Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

9 юни 2016 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Отпадъци — Превози — Регламент (ЕО) № 1013/2006 — Член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) — Незаконен превоз — Грешна или непоследователна информация в документа по приложение VII към този регламент — Член 50, параграф 1 — Санкции, приложими при нарушаване на разпоредбите на този регламент — Пропорционалност“

По дело C-69/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела, Будапеща, Унгария) с акт от 2 февруари 2015 г., постъпил в Съда на 16 февруари 2015 г., в рамките на производство по дело

Nutrivet D.O.O.E.L.

срещу

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, C. Lycourgos (докладчик), E. Juhász, C. Vajda и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и G. Koós както и от M. Tátrai, в качеството на представители,

— за люксембургското правителство, от D. Holderer, в качеството на представител,

— за нидерландското правителство, от B. Koopman, M. Bulterman и H. Stergiou, в качеството на представители,

* Език на производството: унгарски.

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

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii), на член 18, параграф 1, буква а) и на член 50 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172), изменен с Регламент (ЕС) № 255/2013 на Комисията от 20 март 2013 г. (ОВ L 79, стр. 19, наричан по-нататък „Регламент № 1013/2006“), както и на точка 15 от приложение I В към този регламент.

2 Запитването е подадено в рамките на съдебен спор между Nutrivet D.O.O.E.L. и Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Национална инспекция по опазване на околната среда и природата, наричана по-нататък „националната инспекция“) относно административни глоби, наложени от тази инспекция за нарушения на законодателството относно превозите на отпадъци.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 1, 7, 15, 21 и 33 от Регламент № 1013/2006 гласят:

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

[…]

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

[…]

(15) В случая на превози на отпадъци, изброени в приложения III, IIIA или IIIБ, предназначени за операции по оползотворяване, е целесъобразно да се обезпечи едно минимално ниво на наблюдение и контрол, като се изисква такива превози да бъдат придружавани от определена информация.

[…]

(21) В случай на превози на отпадъци, предназначени за оползотворяване, държавите членки следва да бъдат в състояние да гарантират, че съоръженията за управление на отпадъците, обхванати от Директива 96/61/ЕО на Съвета [от 24 септември 1996 година за комплексно

предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183), изменена с Регламент (ЕО) № 166/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 г. (ОВ L 33, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 15, стр. 212)] прилагат най-добрите налични техники, както са дефинирани в тази директива, съгласно разрешителното на съоръжението. Държавите членки следва също така да бъдат в състояние да гарантират, че отпадъците се третират в съответствие със задължителните стандарти за опазване на околната среда във връзка с операциите по оползотворяване, установени в законодателството на Общността, и че, като се взема предвид член 7, параграф 4 от Директива 2006/12/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45)], отпадъците се третират в съответствие с плановете за управление на отпадъци, установени съгласно тази директива, с цел гарантиране изпълнението на задълженията по оползотворяване или рециклиране, установени в законодателството на Общността.

[…]

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

4 Член 1, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 предвижда, че той установява процедури и режими за контрол върху превоза на отпадъци в зависимост от произхода, местоназначението и маршрута на превоза, вида на превозваните отпадъци и вида третиране, което се прилага върху отпадъците на тяхното местоназначение.

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

„По смисъла на настоящия регламент:

[…]

12) „търговец“ е всеки, който действа от собствено име за закупуване и впоследствие продажба на отпадъци, включително тези търговци, които не притежават физически отпадъците, а също и съгласно член 12 от Директива 2006/12/ЕО ;

13) „брокер“ е всеки, който урежда оползотворяването или обезвреждането на отпадъци от името на други, включително тези брокери, които нямат физическо притежание на отпадъците, а също и съгласно член 12 от Директива 2006/12/ЕО ;

14) „получател“ означава лицето или предприятието под юрисдикцията на държавата по местоназначение, до което се превозват отпадъците за оползотворяване или обезвреждане;

15) „нотификатор“ означава:
   а) в случая на превоз с произход от държава членка, всяко физическо или юридическо лице под юрисдикцията на тази държава членка, което възнамерява да извърши превоз на отпадъци или възнамерява да му бъде извършен превоз на отпадъци, и на което се

възлага да извърши нотифицирането. Нотификатор е едно от лицата или органите, изброени по-долу, подбрани в съответствие със степента на важност, установена в този списък:

[…]

iv) регистриран търговец, който е упълномощен писмено от първоначалния производител, новия производител или лицензирания събирач, посочени в i), ii) и iii), да действа от негово/нейно име като нотификатор,

v) регистриран брокер който е оторизиран писмено от първоначалния производител, новия производител или лицензирания събирач, посочени в точки i), ii) и iii), да действа от негово/нейно име като нотификатор,

[…]

22) „страна изпращач“ означава всяка страна, от която се планира или осъществява превоз на отпадъци;

23) „страна по местоназначение“ означава всяка страна, към която се планира или осъществява превоз на отпадъци за обезвреждане или оползотворяване в нея, или за целите на натоварване преди оползотворяване или обезвреждане на територия, която не е под националната юрисдикция на никоя страна;

[…]

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

[…]

в) със съгласие, получено от заинтересованите компетентни органи чрез фалшифициране, невярно съдържание или измама; или

[…]

ж) който, във връзка с превози на отпадъци, посочени в член 3, параграфи 2 и 4, е в резултат на:

[…]

iii) превоз, извършен по начин, който фактически не е посочен в документа описан в приложение VII“.

6 Член 3 от Регламент № 1013/2006, озаглавен „Обща процедурна рамка“, предвижда в параграф 2 следното:

„Превозите на следните отпадъци, предназначени за оползотворяване, са предмет на общите информационни изисквания, определени в член 18, ако количеството превозвани отпадъци надвишава 20 кг:

а) отпадъците, изброени в приложения III или IIIБ;

[…]“.

7 Член 18 от този регламент, озаглавен „Отпадъци, които трябва да бъдат придружавани от определена информация“, предвижда:

„1. Отпадъците по член 3, параграфи 2 и 4, предназначени за превоз, са предмет на следните процедурни изисквания:

а) С цел да се помогне за проследяването на превозите на тези отпадъци, лицето под юрисдикцията на страната изпращач, което урежда превоза, обезпечава отпадъците да се придружават от документа, който се съдържа в приложение VII.

б) Документът, който се съдържа в приложение VII, се подписва от лицето което урежда превоза преди започването му и се подписва от съоръжението за оползотворяване или лабораторията и получателя, когато се получат въпросните отпадъци.

[…]

3. За целите на инспекцията, правоприлагането, планирането и статистиката, държавите членки могат в съответствие с националното законодателство да изискват информация по параграф 1 за превози, обхванати от настоящия член.

[…]“.

8 Член 24 от посочения регламент, озаглавен „Обратно вземане при незаконен превоз“, предвижда:

„1. Когато даден компетентен орган открие превоз, който счита за незаконен, той незабавно информира останалите заинтересовани компетентни органи.

2. Ако незаконният превоз е отговорност на нотификатора, компетентният орган по изпращането осигурява въпросните отпадъци:

а) да бъдат взети обратно от нотификатора de facto; ако няма изпратена нотификация;

б) да бъдат взети обратно от нотификатора de jure; или ако е неизпълнимо;

в) да бъдат взети обратно от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име; или ако е неизпълнимо;

г) да бъдат рециклирани или обезвредени алтернативно в страната по местоназначение или изпращане от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име; или ако е неизпълнимо;

д) да бъдат рециклирани или обезвредени алтернативно в друга държава от самия компетентен орган по изпращането или от физическо или юридическо лице от негово име, ако всички заинтересовани компетентни органи са съгласни.

[…]

3. Ако незаконният превоз е отговорност на получателя, компетентният орган по местоназначение гарантира въпросните отпадъци да бъдат оползотворени или обезвредени по екологосъобразен начин:

а) от получателя; или ако е неизпълнимо;

б) от самия компетентен орган или от физическо или юридическо лице от негово име.

[…]

9. В случая на незаконен превоз съгласно определението в точка 35, буква ж) от член 2, лицето, което урежда превоза, е предмет на същите задължения, установени в настоящия член, както и нотификатора.

[…]“.

9 Съгласно член 42 от същия регламент, озаглавен „Процедурни изисквания за вноса от държава, която е страна по Базелската конвенция [за контрола върху трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, подписана на 22 март 1989 г. и одобрена от името на Европейската икономическа общност с Решение 93/98/ЕИО на Съвета от 1 февруари 1993 г. (ОВ L 39, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 7, стр. 212),] или от други територии по време на ситуации на кризи или война“:

„1. Когато в Общността се внасят отпадъци, предназначени за обезвреждане от държави, страни по Базелската конвенция, разпоредбите на дял II се прилагат mutatis mutandis, с адаптациите и допълненията, изброени в параграфи 2 и 3.

[…]

4. Превозът може да бъде осъществен единствено ако:

а) нотификаторът получи писмено съгласие от компетентните органи по изпращането, местоназначението, и когато е уместно, по транзита и ако са спазени условията, определени в него;

б) има сключен договор в сила между нотификатора и получателя, както се изисква във втора алинея от точка 4 от член 4 и член 5;

в) има валидна финансова гаранция или еквивалентна застраховка, както се изисква във втора алинея от точка 5 от член 4 и член 6;

г) осигурено е екологосъобразно управление съгласно член 49.

[…]“.

10 Съгласно член 45 от Регламент № 1013/2006, озаглавен „Процедурни изисквания за вноса от страна, за която не се прилага [Решение C(2001)107/окончателен на Съвета на ОИСР относно преразглеждането на Решение C(92)39/окончателен за контрол върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване], и която е страна по Базелската конвенция, или от други територии по време на ситуации на кризи или война“:

„Когато в Общността се внасят отпадъци, предназначени за оползотворяване:

а) от страна, към която не се прилага Решението на [Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)]; […]

[…]

Член 42 се прилага mutatis mutandis“.

11 Член 49 от този регламент, озаглавен „Опазване на околната среда“, предвижда в параграф 1:

„Производителят, нотификаторът и други замесени предприятия в превоза на отпадъци и/или тяхното оползотворяване или обезвреждане, предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че всички експедирани от тях отпадъци се управляват без да се застрашава здравето на човека и по екологосъобразен начин за времето на превоза и по време на тяхното оползотворяване и обезвреждане. По-специално, когато превоза се осъществява в Общността, се спазват изискванията на член 4 от Директива 2006/12/ЕО и останалото законодателство на Общността за отпадъци“.

12 Съгласно член 50 от посочения регламент, озаглавен „Изпълнение в държавите членки“:

„1. Държавите членки определят правилата за санкции, прилагани при нарушение на разпоредбите на настоящия регламент и предприемат всички мерки, необходими за да се гарантира тяхното изпълнение. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. […]

[…]

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

[…]“.

13 Точка 15 от приложение I B към този регламент, озаглавена „Специфични инструкции за попълване документите за нотифициране и движение“, гласи следното:

„Обикновено получателят би трябвало да бъде съоръжението по обезвреждане или оползотворяване, посочено в клетка 10. В някои случаи, обаче, получателят може да бъде друго лице, например търговец, брокер, или корпорация, като например адресът на седалището или пощенския адрес на приемащото съоръжение по обезвреждане или оползотворяване, посочено в клетка 10. За да може един търговец, брокер или корпорация да действа в качеството си на получател, той трябва да бъде под юрисдикцията на страната по местоназначение и да притежава или да има някаква друга форма на законен контрол върху отпадъците в момента на пристигане на превоза в страната по местоназначение. В такива случаи информацията, която се отнася до търговеца, брокера или корпорацията, се попълва в клетка 2“.

14 В приложение III към Регламент № 1013/2006 е посочен „Списък на отпадъци, предмет на общите информационни изисквания, определени в член 18 [от този регламент]“, озаглавен „Зелен“ списък на отпадъците“ (наричан по-нататък „зеленият списък“).

15 В приложение VII към Регламент № 1013/2006, озаглавено „Информация, придружаваща превозите на отпадъци съгласно член 3, параграфи 2 и 4“, се съдържа документът по член 18, параграф 1 от този регламент (наричан по-нататък „придружаващият документ“). Приложение VII изглежда по следния начин:

Информация за пратката *(1)*

1. Лице, което урежда превоза Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail:		**2. Вносител/получател** Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail:
3. Действително количество: Тонове (Mg): m^3:		**4. Действителна дата на превоза:**
5. а) Първи превозвач *(2)* Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail: Вид транспорт: Дата на прехвърляне: Подпис:	**5. б) Втори превозвач** Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail: Вид транспорт: Дата на прехвърляне: Подпис:	**5. в) Трети превозвач** Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail: Вид транспорт: Дата на прехвърляне: Подпис:
6. Генератор на отпадъците *(3)* **Първоначален/ни производител/и, нов/и производител/и или събирач:** Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail:		**8. Операция по оползотворяване (или подходяща операция за обезвреждане в случая на отпадъци по член 3, параграф 4):** R-код/D-код: **9. Обичайно описание на отпадъците:**
7. Съоръжение за оползотворяване ☐ **Лаборатория** ☐ Име: Адрес: Лице за контакт: Тел.: Факс: E-mail:		**10. Идентификация на отпадъци** *(попълнете съответните кодове):* i) Приложение IX към Базелската конвенция: ii) ОИСР код (ако е различен от i)): iii) Приложение IIIA *(4)*: iv) Приложение IIIB *(5)*: v) Списък с отпадъци на ЕС: vi) Национален код:

11. Заинтересовани държави/страни:

Износ/експедиция	Транзит			Внос/местоназначение

12. Декларация на лицето, което урежда превоза: Декларирам, че информацията е пълна и вярна според известните ми сведения. Декларирам също, че съм сключил писмени договорни задължения с получателя, които са в сила *(не се изисква в случая на отпадъци по член 3, параграф 4):*

Име: Дата: Подпис:

13. Подпис при получаване на отпадъците от получателя:

Име: Дата: Подпис:

ПОПЪЛВА СЕ ОТ СЪОРЪЖЕНИЕТО ЗА ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ ИЛИ ОТ ЛАБОРАТОРИЯТА:

14. Пратката, получена в съоръжението за оползотворяване ☐ **или в лабораторията** ☐ Получено количество: Тонове (Mg): m^3:

Име: Дата: Подпис:

(1) Информация, придружаваща превозите на отпадъци от зеления списък, предназначени за оползотворяване, или отпадъци, предназначени за лабораторни анализи съгласно Регламент (ЕО) № 1013/2006. При попълване на този документ вж. също съответните конкретни указания, съдържащи се в приложение IB към Регламент (ЕО) № 1013/2006.

(2) При повече от трима превозвачи, приложете информацията, изисквана в полета 5 а), б) и в).

(3) Когато лицето, което урежда превоза, не е производител или събирач, се предоставя информация за производителя или събирача.

(4) Съответният(те) код(ове), както е указано в приложение IIIA към Регламент (ЕО) № 1013/2006, следва да се използват, където е уместно, в последователност един след друг. Някои позиции съгласно Базелската конвенция, като B1100, B3010 и B3020, са ограничени само до специфични потоци от отпадъци, както е указано в приложение IIIA.

(5) Следва да се използват BEU кодовете, изброени в приложение IIIБ към Регламент (ЕО) № 1013/2006.

Унгарското право

16 Член 19, параграф 1 от hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Закон № CLXXXV от 2012 г. относно отпадъците, *Magyar Közlöny* 2012/160, наричан по-нататък „Законът за отпадъците“) гласи:

„Отпадъците могат да влизат на унгарска територия в съответствие с разпоредбите на [Регламент № 1013/2006], както и на постановлението на правителството относно трансграничното движение на отпадъци“.

17 Член 86, параграф 1 от този закон предвижда:

„В съответствие с предвиденото в постановлението на правителството, с което се установяват подробни правила относно глобите за нарушения, свързани с управлението на отпадъци, компетентният орган по опазване на околната среда налага глоба на всяко физическо или юридическо лице, търговец или неперсонифицирана организация в случаите, когато:

a) са нарушени нормативните разпоредби относно управлението на отпадъци, пряко приложимото законодателство на Европейския съюз или решение на административен орган;

b) е извършена дейност по управление на отпадъци, за която се изисква, но не е налице разрешение, одобрение, регистрация или нотификация, или извършената дейност е различна от тази, за която същите се отнасят; или

c) органът по опазване на околната среда не е информиран или е информиран неточно относно производството или създаването на странични продукти или отпадъците се използват, разпространяват или съхраняват като продукти или странични продукти“.

18 Член 1 от hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. Kormányrendelet (Постановление на правителството № 271 от 21 декември 2001 година относно размера на глобите в областта на управлението на отпадъците и за реда за налагането и определянето им, *Magyar Közlöny* 2001/150, наричано по-нататък „постановлението на правителството“):

„1 Без да се изключва прилагането на член 2, параграфи 4—8 и на член 3, параграф 4, глобата се определя в съответствие с приложението, като предвиденият в настоящото постановление основен размер се умножи по коефициентите за пропорционалност, които го изменят.

[…]

3. Максималният основен размер на глобата във връзка с управлението на отпадъците (наричан по-нататък „основният размер“) е:

[…]

f) при трансграничен незаконен превоз на опасни отпадъци — един милион [унгарски форинта (HUF)]“.

[…]

5. Основният размер може да бъде определен като пропорция от 25 % до 100 % от размерите, определени при прилагането на параграфи 3 и 4 от настоящия член и на член 2, параграф 3, освен в случаите по параграф 3, буква e) от настоящия член, ако извършителят на нарушението е поправил последиците от него и го е преустановил преди постановяването на решението за налагане на глоба“.

19 Съгласно член 3 от това постановлението на правителството:

„1. При определяне на глобата първо се определя основният размер.

[…]

4. В случаите на незаконен трансграничен превоз на отпадъци (внос, износ или транзит през територия на страната), глобата, която следва да бъде платена, се определя като резултат от умножаването на основния размер, предвиден в член 1, параграф 3, букви f) или g) от настоящото постановление, по индикатора за количеството на отпадъците. В случай че количеството на отпадъците на може да бъде определено точно, изчислението се извършва, като се вземе предвид средното количество, изразено в тонове, определено чрез приблизителна оценка“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

20 От акта за преюдициално запитване следва, че при проверки, извършени от унгарските власти на 15 и 18 октомври 2013 г., е установено, че два камиона, регистрирани в бивша югославска република Македония и готвещи се да влязат на унгарска територия, превозват товар, с тегло съответно 23,2 и 21,8 тона, представляващ хартиени отпадъци от „зеления“ списък. Всеки от товарите е бил снабден с придружаващ документ и с международна товарителница.

21 Що се отнася до първия товар, в клетка 1 на придружаващия документ било отбелязано, че превозът е уреден от Nutrivet, а в клетки 2 и 7 — че Hamburger Recycling Group GmbH, със седалище във Винер Нойдорф (Австрия), е било едновременно вносител-получател и съоръжение за оползотворяване, докато в международната товарителница било посочено, че този товар трябва да бъде доставен в седалището на Hamburger Hungária Kft., дружество по унгарското право, със седалище в Дунайварош (Унгария).

22 Що се отнася до втория товар, в клетка 1 на придружаващия го документ било посочено, че превозът бил уреден от Nutrivet, в клетка 2 — че Hamburger Recycling Group е било вносител-получател, и в клетка 7 — че Hamburger Hungária е било съоръжение за оползотворяване, докато в международната товарителница и другите представени пред унгарските власти документи било отбелязано, че този товар също така е трябвало да бъде доставен в седалището на последното дружество.

23 В клетка 11, отнасяща се до „Заинтересовани държави/страни“, и в двата придружаващи документа се посочвали бивша югославска република Македония, Сърбия и Унгария.

24 Националната инспекция констатира, че и при двата превоза на отпадъци придружаващият документ не отговаря на разпоредбите на Регламент № 1013/2006, доколкото съдържанието на клетки 2 и 7 не съвпада с това на клетка 11, и че крайното местоназначение на двата превоза не може да се определи със сигурност. В започналото срещу него производство Nutrivet оказва сътрудничество на националната инспекция, като на 18 и 25 октомври 2013 г. ѝ предоставя нов, поправен придружаващ документ за всеки от превозите, както и други документи в подкрепа на информацията, съдържаща се в поправения документ. От тези документи следвало недвусмислено, че получател и крайно местоназначение на товара и в двата случая било Hamburger Hungária.

25 С решения от 30 октомври 2013 г. националната инспекция, в съответствие със Закона за отпадъците, налага на Nutrivet глоби, заради това че не е изпълнило задължението си за управление на отпадъците, и му възлага разноските за производството. Що се отнася до първия превоз, глобата и разноските за производството са в размер съответно на 1 160 000 HUF (около 3 738 EUR) и на 124 942 HUF (около 402 EUR). Що се отнася до втория превоз, глобата и разноските за производството са в размер съответно на 1 090 000 HUF (около 3 513 EUR) и 182 250 HUF (около 587 EUR). Инспекцията мотивира решенията си, като отбелязва, че с оглед на направените констатации в рамките на административното производство въпросните превози са били незаконни по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006. При определянето на размера на глобите инспекцията възприема, в приложение на

постановлението на правителството, основния размер за съответния вид отпадъци (200 000 HUF, тоест около 3 205 EUR), който е намалила с максималната ставка от 75 %, за да съобрази сътрудничеството на Nutrivet. След това тя умножава така определения размер (50 000 HUF) по теглото на превозваните отпадъци.

26 В жалбата си пред Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд, Будапеща, Унгария) Nutrivet иска, наред с останалото, тези решения да бъдат отменени. То изтъква, че изискването „по начин, който фактически не е посочен в документа описан в приложение VII“, съдържащи се в член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006, препраща към положение, при което важна от гледна точка на опазването на околната среда информация е укрита или не е посочена, а не към такова, при което придружаващият документ съдържа грешна информация, но вярната информация може да бъде установена недвусмислено въз основа на останалите налични документи. Тя изтъква също, че тази разпоредба не може да се тълкува разширително, освен ако се приеме за незаконен всеки превоз, при който придружаващият документ е бил попълнен грешно, и че би следвало да се установи разграничение между случая, когато грешката е била допусната нарочно, за да въведе в заблуждение контролните органи, и случая, когато грешката е в резултат на обикновено неизпълнение на административно задължение.

27 Националната инспекция иска жалбата да бъде отхвърлена. Тя поддържа, че всеки един от разглежданите в главното производство превози на отпадъци е трябвало да бъдат придружени от надлежно попълнен в съответствие с изискванията на член 18 и на приложение VII към Регламент № 1013/2006 придружаващ документ. Тя приема, че „Вносител/получател“, чието име е следвало да бъде посочено в клетка 2 на този документ, може да се различава от „Съоръжение за оползотворяване“, чието наименование фигурира в клетка 7, но изтъква, че в такъв случай търговецът или брокерът трябва, съгласно точка 15 от приложение I B към този регламент, да попада под юрисдикцията на страната по местоназначението.

28 По искане на запитващата юрисдикция националната инспекция изрично признава, че е знаела маршрута на отпадъците, независимо че придружаващите документи са били попълнени неправилно. Тя също така признава, че не е започнала процедурата по член 24 от Регламент № 1013/2006, не е поискала намеса на съответните компетентни органи и не е разпоредила връщането на товарите с отпадъци като незаконни.

29 При тези условия Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела, Будапеща) решава да спре производството и да постави на Съда следните въпроси:

„1) Трябва ли да се приеме, че превоз на отпадъци е извършен по начин, „който фактически не е посочен в документа, описан в приложение VII“ по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1013/2006, когато лицето, което урежда превоза, е попълнило по несъответен начин клетките за вносител/получател, съоръжение за оползотворяване и заинтересовани държави/страни, посочени респективно в полета 2, 7 и 11 на документа, съдържащ се в приложение VII към посочения регламент, въпреки че отнасящата се до тези полета информация е посочена ясно в международната експедиционна бележка и други налични документи?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, може ли да се приеме за съразмерна наложена на това основание глоба, размерът на която е еднакъв с този на глобата, предвидена за неизпълнение на задължението за попълване на документа, съдържащ се в приложение VII към Регламент (ЕО) № 1013/2006?

3) За да бъде обявен за незаконен превоз на отпадъци по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1013/2006, трябва ли лицето, попълнило документа, съдържащ се в приложение VII към същия регламент, умишлено да въвежда в заблуждение компетентните органи?

4) За да се обяви за незаконен превоз на отпадъци, извършен „по начин, който фактически не е посочен в документа описан в приложение VII“ по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1013/2006, трябва ли информацията или данните, които фактически не са посочени, да бъдат релевантни от гледна точка на опазването на околната среда? При утвърдителен отговор, каква информация или данни от документа, съдържащ се в приложение VII към посочения регламент, следва да се считат за релевантни от гледна точка на опазването на околната среда?

5) Може ли да се приеме, че превоз на отпадъци е извършен по начин, „който фактически не е посочен в документа, описан в приложение VII“ по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1013/2006, когато компетентният орган не проведе предвидената в член 24 процедура от посочения регламент, не включи в нея останалите засегнати органи и не постанови връщане на незаконно превозените отпадъци?

6) Как следва да се разбира и разглежда понятието за юрисдикция по смисъла на член 18, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1013/2006?

7) Как следва да се тълкува съдържащият се в точка 15, част IV от приложение I B към Регламент (ЕО) № 1013/2006 израз, съгласно който, за да може един търговец или брокер да действа в качеството си на получател, той трябва да бъде под юрисдикцията на страната по местоназначение?“.

Предварителни бележки

30 Важно е да се отбележи, като начало, че видно от акта за преюдициално запитване, разглежданите в главното производство отпадъци явно са били внесени от трета страна, а именно от бивша югославска република Македония. Поставените преюдициални въпроси от запитващата юрисдикция предполагат, че разпоредбите на членове 42 и 45 от Регламент № 1013/2006 не са приложими в случая.

По преюдициалните въпроси

По първи и трети—пети въпрос

31 С първи и трети—пети въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция пита по същество дали член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че превозът на отпадъци като тези, посочени в приложение III към този регламент, предназначени да бъдат оползотворени, трябва да бъде квалифициран като незаконен по смисъла на тази разпоредба, когато придружаващият документ, отнасящ се до този превоз, съдържа грешна или непоследователна информация, що се отнася до вносителя/получателя, съоръжението за оползотворяване, както и засегнатите страни/държави, и дали имат значение за тази квалификация правилното посочване на информацията в други документи, предоставени на компетентните органи, намерението да се заблудят тези органи, относимостта на посочената информация към опазването на околната среда и прилагането от тези органи на предвидените в член 24 от този регламент процедури.

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

33 Що се отнася до превоза на отпадъци, попадащи в „зеления“ списък и предназначени за оползотворяване, като тези в главното производство, съображение 15 от същия регламент уточнява, че следва да се обезпечи едно минимално ниво на наблюдение и контрол, като се изисква такива превози да бъдат придружавани от определена информация.

34 Така, за да се улесни проследяването на превозите на такива отпадъци, член 18 от Регламент № 1013/2006 задължава лицето, което е под юрисдикцията на държавата изпращач, което урежда превоза, да следи тези отпадъци да бъдат снабдени с придружаващ документ, който може да бъде изискван от компетентните национални органи с цел проверка, контрол по прилагането на този регламент, планиране или статистика (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2013 г., Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, т. 65). Доколкото този документ представлява единственият предвиден в този регламент източник на подробна информация относно превоза на отпадъци, с цел да се даде възможност на засегнатите страни да изпълнят мисията за наблюдение и контрол, възложена им от този регламент, той трябва да бъде надлежно попълнен от лицето, което урежда такъв превоз.

35 В това отношение е важно да се отбележи, че информацията, която трябва задължително да се съдържа в придружаващия документ, що се отнася по-специално до вносител/получател, съоръжение за оползотворяване, както и засегнатите страни/държави, позволява да се осигури адекватно проследяване на превозите. Всъщност тази информация е от значение не само за опазването на околната среда, но също и за успешното осъществяване на мисиите за наблюдение и контрол с цел да се запазят, защитят и подобрят качеството на околната среда и здравето на човека.

36 От това следва, че в случая, когато придружаващият документ съдържа грешна или непоследователна информация от този вид, посочените мисии за наблюдение и контрол не биха могли да бъдат осигурени в съответствие с Регламент № 1013/2006, тъй като поради ненадлежното уведомяване относно условията на превоза, компетентните органи не биха могли да осъществят адекватно проследяване на този превоз, така че да се избегне настъпването на вредни последици за околната среда и вредоносни за здравето на човека дейности.

37 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване следва, от една страна, че в клетка 2 на разглежданите в главното производство придружаващи документи се посочва не дружеството, за което разглежданите в главното производство отпадъци са били действително предназначени, а именно Hamburger Hungária, със седалище в Дунайварош (Унгария), а друго дружество, със седалище в друга държава членка, а именно Hamburger Recycling Group, със седалище във Винер Нойдорф (Австрия). От друга страна, в клетка 7 на един от тези документи последното дружество е посочено като съоръжение за оползотворяване, въпреки че не се намира в държавата по местоназначението, посочена в клетка 11 на този документ, а именно Унгария.

38 Предвид тези грешки и непълноти разглежданите в главното производство придружаващи документи не позволяват да се обезпечи само въз основа на тях проследяването на разглежданите в главното производство отпадъци. Следователно тези превози трябва да се считат за незаконни превози по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006.

39 Поради това превоз на отпадъци като тези, посочени в приложение III към този регламент, предназначени да бъдат оползотворени, трябва да се счита за незаконен по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от посочения регламент, когато придружаващият документ съдържа грешна или непоследователна информация, подобно на тази в разглеждания в главното производство придружаващ документ, що се отнася до вносител/получател, съоръжение за оползотворяване, както и засегнати страни/държави.

40 Този извод не може да бъде опроверган от факта, че информацията, която се изисква да бъде посочена в придружаващия документ, се съдържа правилно отразена в други документи, предоставени на компетентните органи. Също така без значение в това отношение е липсата на умисъл и неприлагането на процедурите, предвидени в член 24 от посочения регламент.

41 Всъщност следва да се отбележи, че в член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006 не се посочва нито един от тези три елемента.

42 По-специално, когато става въпрос, на първо място, за наличието в други документи на информацията, която се изисква да бъде посочена в придружаващия документ, следва да се отбележи, че в придружаващия документ трябва да се съдържат подробни данни относно превоза на отпадъци, така че да се постигнат преследваните от този регламент цели за наблюдение и контрол на отпадъците. Следователно този документ е предвиден в специална правна уредба и с оглед постигането на целите на правната уредба относно превоза на отпадъци, докато другите документи, като например международната товарителница или търговската фактура, нямат такава цел.

43 Освен това от член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006 следва, че условията на разглеждания превоз на отпадъци трябва да бъдат уточнени в придружаващия документ, а не другаде. Това задължение цели по същество да се улесни проследяването на такъв превоз в съответствие с член 18, параграф 1, буква а) от този регламент и да се осигури ефикасен контрол, позволяващ незабавно да се оцени нуждата от извършване на физическа проверка на разглежданите отпадъци. Всъщност ефикасността на контрола на отпадъците по време на превоза им или при пристигането им на местоназначението се подсилва от факта, че органите на държавата по транзита или на тази по местоназначение при запознаване с придружаващия документ узнават непосредствено изискуемите данни, без да бъдат длъжни да извършват последващи проверки, които задължително са дълги и скъпи, тъй като предполагат спиране на въпросния товар.

44 Второ, що се отнася до това дали намерението да се заблудят компетентните органи, трябва да бъде взето под внимание, за да се определи дали даден превоз на отпадъци е незаконен по смисъла на член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006, следва да се подчертае, че текстът на тази разпоредба не предвижда, че грешките или несъответствията в данните, които трябва да бъдат уточнени в придружаващия документ по приложение VII, трябва да бъдат резултат от измама.

45 Освен това, независимо дали една грешка е била допусната умишлено или не, от значение е дали тя води до несъответствие, дали принуждава контролните органи на съответните държави членки да пристъпят към последващи проверки, правейки по този начин невъзможно осъществяването на непосредствен контрол на превоза единствено въз основа на приложение VII към Регламент № 1013/2006, така че тези два вида грешки да трябва да бъдат разглеждани, поне в стадия на квалифицирането на нарушението, по един и същ начин.

46 Трето, що се отнася до неприлагането на процедурите, предвидени в член 24 от Регламент № 1013/2006, е уместно да се отбележи, че нито този член, нито която и да била друга разпоредба от този регламент не установява връзка между тези процедури и определянето на даден превоз за незаконен. Напротив, тъй като този член се отнася, съгласно самия му текст,

единствено до отпадъците, обект на незаконен превоз, неприлагането на предвидените в посочения член процедури не може да се отрази на квалификацията на въпросния превоз като незаконен по смисъла на член 2, точка 35 от този регламент.

47 Предвид изложените по-горе съображения, на първи и трети—пети въпрос следва да се отговори, че член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1013/2006 трябва да бъде тълкуван в смисъл, че превоз на отпадъци като тези, посочени в приложение III към този регламент, предназначени да бъдат оползотворени, трябва да се счита за незаконен по смисъла на тази разпоредба, когато придружаващият документ за този превоз съдържа грешна или непоследователна информация, подобно на тази, съдържаща се в придружаващите документи в главното производство, що се отнася до вносителя/получателя, съоръжението за оползотворяване, както и засегнатите страни/държави, независимо от правилното посочване на тази информация в други документи, предоставени на разположение на компетентните органи, от намерението да се заблудят тези органи и от прилагането от посочените органи на процедурите, предвидени в член 24 от същия регламент.

По втория въпрос

48 С втория си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество, дали член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушение на разпоредбите на този регламент, трябва да бъдат пропорционални, следва да се тълкува в смисъл, че той не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда в случая, когато придружаващият документ съдържа грешна или непоследователна информация, налагането на глоба, чийто основен размер съвпада с глобата, налагана при нарушаване на задължението за попълване на този документ.

49 В това отношение следва да се отбележи, че член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006 налага на държавите членки да определят „правилата за санкции, прилагани при нарушение на разпоредбите на [този] регламент […]“, и уточнява, че „[п]редвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и разубеждаващи“. Налага се изводът, че посоченият регламент не съдържа по-точни правила, що се отнася до определянето на посочените санкции по националното право, и по-специално не предвижда изрично какъвто и да било критерий за преценка на пропорционалността на подобни санкции.

50 Все пак съгласно постоянната практика на Съда при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени от установен в това законодателство режим, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те въпреки това са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, а следователно и при спазване на принципа на пропорционалност (решение от 9 февруари 2012 г., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 23 и цитираната съдебна практика).

51 В тази насока е уместно да се припомни, че за да се прецени дали дадена санкция е в съответствие с принципа на пропорционалност, следва в частност да се вземат предвид видът и тежестта на нарушението, което се наказва с тази санкция, както и начинът за определянето на нейния размер (решение от 20 юни 2013 г., Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013 :414, т. 38 и цитираната съдебна практика). Следователно принципът на пропорционалност е задължителен за държавите членки и що се отнася до преценката на елементите, които могат да бъдат отчитани при определянето на глобата (решение от 9 февруари 2012 г., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 54).

52 Все пак националната юрисдикция е тази, която трябва в крайна сметка — като отчете цялата правна и фактическа обстановка по делото, поставено на разглеждане пред нея — да прецени дали размерът на санкцията не надвишава това, което е необходимо за постигане на целите, преследвани от разглежданото законодателство. Всъщност конкретното прилагане на принципа на пропорционалност е възложено на запитващия съд, който трябва да провери съвместимостта на националните мерки с правото на Съюза, тъй като Съдът е компетентен само да му предостави всички критерии за тълкуване в рамките на правото на Съюза, които могат да му позволят да прецени подобна съвместимост (вж. в този смисъл решение от 29 юли 2010 г., Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, т. 30 и цитираната съдебна практика).

53 Колкото до санкциите, прилагани при нарушение на разпоредбите на Регламент № 1013/2006, който цели да гарантира високо ниво на опазване на околната среда и здравето на човека, Съдът е приел в своето решение от 26 ноември 2015 г., Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, т. 55), че при проверката дали такава санкция е пропорционална, националният съд е длъжен да вземе предвид рисковете, до които това нарушение може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека.

54 В настоящия случай грешната и непоследователна информация, съдържаща се в разглежданите в главното производство придружаващи документи, съгласно точка 38 от настоящото решение представлява нарушение на разпоредбите на Регламент № 1013/2006. За такова нарушение по принцип може следователно да бъде наложена санкция в същия размер като този, предвиден за санкцията при нарушаване на задължението за попълване на придружаващия документ.

55 Все пак, съгласно практиката на Съда, налагането на глоба — с която се санкционира превозът на отпадъци, когато придружаващият документ съдържа грешна или непоследователна информация — чийто размер съвпада с размера на глобата, прилагана в случай на неизпълнение на задължението за попълване на този документ, следва да се счита за пропорционално само ако обстоятелствата около извършеното нарушение дават основание за констатацията, че става въпрос за нарушения с еднаква тежест по отношение на риска за опазването на околната среда и на здравето на човека, което запитващата юрисдикция следва да прецени (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2015, Total Waste Recycling, C-487/14, EU:C:2015:780, т. 54 и 56).

56 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушаване на разпоредбите на този регламент, трябва да бъдат пропорционални, трябва да се тълкува в смисъл, че превоз на отпадъци, за който придружаващият документ по приложение VII към същия регламент съдържа грешна или непоследователна информация, по принцип може да бъде санкциониран с глоба, чийто размер съвпада с този на глобата, налагана при нарушаване на задължението за попълване на този документ. При проверката дали такава санкция е пропорционална националният съд е длъжен да вземе предвид рисковете, до които това нарушение може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека.

По шестия и седмия въпрос

57 С шестия и седмия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция пита по същество в какъв смисъл следва да се тълкува понятието „лице под юрисдикцията на страната изпращач“, съдържащо се в член 18, параграф 1, буква а) от Регламент № 1013/2006, както и понятието „под юрисдикцията на страната по местоназначение“, съдържащо се в точка 15 от приложение I В към този регламент.

58 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоките за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаването на висящия пред тях спор (решения от 13 март 2014 г., FIRIN, C-107/13, EU:C:2014:151, т. 29 и от 6 октомври 2015 г., Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, т. 23).

59 В рамките на това сътрудничество свързаните с правото на Съюза въпроси по презумпция са релевантни. Отхвърлянето от Съда на запитване, отправено от национална юрисдикция, е възможно само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решения от 13 март 2014 г., FIRIN, C-107/13, EU:C:2014:151, т. 30 и от 5 март 2015 г., Banco Privado Português и Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, т. 36).

60 В настоящия случай се налага да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция не сочи защо шестият и седмият въпрос са необходими за решаването на спора в главното производство, и не излага обстоятелствата, необходими, за да им бъде даден полезен отговор.

61 Следователно шестият и седмият въпрос следва да бъдат обявени за недопустими.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 2, точка 35, буква ж), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци, изменен с Регламент (ЕС) № 255/2013 на Комисията от 20 март 2013 г., трябва да бъде тълкуван в смисъл, че превоз на отпадъци като тези, посочени в приложение III към посочения регламент, предназначени да бъдат оползотворени, трябва да се счита за незаконен по смисъла на тази разпоредба, когато документът по приложение VII към същия регламент, отнасящ се за този превоз, съдържа грешна или непоследователна информация, подобно на тази, съдържаща се в придружаващите документи в главното производство, що се отнася до вносителя/получателя, съоръжението за оползотворяване, както и засегнатите страни/държави, независимо от правилното посочване на тази информация в други документи, предоставени на разположение на компетентните органи, от намерението да се заблудят тези органи и от прилагането от посочените органи на процедурите, предвидени в член 24 от същия регламент.**

2) **Член 50, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, изменен с Регламент № 255/2013, съгласно който санкциите, прилагани от държавите членки при нарушаване на разпоредбите на посочения регламент, трябва да бъдат пропорционални, трябва да се тълкува в смисъл, че превоз на отпадъци, за който документът по приложение VII към същия регламент съдържа грешна или непоследователна информация, по принцип може да бъде санкциониран с глоба, чийто размер съвпада с този на глобата, налагана**

при нарушаване на задължението за попълване на този документ. При проверката дали такава санкция е пропорционална националният съд е длъжен да вземе предвид рисковете, до които това нарушение може да доведе в областта на опазването на околната среда и здравето на човека.

Подписи