții menționate la punctul anterior nu sunt definite în mod coerent.

45. Pe de o parte, Comisia pare să susțină că Regulamentul privind transferurile de deșeuri stabilește în sarcina statelor membre o obligație categorică și absolută de a garanta preluarea anumitor transferuri despre care un alt stat membru consideră că ar conține deșeuri. Potrivit acesteia, o astfel de obligație ar subzista indiferent de circumstanțele cauzei și indiferent dacă o substanță sau un obiect este de fapt deșeu. Statul membru care este subiectul obligației într-un astfel de caz nu ar putea invoca nicio apărare care să îi permită să evite preluarea transferului aflat în litigiu.

46. În același timp, Comisia pare să lase să se înțeleagă că obligația de a prelua un transfer nu există atunci când substanța sau obiectul nu este de fapt, deșeu. Prin urmare, părți semnificative din cererea introductivă a Comisiei sunt menite să dovedească faptul că substanța în cauză este de fapt deșeu, părând, așadar, să introducă noțiunea de obligație condiționată de faptul că substanța în discuție este de fapt deșeu.

47. Aceste argumente sunt, în opinia noastră, ireconciliabile.

48. Într-un fel sau altul, Comisia a reunit două argumente alternative într-o singură argumentație. Probabil acesta este motivul pentru care argumentele prezentate par confuze și incoerente.

7 Hotărârea din 2 iunie 2016, Comisia/Țările de Jos (C-233/14, EU:C:2016:396, punctul 32 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 ianuarie 2003, Italia/Comisia (C-178/00, EU:C:2003:7, punctul 6), și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Finlanda (C-195/04, EU:C:2007:248, punctul 22 și jurisprudența citată).

8 Hotărârea din 2 iunie 2016, Comisia/Țările de Jos (C-233/14, EU:C:2016:396, punctul 34 și jurisprudența citată).

9 A se vedea Hotărârea din 2 iunie 2016, Comisia/Țările de Jos (C-233/14, EU:C:2016:396, punctul 35 și jurisprudența citată).

10 A se vedea Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Spania (C-55/03, nepublicată, EU:C:2004:628, punctele 28 și 29), și Hotărârea din 26 ianuarie 2012, Comisia/Slovenia (C-185/11, nepublicată, EU:C:2012:43, punctele 30-33).

11 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Finlanda (C-195/04, EU:C:2007:248, punctele 28-30).

49. Modul neobișnuit în care cererea a fost redactată sporește confuzia. În loc să își susțină cauza, Comisia pare, mai degrabă, să prezinte un răspuns la argumentele prezentate de Republica Cehă ca răspuns la avizul motivat. Din această cauză, este dificil pentru Curte să discearnă argumentele Comisiei în prezenta cauză, întrucât cititorul trebuie să reconstituie întreaga cauză pe baza acestor contraargumente.

50. În această privință, trebuie amintit că instanța Uniunii nu se poate substitui reclamantului sau apărătorului acestuia, în încercarea de a identifica acele argumente ale unei cereri pe care le-ar putea considera ca venind în sprijinul pretențiilor părții [12].

51. În plus, suntem uimiți de impresia pe care o lasă Comisia că ar solicita Curții să constate existența unei neîndepliniri a obligațiilor despre care s-ar putea dovedi în viitor că nu constituie o încălcare. Avem îndoieli că acest tip de neîndeplinire a obligațiilor condiționată *pro tempore* poate fi avută în vedere în procedura prevăzută la articolul 258 din TFUE [13]. În orice caz, dacă într-adevăr Comisia încearcă să prezinte argumente în favoarea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor, aceasta nu și-a fundamentat poziția prin explicarea motivelor care au condus-o la formularea concluziei că o astfel de încălcare exista.

52. Mai mult, lipsa de claritate a cererii introductive a Comisiei a afectat răspunsul Republicii Cehe la aceasta. Întrucât Comisia nu a definit în mod clar obligațiile care revin statelor membre în temeiul articolului 24 alineatul (2) și al articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul privind transferurile de deșeuri, Republica Cehă nu a fost în măsură să răspundă în mod aprofundat.

53. În aceste condiții, adoptăm opinia potrivit căreia Curtea nu dispune de elemente suficiente care să îi permită să evalueze cu exactitate întinderea încălcării dreptului Uniunii imputate Republicii Cehe și să verifice astfel existența unei neîndepliniri a obligațiilor, astfel cum susține Comisia [14].

54. Acestea fiind spuse, putem înțelege de ce Comisia a întâmpinat probabil dificultăți pentru a explica în mod coerent motivele care stau la baza concluziilor formulate în cererea sa introductivă. În special, în lumina articolului 28 din Regulamentul privind transferurile de deșeuri, modul în care sunt formulate diferitele alineate ale respectivei dispoziții pare dificil de conciliat, pe de o parte, cu restul regulamentului în cauză și, pe de altă parte, cu principiile de interpretare juridică în discuție.

55. Cu toate acestea, concluzionăm că acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

V. Concluzie

56. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să pronunțe următoarele:

– respingerea acțiunii ca inadmisibilă;

– obligarea Comisiei Europene la plata cheltuielilor de judecată.

12 A se vedea în acest sens Concluziile prezentate de avocatul general Léger în cauza Italia/Comisia (C-178/00, EU:C:2002:541, punctul 9 și jurisprudența citată).

13 A se vedea prin analogie Ordonanța din 13 septembrie 2000, Comisia/Țările de Jos (C-341/97, EU:C:2000:434, punctele 9, 10 și 18-21), și Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749, punctele 25-31).

14 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Finlanda (C-195/04, EU:C:2007:248, punctul 32 și jurisprudența citată).