



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 30. siječnja 2020.¹

Predmet C-654/18

**Interseroh Dienstleistungs GmbH
protiv
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Otpad – Prijevoz otpada unutar Europske unije – Uredba (EZ) br. 1013/2006 – Klasifikacija mješovitog papirnatog otpada – Bazelska konvencija – Postupak kontrole koji se primjenjuje na otpad sa ‚zelenog‘ popisa otpada – Klasifikacija mješovitog papirnatog otpada s nečistoćama”

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu, Njemačka) traži smjernice o tumačenju Uredbe (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada². Sud želi znati treba li tok otpada sastavljen uglavnom od papirnatih proizvoda smatrati takozvanim „zelenim” otpadom i podvrgnuti ga stoga fleksibilnom postupku kontrole predviđenom tom uredbom. Sud koji je uputio zahtjev također pita može li se takav otpad smatrati „zelenim” iako sadržava do 10 % udjela nečistoća.

Pravni okvir

Bazelska konvencija

2. Predmet Bazelske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju³ određen je člankom 1. U skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (a) „opasni otpad” podliježe pravilima prekograničnog prometa⁴. Člankom 1. stavkom 2. utvrđuje se da otpad koji spada u bilo koju kategoriju iz Dodatka II. također podliježe pravilima prekograničnog prometa: svrstava se u široku kategoriju „drugih vrsta otpada” za potrebe Bazelske konvencije⁵.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. (SL 2006., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 86.). Ta uredba izmijenjena je nekoliko puta. Posljednje izmjene uvedene su Uredbom Komisije (EU) 2015/2002 od 10. studenoga 2015. (SL 2015., L 294, str. 1.).

3 Potpisana u Baselu 22. ožujka 1989., odobrena u ime Zajednice Odlukom Vijeća 93/98/EEZ od 1. veljače 1993. (SL 1993., L 39, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 17., str. 13.) (u daljnjem tekstu: Bazelska konvencija).

4 U Dodatku I. vode se kategorije otpada koji se načelno treba nadzirati kao opasan, dok se u Dodatku III. navode obilježja koja su određena kao „opasna”. To uključuje obilježja eksplozivnih tvari, zapaljivih tvari, otrovnih tvari s akutnim djelovanjem i infektivnih tvari.

5 Dodatak II. odnosi se na kategorije otpada koji zahtijevaju posebnu pažnju. Obuhvaća otpad prikupljen iz kućanstva i ostatke od spaljivanja kućnog otpada. Radioaktivni otpad i otpad koji nastaje zbog uobičajenog pogona brodova nije predmet ove konvencije.

3. Člankom 2. stavkom 8. određeno je da „*zbrinjavanje opasnog i drugih vrsta otpada neštetno za okolinu*” podrazumijeva poduzimanje svih praktičnih koraka da bi se osiguralo da se opasni otpad ili druge vrste otpada zbrinjavaju tako da se zaštiti ljudsko zdravlje i okoliš od štetnog djelovanja takvog otpada”.

4. Bazelska konvencija izmijenjena je radi uključivanja Dodatka IX., koji je stupio na snagu 6. studenoga 1998. Uvodnim odlomkom tog dodatka određeno je da „otpad naveden u [tom dodatku] nije otpad obuhvaćen člankom 1. stavkom 1. točkom (a) [navedene] Konvencije osim ako ne sadržava materijale iz Dodatka I. u mjeri u kojoj bi pokazivao obilježja iz Dodatka III.”. Odsječak B3 Konvencije odnosi se na „otpad koji uglavnom sadrži organske sastojke, koji može sadržavati metale i anorganske materijale”. Oznaka B3020 odnosi se na „Otpad papira, kartona i papirnatih proizvoda”⁶.

Odluka OECD-a

5. Vijeće je ovlastilo države članice da glasuju u ime (tadašnje) Zajednice za Odluku C(2001)107/završna verzija Vijeća OECD-a o reviziji Odluke C(92)39/završna verzija o nadzoru prekograničnog prometa otpada namijenjenog postupcima oporabe (Odluka OECD-a)⁷. Ta je odluka postala obvezujuća za države članice i Zajednicu po završetku potrebnih postupaka Zajednice.

6. U Poglavlju II. Dijelu B uspostavlja se sustav nadzora u dvije faze koji se primjenjuje na prekogranični promet otpada. Točkom 2. podtočkom (a) određuje se da se „zeleni postupak kontrole” primjenjuje na otpad naveden u Dodatku IX. Bazelskoj konvenciji („zeleni popis otpada”)⁸.

7. Na temelju točke 4. podtočke (a) Poglavlja II. Dijela B, država članica zadržava pravo „da u iznimnim slučajevima, određeni otpad kontrolira na drugačiji način, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i pravilima međunarodnog prava kako bi zaštitila zdravlje ljudi i okoliš”. U skladu s točkom 4. podtočkom (b), država članica može urediti da otpad sa „zelenog” popisa otpada podliježe strožim zahtjevima žutog postupka kontrole⁹.

8. U Poglavlju II. Dijelu B točki 8. navodi se da je „mješoviti otpad, za koji ne postoji posebna stavka, podložan sljedećem postupku kontrole:

- (i) mješavina dvaju ili više [otpada sa ‚zelenog’ popisa otpada] podliježe zelenom postupku kontrole, pod uvjetom da sastav mješavine ne umanjuje mogućnost njezine oporabe na način prihvatljiv za okoliš;
- (ii) mješavina [otpada sa ‚zelenog’ popisa otpada] i više od *de minimis* količine žutog otpada ili mješavina dvaju ili više žutih otpada podliježe žutom postupku kontrole, pod uvjetom da sastav te mješavine ne umanjuje mogućnost njezine oporabe na način prihvatljiv za okoliš”.

9. Dio C naslovljen je „Zeleni postupak kontrole”. Njime je određeno da se na „[p]rekogranični promet otpada koji podliježe zelenom postupku kontrole primjenjuju sve postojeće kontrole koje se uobičajeno primjenjuju na poslovne transakcije.

⁶ Vidjeti točku 20.

⁷ Odluka C(2001)107/završna verzija Vijeća OECD-a o reviziji Odluke C(92)39/završna verzija o nadzoru prekograničnog prometa otpada namijenjenog postupcima oporabe. Zajednica je 28. veljače 2002. usvojila dodatak toj odluci, C(2001)107/ADD1 koji uključuje obavijest i dokumente o prometu i upute o tome kako ih ispuniti. Dodatak je zatim unesen u Odluku kao Dio C Dodatka 8. i konačna verzija Odluke objavljena je u svibnju 2002. kao C(2001)107/završna verzija. Nova izmjena uvedena je naknadno Odlukom C(2004)20: vidjeti <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

⁸ U Dodatku 3. naveden je popis otpada koji podliježe zelenom postupku kontrole. Popis uključuje otpad naveden u Dodatku IX. Bazelske konvencije.

⁹ Otpad koji podliježe žutom postupku kontrole naveden je u Dodatku II. Bazelskoj konvenciji („otpad koji zahtijeva posebnu pažnju”) i u Dodatku VIII. (otpad kategoriziran kao opasan za potrebe Konvencije).

Neovisno o tome je li otpad uključen na popis otpada na koji se primjenjuje zeleni postupak kontrole (Dodatak 3.), na njega se ne mora primjenjivati zeleni postupak kontrole ako je onečišćen ostalim materijalima toliko da (a) rizici vezani uz taj otpad toliko rastu da je primjereno na njega primijeniti žuti postupak kontrole, uzimajući u obzir kriterije iz Dodatka 6. ovoj Odluci ili (b) se onemogućuje uporaba otpada na način prihvatljiv za okoliš¹⁰.

Uredba br. 1013/2006

10. Uvodne izjave Uredbe br. 1013/2006 sadržavaju sljedeće navode:

- „Zaštita okoliša je glavni i prevladavajući cilj i sadržaj [Uredbe br. 1013/2006], dok su njezini učinci na međunarodnu trgovinu tek uzgredni¹¹.
- Usvajanjem Uredbe (EEZ) br. 259/93, Vijeće je utvrdilo pravila za ograničavanje i nadzor tog prometa koja su namijenjena, *inter alia*, usklađivanju postojećega sustava Zajednice za nadzor i kontrolu prometa otpada sa zahtjevima Bazelske konvencije¹².
- Sadržaj Odluke OECD-a nužno je ugraditi u zakonodavstvo Europske unije¹³.
- Nadzor i kontrolu pošiljaka otpada važno je tako organizirati i zakonski urediti da se vodi računa o potrebi očuvanja, zaštite i unapređenja kvalitete okoliša i zdravlja ljudi, te da se promiče jednoobrazna primjena zakonske regulative u cijeloj Europskoj uniji¹⁴.
- Iako su nadzor i kontrola pošiljaka otpada unutar države članice stvar te države članice, u nacionalnim sustavima koji se odnose na pošiljke otpada treba voditi računa o potrebi usklađenosti sa sustavom Zajednice kako bi se osigurala visoka razina zaštite okoliša i zdravlja ljudi¹⁵.
- Kod pošiljaka otpada namijenjenog postupcima odlaganja te otpada koji nije naveden u Prilogu III., III.A ili III.B namijenjenog postupcima uporabe, primjereno je osigurati optimalni nadzor i kontrolu zahtijevajući prethodno pisano odobrenje za takve pošiljke. Takvim bi se postupkom s druge strane uvjetovala prethodna obavijest, čime se nadležnim tijelima omogućuje da budu propisno obaviještena kako bi mogla poduzeti sve potrebne mjere za zaštitu zdravlja ljudi i okoliša. Nadležnim bi se tijelima time isto tako omogućilo da na takvu pošiljku ulože opravdane prigovore¹⁶.
- Kod pošiljaka otpada navedenog u Prilogu III., III.A ili III.B koji je namijenjen postupcima uporabe, primjereno je osigurati minimalnu razinu nadzora i kontrole zahtijevajući da takve pošiljke budu popraćene određenim informacijama¹⁷.

10 Dodatkom 6. utvrđeni su kriteriji procjene u skladu s OECD-ovim pristupom koji se temelji na procjeni rizika. Na temelju tih kriterija određuje se pokazuje li otpad uobičajeno štetna obilježja navedena u Dodatku 2. Odluke OECD-a, je li uobičajeno onečišćen, priroda fizičkog stanja otpada, stupanj složenosti čišćenja u slučajevima slučajnog rasipanja ili lošeg upravljanja i ekonomska vrijednost otpada.

11 Uvodna izjava 1.

12 Uvodna izjava 3.

13 Uvodna izjava 5.

14 Uvodna izjava 7.

15 Uvodna izjava 13.

16 Uvodna izjava 14.

17 Uvodna izjava 15.

- Kod razmatranja koji mješoviti otpad dodati u Prilog III.A, u obzir treba uzeti, *inter alia*, sljedeće informacije: svojstva otpada, kao što su njegove moguće opasne karakteristike, njegov potencijal za onečišćenje i njegovo fizičko stanje, aspekte gospodarenja kao npr. tehnološki kapacitet za uporabu otpada i korisne učinke na okoliš koji proistječu iz postupka uporabe, te postoji li mogućnost da se gospodarenje otpadom na način prihvatljiv za okoliš dovede u pitanje”¹⁸.

11. Člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 1013/2006 utvrđuju se postupci i režimi kontrole za pošiljke otpada, ovisno o podrijetlu, odredištu i putu otpreme, vrsti otpada koji se otprema i vrsti obrade koja se na otpad primjenjuje na odredištu. U skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (a) Uredba se, *inter alia*, primjenjuje na pošiljke otpada između država članica.

12. Članak 2. sadržava niz definicija među kojima su značajne sljedeće:

„otpad” znači svaka tvar ili predmet iz kategorija navedenih u Prilogu I. Direktive 2006/12/EZ o otpadu¹⁹ koji posjednik odbacuje ili namjerava odbaciti^[20].

„opasni otpad” znači otpad određen kao takav u skladu s [Direktivom 91/689/EEZ]^[21].

„mješoviti otpad” znači otpad koji nastaje namjernim ili nenamjernim miješanjem dviju ili više vrsta različitog otpada a za koju mješavinu ne postoji jedna zasebna stavka u prilogima III., III.B, IV. i IV. A. Otpad koji se otprema kao jedna pošiljka otpada a sastoji se od dva ili više otpada, u kojoj je svaki otpad odvojen, nije mješavina otpada^[22].

[...]

„oporaba” ima značenje utvrđeno u članku 1. stavku 1. točki (f) [Direktive 2006/12]^[23].

[...]

„gospodarenje otpadom na način prihvatljiv za okoliš” znači poduzimanje svih praktičnih mjera kojima se osigurava da se otpadom gospodari na način kojim će se zdravlje ljudi i okoliš zaštititi od eventualno štetnih učinaka takvog otpada^[24].

[...]

„Bazelska konvencija” znači Bazelska konvencija od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovog odlaganja^[25].

18 Uvodna izjava 39.

19 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. (SL 2006., L 114, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 3., str. 61.). U Prilogu I. toj direktivi navodi se 16 kategorija otpada koje obuhvaćaju: „proizvode koji više nisu od koristi posjedniku (na primjer odbačeni otpad iz poljoprivrede, kućanstava, ureda, trgovina, radionica itd.)” i (kao konačnu kategoriju) „sve materijale, tvari ili proizvode koji nisu obuhvaćeni gore navedenim kategorijama”.

20 Članak 2. stavak 1.

21 Člankom 2. stavkom 2. Direktive Vijeća od 12. prosinca 1991. o opasnom otpadu (SL 1991., L 377, str. 20.) određeno je da opasni otpad ima jednu ili više značajki nabrojanih u Prilogu III. toj direktivi pod naslovom „svojstva koja otpad čine opasnim”. Nabrojana svojstva uključuju eksplozivne, oksidirajuće, visokozapaljive, otrovne, štetne, korozivne, nadražujuće, kancerogene, tvari otrovne za reprodukciju, mutagene tvari i ekotoksične tvari. Direktiva 91/689/EEZ stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktivom 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.).

22 Članak 2. stavak 3.

23 Članak 2. stavak 6. Članak 1. stavak 1. točka (f) Direktive 2006/12 upućuje na Prilog II.B toj direktivi. U njemu su navedeni i određeni postupci uporabe poput recikliranja/obnavljanja otpadnih organskih tvari koje se ne koriste kao otapala ili recikliranje/obnavljanje drugih otpadnih anorganskih materijala.

24 Članak 2. stavak 8.

25 Članak 2. stavak 16.

„Odluka OECD-a” je Odluka C(2001)107/završna verzija Vijeća OECD-a o reviziji Odluke C(92)39/završna verzija o nadzoru prekograničnog prometa otpada namijenjenog postupcima oporabe”^[26].

13. Članak 3. je uvodna odredba Glave II. („Otprema unutar Zajednice sa ili bez provoza kroz treće zemlje”). Člankom 3. stavkom 1. točkom (a) određuje se da pošiljke sveg otpada namijenjenog postupcima odlaganja podliježu postupku prethodne obavijesti iz članka 4. (Dodajem: administrativno dug i relativno skup postupak)²⁷. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (b) određeni otpad namijenjen oporabi također podliježe tom postupku. Navedeni otpad obuhvaća „otpada koji nije klasificiran u jednu zasebnu stavku niti u jednom od Priloga III., III.B, IV. ili IV.A” i „mješoviti otpad koji nije klasificiran u jednu zasebnu stavku niti u jednom od Priloga III., III.B, IV. ili IV.A, osim ako nije naveden u popisu iz Priloga III.A”²⁸. Člankom 3. stavkom 2. određeno je da se zahtjevi o dostavi općih podataka utvrđeni člankom 18. (manje ograničavajući postupak) primjenjuju na otpad namijenjen oporabi naveden u Prilozima III. ili III.B i na „mješavine, koje nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku u Prilogu III., dviju ili više vrsta otpada iz Priloga III., pod uvjetom da sastav tih mješavina ne umanjuje mogućnost njihove oporabe na način koji nije štetan za okoliš i pod uvjetom da su te mješavine navedene u Prilogu III.A, sukladno članku 58.”²⁹. Sav otpad obuhvaćen člankom 3. stavkom 2. je otpad sa „zelenog” popisa otpada.

14. Članak 4. naslovljen je „Obavijest” i primjenjuje se kada podnositelj obavijesti namjerava otpremiti otpad koji se spominje u članku 3. stavku 1. točkama (a) ili (b). Podnositelj obavijesti dužan je nadležnom tijelu polazišta i putem tog tijela dostaviti prethodnu pisanu obavijest. Podnositelj obavijesti dužan je osigurati obrazac obavijesti i dokument o prometu na način određen Uredbom, sklopiti ugovor s primateljem, ispostaviti financijsko jamstvo ili odgovarajuće osiguranje i dostaviti obavijest za potrebe članka 4. („postupak prethodne obavijesti”).

15. Članak 18. sadržava „opće zahtjeve o dostavi informacija” te određuje da otpad naveden, *inter alia*, u članku 3. stavku 2. podliježe postupovnim zahtjevima koji su u njemu navedeni. Osoba u nadležnosti države polazišta koja organizira otpremu osigurava da je otpad popraćen dokumentom koji se nalazi u Prilogu VII. Uredbi. Taj dokument potpisuje ta osoba i postrojenje za oporabu (ili laboratorij) i primatelj po primitku predmetnog otpada („zeleni postupak kontrole”) ³⁰.

16. Člankom 28. stavkom 1. određeno je da „[a]ko se nadležna tijela polazišta i odredišta po pitanju razlike između otpada i neotpada ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji, s predmetom prijevoza postupa se kao da je otpad. Time se ne dovodi u pitanje pravo države odredišta da s materijalom koji se otprema postupa u skladu s vlastitim nacionalnim zakonodavstvom, nakon prispijeća tog otpremljenog materijala i ako je to zakonodavstvo usklađeno sa Zajednicom i međunarodnim pravom”. U skladu s člankom 28. stavkom 2. „[a]ko se nadležna tijela polazišta i odredišta ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji otpada koji je prijavljen u obavijesti u otpad prema popisu u Prilogu III., III.A, III.B ili IV., otpad se smatra navedenim u popisu Priloga IV.”. Otpad naveden u Prilogu IV. podliježe postupku davanja prethodne pisane obavijesti i odobrenja utvrđenih člankom 4. ³¹.

²⁶ Članak 2. stavak 17.

²⁷ Vidjeti točku 14.

²⁸ Vidjeti članak 3. stavak 1. točku (b) podtočke (iii.) i (iv.) i točke 18. do 20.

²⁹ Članak 3. stavak 2. primjenjuje se kada količina otpada koji se otprema prelazi 20 kg. Vidjeti dodatno članak 18. i članak 58.

³⁰ Vidjeti članak 18. stavak 1. točke (a) i (b). Obrazac koji sadržava Prilog VII. Uredbi naslovljen je „Popratne informacije uz isporuke otpada spomenute u članku 3. stavcima 2. i 4.”. Kako bi se olakšalo praćenje pošiljaka otpada koji je obuhvaćen područjem primjene članka 18., potrebno je uključiti informacije o pošiljci, kao što su podaci o osobi koja organizira otpremu i uvozniku/primatelju, o prijevoznici, ako osoba koja organizira otpremu nije proizvođač ili skupljač, potrebno je uključiti i podatke o proizvođaču ili skupljaču i identifikaciju i klasifikaciju predmetnog toka otpada.

³¹ Vidjeti točku 14.

17. Člankom 58. predviđena je izmjena priloga Uredbi br. 1013/2006. U skladu s člankom 58. stavkom 1., Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte radi izmjene, *inter alia*, Priloga III. i III.A kako bi se uzele u obzir izmjene dogovorene na temelju Bazelske konvencije i Odluke OECD-a.

18. U Prilogu III. naveden je popis kategorija otpada koji podliježe zelenom postupku kontrole određenom člankom 18. Uvodnom odredbom Priloga III. određeno je da „[b]ez obzira je li otpad sadržan u ovom Popisu ili nije, on ne može podlijevati općim zahtjevima za dostavu informacija navedenima u članku 18. ako je onečišćen drugim materijalima u mjeri da:

- (a) rizici se vezani uz taj otpad, kad se uzmu u obzir opasna svojstva navedena u Prilogu III. [Direktivi 91/689/EEZ]³², toliko povećaju da ga je primjereno podvrgnuti postupku prethodne pismene obavijesti i odobrenja; ili
- (b) da onemogućava uporabu otpada na način prihvatljiv za okoliš.”

U Dijelu I. tog popisa određeno je da otpad naveden u Prilogu IX. Bazelskoj konvenciji podliježe zelenom postupku kontrole iz članka 18. Uredbe³³.

19. Prilog III.A naslovljen je „Mješavine dviju ili više vrsta otpada koje su navedene u Prilogu III. i koje nisu klasificirane kao jedinstvena stavka spomenuta u članku 3. stavku 2.”. Uvodna odredba Priloga III.A sadržava iste pojmove kao i Prilog III. U točki 3. podtočki (g) navode se „mješavine otpada razvrstane pod stavkom B3020 bazelske klasifikacije ograničene na neizbijeljeni papir ili karton ili valoviti papir ili karton, ostali papir ili karton, izrađen uglavnom od izbijeljene kemijske celuloze, neobojene u masi, papir ili karton izrađen uglavnom od mehaničke celuloze (na primjer novine, časopisi i slični tiskani materijali)”.

20. Dijelom 1. Popisom B Priloga V. unosi se Prilog IX. Bazelskoj konvenciji u tekst Uredbe br. 1013/2006. Oznaka B3020 glasi:

„Otpad papira, kartona i papirnatih proizvoda

Sljedeći materijali, pod uvjetom da nisu pomiješani s opasnim otpadom:

Papirnati ili kartonski otpad i otpaci koji se sastoje od:

- neizbijeljenog papira ili kartona ili valovitog papira ili kartona
- drugog papira ili kartona uglavnom izrađenog od izbijeljene kemijske pulpe koja nije obojena u cjelini
- papira ili kartona uglavnom izrađenog od mehaničke pulpe (na primjer novine, časopisi i slični tiskani materijali)
- ostalo, što uključuje, ali se ne ograničava na:
 - 1. slojeviti karton;
 - 2. nesortirane otpatke”.

³² Vidjeti članak 2. stavak 2. naveden u točki 12.

³³ Prilog V. Uredbi br. 1013/2006 uključuje Popis B.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

21. Interseroh Dienstleistungs GmbH (u daljnjem tekstu: Interseroh) prikuplja od privatnih krajnjih potrošača na području Njemačke upotrijebljenu prodajnu ambalažu (laka ambalaža) i odvozi je radi uporabe. Prerađeni otpadni papir prevozi radi recikliranja preko granica u jednu tvornicu papira u HoogeZandu (Nizozemska). Tamo se od otpadnog papira proizvode novi papir i karton. Nizozemski kupac ESKA Graphic Board BV (u daljnjem tekstu: ESKA) određuje da otpadni papir mora ispunjavati sljedeće zahtjeve. Treba biti sastavljen od najmanje 90 % upotrijebljenih i čistih proizvoda od papira ili kartona kompatibilnih sa sustavom kao i sastava na bazi papira ili kartona, osim kartona za pakiranje tekućine, uključujući sporedne dijelove poput etiketa itd. Nadalje, tok otpada smije sadržavati najviše 10 % nečistoća („predmetna mješavina otpada”)³⁴.

22. Dana 20. svibnja 2015. Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) presudio je, u okviru postupka koji uključuje ESKA-u, da se taj mješoviti otpadni papir, neovisno o prisutnim nečistoćama, može klasificirati pod bazelsku oznaku B3020. U skladu s time, svaka takva mješavina otpada predstavlja otpad sa „zelenog” popisa otpada, a uvrštava se u popis otpada koji podliježe zelenom postupku kontrole u skladu s člankom 18. Uredbe br. 1013/2006. Ono je tako postupilo na temelju nizozemske verzije bazelske oznake B3020.

23. Interseroh je ranije poslovaio na temelju činjenice da su prekogranične otpreme pošiljaka takvog otpada podlijegele više ograničavajućem postupku prethodne obavijesti u skladu s člankom 4. Uredbe br. 1013/2006. Međutim, nakon presude Raada van State (Državno vijeće) od 20. svibnja 2015. on je zauzeo da se zeleni postupak kontrole iz članka 18. te uredbe treba primijeniti na temelju činjenice da se otpad koji je otpremio na uporabu u Nizozemsku treba klasificirati kao otpad iz „zelenog” popisa otpada prema bazelskoj oznaci B3020.

24. Nadležno nacionalno tijelo u saveznoj državi Baden-Württemberg u Njemačkoj, SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (Agencija za poseban otpad u Baden-Württembergu, Njemačka) (u daljnjem tekstu: SBW) osporava takvo stajalište. Ono za to nalazi temelj u njemačkoj verziji bazelske oznake B3020.

25. Interseroh je 1. lipnja 2016. podnio tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev kojom traži utvrđenje svojeg prava na prevoženje predmetne mješavine otpada u druge države članice EU-a u skladu s postupkom zelene kontrole iz članka 18. Uredbe (EZ) br. 1013/2006. U skladu s time, sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li predmetni otpad klasificirati kao otpad sa „zelenog” popisa otpada za potrebe te uredbe i zato upućuje Sudu sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 2. [Uredbe br. 1013/2006],

prema kojem pošiljke sljedećih vrsta otpada namijenjenog uporabi podliježu zahtjevima o dostavi općih podataka utvrđenim u članku 18., ako količina otpada koji se otprema prelazi 20 kg:

(a) otpad iz Priloga III. ili III.B;

(b) mješavine, koje nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku u Prilogu III., dviju ili više vrsta otpada iz Priloga III., pod uvjetom da sastav tih mješavina ne umanjuje mogućnost njihove uporabe na način prihvatljiv za okoliš i pod uvjetom da su te mješavine navedene u Prilogu III.A, sukladno članku 58.,

³⁴ Te nečistoće određene su kao nemetalne i mineralne nečistoće mase veće od 100 g, karton za pakiranje tekućine mase manje od 4 %, plastični proizvodi mase manje od 3 %, metali mase manje od 0,5 %, ostale nečistoće (staklo, metal, plastika (na primjer folije, čaše, vrećice)), strani materijali (na primjer guma, kamenje, drvo, tekstil)) mase manje od 3,5 %.

tumačiti na način da su mješavine otpada papira, kartona i papirnatih proizvoda, čiji je sastav takav da su dijelovi otpada, uzeti u obzir zasebno, obuhvaćeni prvim trimom alinejama stavke B3020 Priloga IX. Bazelskoj konvenciji te koje dodatno sadržavaju do 10 % udjela nečistoća, obuhvaćene bazelskom oznakom B3020 te time podliježu općim zahtjevima o dostavi informacija utvrđenim u članku 18., a ne obvezi davanja obavijesti u skladu s člankom 4.?

Ako je odgovor na prvo pitanje niječan:

2. Treba li članak 3. stavak 2. [Uredbe br. 1013/2006],

prema kojem pošiljke sljedećih vrsta otpada namijenjenog uporabi podliježu općim zahtjevima o dostavi informacija utvrđenima u članku 18., ako količina otpada koji se otprema prelazi 20 kg:

(a) otpad iz Priloga III. ili III.B;

(b) mješavine, koje nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku u Prilogu III., dviju ili više vrsta otpada iz Priloga III., pod uvjetom da sastav tih mješavina ne umanjuje mogućnost njihove uporabe na način prihvatljiv za okoliš i pod uvjetom da su te mješavine navedene u Prilogu III.A, sukladno članku 58.,

tumačiti na način da su mješavine otpada papira, kartona i papirnatih proizvoda, čiji je sastav takav da su dijelovi otpada, uzeti u obzir zasebno, obuhvaćeni prvim trimom alinejama stavke B3020 Priloga IX. Bazelskoj konvenciji, te dodatno sadržavaju do 10 % udjela nečistoća, nisu obuhvaćene točkom 3. podtočkom (g) Priloga III.A te time ne podliježu općim zahtjevima o dostavi informacija utvrđenima u članku 18., nego obvezi davanja obavijesti u skladu s člankom 4.?

26. Pisana očitovanja podnijeli su Interseroh, SBW, vlade Nizozemske i Poljske te Europska komisija. Interseroh, SWB i Komisija sudjelovali su na raspravi 18. rujna 2019. te su iznijeli usmena očitovanja.

Ocjena

Uvodne napomene

27. Nesporno je da otpadni papir koji Interseroh otprema iz Njemačke u Nizozemsku sadržava mješavinu otpada te je stoga obuhvaćen područjem primjene Uredbe br. 1013/2006³⁵. Kako je sud koji je uputio zahtjev istaknuo, najmanje 90 % mješavine sastavljeno je od tvari koje se općenito opisuju kao otpad papira, kartona i papirnatih proizvoda. Također, otpad smije sadržavati najviše 10 % nečistoća³⁶. Također je nesporno da je predmetna mješavina otpada namijenjena uporabi za potrebe te uredbe.

28. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku uopće ne proizlazi da predmetna mješavina otpada sadržava opasni otpad određen relevantnim pravilima Unije³⁷.

29. Obama postavljenim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita može li se takav otpad klasificirati kao otpad sa „zelenog” popisa otpada za potrebe Uredbe br. 1013/2006? Koje se odredbe te uredbe primjenjuju na predmetnu mješavinu otpada? Primjenjuje li se na navedeni otpad složeniji i skuplji postupak prethodne obavijesti iz članka 4. ili se primjenjuje manje ograničavajući zeleni postupak kontrole iz članka 18. Uredbe br. 1013/2006?

³⁵ Članak 1. stavak 1. i stavak 2. točka (a) Uredbe br. 1013/2006.

³⁶ Vidjeti točku 21.

³⁷ Vidjeti točku 12.

30. Stoga ću pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev razmatrati zajedno.

Uredba br. 1013/2006

31. Najvažniji cilj Uredbe br. 1013/2006 je zaštita okoliša. Općim postupovnim okvirom iz članka 3. Uredbe br. 1013/2006 određuje se da uobičajeni postupak za pošiljke otpada podliježe postupku prethodne obavijesti³⁸. Stoga se prema zadanom ili uobičajenom postupku kontrole članak 4. primjenjuje kako bi se osigurali optimalni nadzor i kontrola radi zaštite okoliša i ljudskog zdravlja.

32. Međutim, člankom 3. stavkom 2. posebno se uređuje otpad sa „zelenog” popisa otpada namijenjen uporabi. Otpad iz Priloga III. ili mješavine koje nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku (u tom Prilogu) otpada dviju ili više navedenih vrsta otpada (određenih u Prilogu III.A) podliježe zelenom postupku kontrole ako njegov sastav ne umanjuje mogućnost njihove uporabe na način koji nije štetan za okoliš. Stoga je za takav otpad prikladna niža razina nadzora i kontrole te bi u skladu s time trebalo primijeniti postupak iz članka 18. Uredbe³⁹.

33. Treba li predmetnu mješavinu otpada klasificirati kao otpad sa „zelenog” popisa otpada za potrebe Uredbe br. 1013/2006?

34. Na ovo pitanje može se odgovoriti s triju aspekata. Kao prvo, primjenjuje li se na predmetnu mješavinu otpada Prilog III. Uredbi? Kao drugo, ako to nije slučaj, primjenjuje li se na nju Prilog III.A? Kao treće, s obzirom na to da u stvarnosti nijedan tok otpada nije u potpunosti bez nečistoća, koji bi stupanj onečišćenja otpada, koji bi se inače kvalificirao kao otpad sa „zelenog” popisa otpada, doveo do toga da taj otpad više ne bude prikladan za postupak iz članka 18. već da zahtijeva prethodnu obavijest iz članka 4.?

Prilog III. Uredbi br. 1013/2006

35. Interseroh ističe da predmetna mješavina otpada ulazi u područje primjene naslova oznake B3020 zato što obuhvaća otpad papira, kartona i papirnatih proizvoda. Međutim, nesporno je da se otpad koji je Interseroh otpremio iz Njemačke u Nizozemsku sastojao od *mješavine* papirnato otpada (kao i od najviše 10 % nečistoća). S obzirom na utvrđenje suda koji je uputio zahtjev da se otpad sastoji od mješavine otpada na koju se primjenjuju prva do treća alineja oznake B3020, ne mogu se složiti s očitovanjima Interseroha.

36. U skladu s definicijom iz članka 2. stavka 3., mješoviti otpad obuhvaća otpad koji nastaje namjernim ili nenamjernim miješanjem dviju ili više vrsta različitog otpada, a za koju mješavinu *ne postoji jedna zasebna stavka* u Prilogu III., *inter alia*. Člankom 3. stavkom 2. određeno je da, kako bi se mješoviti otpad koji nije klasificiran *u jednu zasebnu stavku* u tom prilogu kvalificirao kao otpad sa „zelenog” popisa otpada, treba biti sastavljen od dvaju ili više otpada iz Priloga III. i naveden kao mješavina u Prilogu III. A.

37. Dijelom I. Priloga III. određeno je da otpad naveden u Prilogu IX. Bazelskoj konvenciji podliježe zelenom postupku kontrole. Prilog IX. toj konvenciji naveden je u Prilogu V. Uredbi br. 1013/2006. U skladu s time, oznaka B3020 Bazelske konvencije o otpadu papira, kartona i papirnatih proizvoda uključena je u tu uredbu. Prve tri alineje oznake B3020 odnose se na „papirnat ili kartonski otpad i

³⁸ Članak 3. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1013/2006.

³⁹ Uvodna izjava 15. Uredbe br. 1013/2006.

otpatke” koji se sastoje od: „neizbijeljenog papira ili kartona ili valovitog papira ili kartona”, „drugog papira ili kartona uglavnom izrađenog od izbijeljene kemijske pulpe koja nije obojena u cjelini”, „papira ili kartona uglavnom izrađenog od mehaničke pulpe (na primjer novine, časopisi i slični tiskani materijali)”.

38. Prve tri alineje oznake B3020 stoga obuhvaćaju posebne kategorije papirnatog otpada. Kako bi predmetni tok otpada bio obuhvaćen Prilogom III., bilo bi potrebno dokazati se na njega primjenjuje jedna određena alineja oznake B3020. To proizlazi iz tumačenja Priloga III. u vezi s člankom 3. stavkom 2. točkom (b) kojim se određuju pošiljke otpada koji ispunjava uvjete za zeleni postupak kontrole jer sadržava „mješavine, koje *nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku* u Prilogu III., dviju ili više vrsta otpada iz Priloga III. [...] pod uvjetom da su te mješavine navedene u Prilogu III.A [...]”⁴⁰. Stoga je jasno da se Prilog III. *ne* odnosi na mješavine otpada jer one ne pripadaju navedenim kategorijama⁴¹.

39. Složenije je pitanje primjenjuje li se na predmetni mješoviti otpad četvrta alineja oznake B3020. Naime, ta je alineja napisana manje precizno nego prve tri alineje te se odnosi na „ostalo”, što uključuje, ali se ne ograničava na slojeviti karton⁴² i nesortirane otpatke. Ne može se poreći da riječ „ostalo” upućuje na potencijalno široku kategoriju.

40. Međutim, nekoliko argumenata protivi se toliko širokom tumačenju „ostalog” da bi predmetni mješoviti otpad pripadao toj kategoriji. Visoka razina zaštite okoliša i zdravlja ljudi nalaze se među ciljevima Uredbe br. 1013/2006⁴³. Ako bi se riječ „ostalo” tumačila kao da ima značenje „dodatne” ili „daljnje” kategorije otpada, to bi preokrenulo ciljeve i strukturu te uredbe.

41. Sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da postoje odstupanja između različitih jezičnih verzija četvrte alineje oznake B3020 navedene u Prilogu V. Uredbi br. 1013/2006⁴⁴. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da kada se takvo nešto pojavi vezano za zakonodavni tekst Unije, odnosna odredba mora se tumačiti s obzirom na svrhu i opći sustav pravila čiji je sastavni dio⁴⁵.

42. Pojam „otpad” određen je Direktivom 2006/12, a ta se definicija upotrebljava i u Uredbi br. 1013/2006⁴⁶. Otpad nije sinonim za „otpatke” kojima treba dati njihovo uobičajeno značenje i tumačiti ih u skladu s ciljevima Uredbe br. 1013/2006. U kontekstu Priloga III. i pri utvrđivanju što se kvalificira kao otpad sa „zelenog” popisa otpada, riječ „otpaci” podrazumijeva „dio ili ostatak” ili „odvojene dijelove” koji mogu nastati, na primjer, u postupku proizvodnje papira, kartona i papirnatih proizvoda iz oznake B3020. To je tumačenje u skladu s ciljevima iznesenima u uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 1013/2006 kada se omogućuje da taj otpad bude podvrgnut jednostavnijem zelenom postupku kontrole predviđenom člankom 18.⁴⁷

40 Moje isticanje

41 Presuda od 5. srpnja 2018., Mast-Jägermeister/EUIPO, C-217/17 P, EU:C:2018:534, t. 48.

42 U Komisijinim smjernicama utvrđeno je da se kartonska ambalaža za piće poput TetraPaka može klasificirati kao slojeviti karton: vidjeti „Često postavljana pitanja o Uredbi (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada”, str. 19.

43 Uvodne izjave 1. i 13. Uredbe br. 1013/2006.

44 U zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev navodi: „prema tekstu njemačke verzije točka 2. četvrta alineja odnosi se na ‚nicht sortierten Ausschuss’ (‚nesortirane otpatke’), a ne, kako je [Raad van State (Državno vijeće)] smatrao na temelju nizozemske verzije (‚ongesorteerd afval’), na ‚nicht sortierte Abfälle’ (‚nesortirani otpad’). Pojam ‚otpaci’ ne može se izjednačiti s pojmovima ‚otpad’ ili ‚mješavina’. U francuskoj verziji također se razlikuje između ‚mélange de déchets’ i ‚rebuts non triés’ kao i u engleskoj verziji između ‚mixture of wastes’ i ‚unsorted scrap’. Stoga se pojmovi ‚otpaci’ i ‚otpad’ ne mogu izjednačiti. S obzirom na to da u nizozemskoj verziji u naslovu bazelske oznake B3020 nije upotrijebljen pojam ‚otpad’, nego glasi ‚papier, karton en papierproducten’, pojam ‚afval’ iz točke 2. četvrte alineje nizozemske verzije ne odnosi se na cjelokupnu stavku, nego samo na ono što nije obuhvaćeno prvim trimi alinejama”. Vidjeti točke 22. i 24. i bilješku 47.

45 Presuda od 3. travnja 2008., Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, t. 22. do 24.)

46 Vidjeti članak 2. stavak 1. Uredbe br. 1013/2006.

47 U svojim pisanim očitovanjima Nizozemska vlada upućuje na to da se verzija Dodatka IX. Bazelskoj konvenciji na nizozemskom jeziku može čitati kao da se četvrta alineja primjenjuje na nesortirani otpad, a ne na otpadak koji se razlikuje od otpada.

43. Iz strukture navedene uredbe proizlazi da se *mješavina* otpada koja nije klasificirana u jednu jedinstvenu stavku iz Priloga III. može kvalificirati kao otpad sa „zelenog” popisa otpada *samo* ako se nalazi na iscrpnom popisu iz Priloga III.A pod naslovom „Mješavine dviju ili više vrsta otpada koje su navedene u Prilogu III. i koje nisu klasificirane kao jedinstvena stavka spomenuta u članku 3. stavku 2.”. Prilog III.A ne bi imao svrhu ako bi se četvrtom alinejom oznake B3020 uređivali takvi tokovi otpada.

44. Pripremni dokumenti upućuju na to da su prilozii Uredbi br. 1013/2006 izmijenjeni radi uzimanja u obzir znanstvenog i tehničkog napretka. Određene odredbe, uključujući Prilog III. i Prilog III.A, izmijenjene su zbog promjena dogovorenih na temelju Bazelske konvencije i Odlukom OECD-a⁴⁸. Uredbom (EU) br. 664/2011⁴⁹ Komisija je, *inter alia*, usvojila zahtjev Ujedinjene Kraljevine da se razmotri uključivanje mješovitog otpada klasificiranog bazelskom oznakom B3020 u Prilog III.A Uredbi br. 1013/2006⁵⁰. Slijedom Komisijinih izmjena Uredbe br. 1013/2006, donesena je izričita odredba o mješavinama koje sadržavaju otpad koji spada pod posebne kategorije određene bazelske oznake.

45. Te zakonodavne promjene upućuju na to da se strukturom Uredbe br. 1013/2006 nastoji osigurati da se Prilog III. *ne* odnosi na miješani otpad iz dviju ili više posebnih kategorija obuhvaćenih određenom bazelskom oznakom. Radi cjelovitosti, dodala bih da se u uvodnoj odredbi Priloga III. navodi da je zakonodavac uzeo u obzir činjenicu da otpad obuhvaćen njezinim područjem primjene, a koji podliježe zelenom postupku kontrole, također može sadržavati razinu onečišćenja. To ću pitanje razmotriti u nastavku⁵¹.

46. Konačno, Interseroh ističe da pojam „ostalo” treba tumačiti široko s obzirom na to da se oznaka B3020 Bazelske konvencije temelji na točki 47.07. harmoniziranog sustava nazivlja „HSN” koji se primjenjuje na prekogranično kretanje robe za potrebe međunarodnog carinskog prava⁵². U okviru tog sustava „ostalo” se tumači široko.

47. Ta je tvrdnja u potpunosti pogrešna. Njome se ne uzima u obzir činjenica da ciljevi Uredbe br. 1013/2006 i HSN-a nisu isti. U uvodnoj izjavi 1. jasno je navedeno da je prevladavajući cilj Uredbe br. 1013/2006 zaštita okoliša dok su njezini učinci na međunarodnu trgovinu tek uzgredni. Iz toga slijedi da HSN nema utjecaja na tumačenje četvrte alineje oznake B3020 za potrebe Uredbe br. 1013/2006.

48. Stoga zaključujem da predmetni miješani otpad nije obuhvaćen Prilogom III. Uredbi br. 1013/2006.

Prilog III.A Uredbi br. 1013/2006

49. Je li predmetni miješani otpad obuhvaćen Prilogom III.A Uredbi br. 1013/2006?

50. Smatram da bi odgovor na to pitanje trebao biti „ne” zbog sljedećih razloga.

48 Članak 1. Uredbe 219/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o prilagodbi većeg broja instrumenata koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora Odluci Vijeća 1999/468/EZ s obzirom na regulatorni postupak s kontrolom (SL 2009., L 87, str. 109.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku poglavlje 1., svezak 4., str. 212.). Vidjeti točku 3.9. Priloga toj uredbi pod naslovom „Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta o otpremi pošiljaka otpada” i podnaslovom „Izmjene priloga”.

49 Uredba Komisije (EU) br. 664/2011 od 11. srpnja 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o pošiljkama otpada radi uključivanja određenih mješavina otpada u njezin Prilog III.A (SL 2011., L 182, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15, svezak 34., str. 171.).

50 Uvodna izjava 2. Uredbe br. 664/2011: vidjeti također članak 1.

51 Vidjeti točku 57. i sljedeće.

52 Harmonizirani sustav nazivlja za klasifikaciju robe omogućuje državama članicama da u carinske svrhe na zajedničkoj osnovi klasificiraju uvezenu robu. Vidjeti nazivlje priloženo Međunarodnoj konvenciji o Harmoniziranom sustavu nazivlja i brojčanog označavanja robe, donesenoj u lipnju 1983., koja je stupila na snagu u siječnju 1988. Posljednja verzija izmijenjena je Preporukom Vijeća o carinskoj suradnji od 27. lipnja 2014. i stupila je na snagu 1. siječnja 2017. Vidjeti *Konvenciju o HS-u: Svjetska carinska organizacija*, objavljenu na internetskoj stranici: http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, i *HSN: Svjetska carinska organizacija*, objavljeno na internetskoj stranici <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

51. Točku 3. podtočku (g) Priloga III.A tumačim na način da obuhvaća miješani otpad sastavljen od materijala iz prve do treće alineje oznake B3020. Drugim riječima, točka 3. podtočka (g) Priloga III.A obuhvaća mješavine „otpada koji se sastoje od materijala koji pripadaju jednoj od prvih triju alineja oznake B3020 (i koje bi stoga bile obuhvaćene Prilogom III.) ako one nisu u zajedničkom obliku (odnosno ako nisu *mješavine*). Takvo je tumačenje u skladu s naslovom Priloga III.A („Mješavine dviju ili više vrsta otpada koje su navedene u prilogu III. i koje nisu klasificirane kao jedinstvena stavka spomenuta u članku 3. stavku 2.”). Također je u skladu sa zakonodavnim sustavom koji se temelji na pretpostavci da su Bazelska konvencija i Odluka OECD-a glavni stupovi Uredbe br. 1013/2006⁵³. Ti međunarodni instrumenti odražavaju činjenicu da bi se na otpad sa „zelenog” popisa otpada (čiju kategoriju predstavljaju „otpada papira, kartona i papirnatih proizvoda”) trebao primjenjivati postupak zelene kontrole, a ne postupak prethodne obavijesti koji se uobičajeno primjenjuje u skladu s člankom 4. Uredbe br. 1013/2006. Ako je ostali otpad koji *nije* klasificiran u oznaci B3020 (u ovom slučaju, otpad koji sadržava najviše 10 % nečistoća)⁵⁴ pomiješan s otpadom koji je obuhvaćen tom oznakom, na takav tok otpada načelno se ne bi primjenjivala točka 3. podtočka (g) Priloga III.A⁵⁵.

52. Razlog tomu jest to što tekst uvodne odredbe Priloga III.A zrcali tekst uvoda Priloga III. Njime se određuje da se, unatoč uvrštavanju mješavine otpada na popis koji se u njemu nalazi, na nju ne može primijeniti zeleni postupak kontrole *ako je onečišćena drugim materijalima*. Stupanj onečišćenja nije precizno definiran. Navedena su dva alternativna kriterija, kojima se, ako se aktiviraju, tok otpada isključuje iz obrade prema zelenom postupku kontrole. Kao prvo, nužno je da nadležna tijela utvrde povećava li razina onečišćenja nečistoćama rizike povezane s otpadom u tolikoj mjeri da je prikladno primijeniti postupak prethodne obavijesti za opasni otpad iz Priloga III. Direktivi 91/689. Kao drugo, zeleni postupak kontrole iz članka 18. ne može se primijeniti u slučajevima u kojima razine onečišćenja sprečavaju uporabu otpada na način prihvatljiv za okoliš⁵⁶.

53. Postojanje tih dvaju alternativnih kriterija ukazuje na to da je zakonodavac Unije bio svjestan da je s tehničke strane teško (ako ne i nemoguće) osigurati potpunu čistoću bilo kojeg toka otpada. Primjena tih dvaju kriterija namijenjena je situaciji u kojoj je otpad sa „zelenog” popisa otpada onečišćen ostalim materijalima.

54. Predmetni miješani otpad upravo je takav oblik miješanog otpada⁵⁷. Sprečava li 10 % nečistoća koje predstavljaju dio tog miješanog otpada njegovu otpremu u skladu s postupkom iz članka 18.?

55. Prema mojem mišljenju, točka 3. podtočka (g) Priloga III.A dopušta da se na miješani otpad poput predmetnog primjenjuje zeleni postupak kontrole samo ako se može dokazati da rizik naveden u točki (a) uvodne odredbe *nije* prisutan (odnosno rizik zbog toga što predmetni otpad ima opasne karakteristike) i da postojanje nečistoća *ne* sprečava uporabu predmetnog otpada na način prihvatljiv za okoliš (kako je navedeno u točki (b) uvodne odredbe).

56. Dakle, koja razina onečišćenja mješavine otpada sa „zelenog” popisa otpada sprečava primjenu postupka iz članka 18.?

53 Vidjeti prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pošiljkama otpada COM(2003) 379 *final*, str. 5.

54 Vidjeti točku 21.

55 Presuda od 21. lipnja 2007., Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, t. 35.

56 Točke (a) i (b) Priloga III., vidjeti točku 68.

57 Vidjeti točku 28.

Onečišćenje i mješavine otpada sa „zelenog” popisa otpada

57. Interseroh ističe da treba postojati mogućnost primjene zelenog postupka kontrole na predmetni mješoviti otpad. SBW, Nizozemska i Poljska se ne slažu. Komisija ističe da je, s obzirom da to da Uredbom br. 1013/2006 nisu utvrđeni posebni pragovi za razine nečistoća koje se mogu tolerirati u slučaju otpada sa „zelenog” popisa otpada, na nacionalnim tijelima da odluče u svakom pojedinom slučaju.

58. Testom iz uvodne odredbe Priloga III. i Priloga III.A određuje se je li otpad „onečišćen drugim materijalima” *u mjeri da*: (a) „se rizici vezani uz taj otpad toliko povećaju da ga je primjereno podvrgnuti [postupku prethodne obavijesti] [...]” ili (b) „da onemogućava uporabu otpada na način prihvatljiv za okoliš”.

59. Pitanje je li jedan od tih uvjeta ispunjen je u bitnome činjenično pitanje. Relevantni će biti neki od sljedećih čimbenika ili oni svi: (i.) vrsta nečistoća, (ii.) svojstva otpada koji sadržava nečistoće i je li opasan, (iii.) količina nečistoća i (iv.) raspoloživa tehnologija⁵⁸.

60. Postrojenja za uporabu takvog otpada na način prihvatljiv za okoliš u državama članicama odredišta također se mogu razlikovati između država članica Unije.

61. Sud koji je uputio zahtjev opisao je predmetne nečistoće u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Jasno navodi da mješavina otpada sadržava najviše 10 % nečistoća. Međutim, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nije navedeno nikakvo činjenično utvrđenje o tome može li se taj otpad uporabiti na način prihvatljiv za okoliš u Nizozemskoj kao državi članici odredišta.

62. U svojim pisanim očitovanjima Vlada Nizozemske korisno je istaknula da se osim otpada sa „zelenog” popisa otpada, u predmetnoj mješavini otpada nalazila mješavina spajalica, metalnih i/ili plastičnih spojnika za papir, ljepljivih traka, plastičnih prozora kuverti i metalnih dijelova registratora. Nađeni su i ostaci hrane (primjerice na kartonskim kutijama za pizzu). U Nizozemskoj je u praksi prihvatljiva razina od 2 % nečistoće. Iznad tog praga, papirnati otpad se ne može obraditi kao pulpa te je potrebna dodatna predobrada. U takvim slučajevima nadležna tijela prvo trebaju ispitati način uporabe kako bi se utvrdilo je li se potrebno pozvati na postupak prethodne obavijesti.

63. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredbe prava Unije trebaju se u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti s obzirom na međunarodno pravo, osobito kada takve odredbe prava Unije imaju za cilj upravo provođenje međunarodnog sporazuma koji je Unija sklopila⁵⁹. Naslov bazelske oznake B3 (kojoj pripada oznaka B3020) glasi: „Otpad koji uglavnom sadržava organske sastojke, ali koji može sadržavati metale i anorganske materijale”. Ako se tumači zajedno s uvodnim odredbama Priloga III. i III.A Uredbi br. 1013/2006, ova formulacija navodi me na zaključak da je zakonodavac smatrao da bi otpad mogao biti prikladan za zeleni postupak kontrole na temelju članka 18. čak i u slučaju prisutnosti nečistoća.

64. Međutim, u svakom konkretnom slučaju treba ipak odrediti sprečava li razina nečistoća u mješavini otpada iz „zelenog” popisa otpada uporabu predmetnog otpada na način prihvatljiv za okoliš. To je u načelu činjenično pitanje o kojem odlučuju nacionalna nadležna tijela (i možda nacionalni sudovi, u slučaju spora), a ne ovaj Sud⁶⁰. No, kako bi ta tijela znala što zapravo znači najviša razina nečistoća?

65. Komisija pravilno ukazuje na to da zakonodavstvo u tom pogledu ne određuje ništa.

⁵⁸ Uvodna izjava 39. Uredbe br. 1013/2006

⁵⁹ Presuda od 8. rujna 2015., Philips Lighting Poland i Philips Lighting/Vijeće (C-511/13 P, EU:C:2015:553, t. 60.)

⁶⁰ Presuda od 6. rujna 2018., Alpenrind i dr. (C-527/16, EU:C:2018:669, t. 68.)

66. U Priručniku OECD-a o nadzoru prekograničnog prometa oporabljivog otpada⁶¹ navodi se da „mješavina zelenog otpada i više od *de minimis* količine žutog otpada^[62] [...] podliježe žutom postupku kontrole. Tumačenje pojma '*de minimis* količina', u nedostatku međunarodno prihvaćenih kriterija, određuje se u skladu s nacionalnim propisima i postupcima”.

67. Latinski izraz *de minimis* doslovno znači „o sitnicama”. Javlja se u pravnom kontekstu u izrazu *de minimis non curat lex* — „zakon ne vodi računa o sitnicama”. Nešto što je *de minimis* toliko je beznačajno da može biti odbačeno.

68. Prema mojem mišljenju, postojanje nečistoća na razini od 10 % ne može se tek tako kvalificirati kao neznatno ili beznačajno. Ne smatram da se može *pretpostaviti* da postojanje navedene razine nečistoća ne bi dovelo do poteškoća pri uporabi predmetne mješavine otpada na način prihvatljiv za okoliš⁶³. InterseroH može međutim iznijeti potrebne znanstvene dokaze kako bi uvjerio SWB dokazujući da se na mješavinu otpada koju želi otpremiti ne primjenjuju ni stavak (a) ni stavak (b) uvodne odredbe Priloga III.A Uredbi br. 1013/2006.

69. Koja je stoga odgovarajuća razina?

70. Ciljevi Uredbe br. 1013/2006 uključuju promicanje jednoobrazne primjene pravila i usklađenost u cijeloj Europskoj uniji⁶⁴. Međutim, čini mi se da se odgovarajuća razina nečistoća koja se može tolerirati ne bi trebala utvrđivati samo na temelju individualnog pristupa.

71. Komisija je ovlaštena donijeti delegirani akt na temelju članka 58. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 1013/2006. Pritom Komisiji pomaže odbor koji može pružiti savjete o pitanjima vezanima za tehnički napredak, o nečemu što bi bilo i relevantno i od pomoći pri utvrđivanju razina nečistoća koje se smije tolerirati.

72. Komisija je u svojim smjernicama „Često postavljana pitanja o Uredbi (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada” uistinu priznala da utvrđivanje prihvatljive razine onečišćenja treba (ili je trebalo) ispitati:

„Neke države članice smatraju da, u duhu usklađenog pristupa, osnovno načelo za otpad sa zelenog popisa otpada treba biti manje onečišćenje, neovisno o kasnijem postupku uporabe ili tome hoće li se postupak provoditi u državi članici Unije koja ima najbolju tehnologiju ili u državi koja nije članica OECD-a i koja ima niske ekološke standarde jer bi, prema njihovu mišljenju, koncept klasifikacije otpada sa zelenog popisa bio ozbiljno ugrožen kada bi konačno odredište i vrsta uporabe bili odlučujući čimbenici. Međutim, treba istaknuti da se [Uredbom br. 1013/2006] ne propisuje nikakav postupak vezano za način ocjene tih kriterija, a ne primjenjuju se niti obvezujuće zakonodavstvo ni smjernice Europske komisije⁶⁵.”

61 Objavljeno na internetskoj stranici <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 Vidjeti točku 7. i bilješku 9. *supra*.

63 Vidjeti uvodnu izjavu 3. Uredbe br. 1013/2006. Vidjeti također stajališta s rasprave u Vijeću od 2. ožujka 2004. 2003/0139 COD „zahtjevi koji se primjenjuju na postupanje s mješavinom neopasnog 'zelenog' otpada. Postoji opasnost da bi mješavina različitih vrsta neopasnog 'zelenog' otpada ugrozila njegovu uporabu na način prihvatljiv za okoliš. Većina delegacija smatrala je da bi predostrožni pristup mogao opravdati obradu tih mješavina kao opasnih otpada sa 'žutog' popisa, kao što je to predložila Komisija. Ostali su smatrali da bi miješani zeleni otpad trebao biti u skladu jedino s Odlukom OECD-a prema kojoj: 'mješavina dvaju ili više zelenih otpada podliježe zelenom postupku kontrole, pod uvjetom da sastav mješavine ne umanjuje mogućnost njezine uporabe na način koji nije štetan za okoliš'”.

64 Uvodne izjave 7. i 13. Uredbe br. 1013/2006

65 Smjernice Komisije istaknute su u „Često postavljana pitanja o Uredbi (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada”, str. 33. (cjeloviti tekst dostupan je na internetskoj stranici ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf).

73. Da bi se utvrdila prikladna pravila o tome koja je razina onečišćenja prihvatljiva, trebalo bi uzeti u obzir stajališta dionika i stručnjaka iz industrije, kao i informacije o znanstvenom i tehničkom napretku te mišljenja nadležnih tijela država članica. Nije na Sudu da u okviru prethodnog postupka pokuša riješiti taj zadatak.

74. Ako i sve dok ne postoji odgovarajuća zakonodavna inicijativa, članak 28. Uredbe br. 1013/2006 primjenjivat će se kada se nadležna tijela države članice polazišta i države članice odredišta ne budu mogla sporazumjeti o klasifikaciji određene pošiljke otpada (a time i za to treba li primijeniti fleksibilniji zeleni postupak kontrole iz članka 18.). Slijedom toga, smatrat će se da se takav otpad nalazi na popisu iz Priloga IV. i da zato podliježe (više ograničavajućem) postupku prethodne obavijesti i odobrenja koji je predviđen člankom 4.

Zaključak

75. S obzirom na sva navedena razmatranja, smatram da Sud na pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu, Njemačka) treba odgovoriti na sljedeći način:

- Prilog III. Uredbi (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada, koji upućuje na oznaku B3020 iz Priloga V. toj uredbi, ne primjenjuje se na mješavine otpada iz članka 2. stavka 3. i članka 3. stavka 2. te uredbe.
- Točka 3. podtočka (g) Priloga III.A Uredbi br. 1013/2006 ne primjenjuje se na mješavine otpada koje sadržavaju razinu nečistoća do najviše 10 % ako te mješavine aktiviraju alternativne kriterije za isključenje iz točaka (a) i (b) uvodne odredbe Priloga III.A toj uredbi.
- Na mješavine otpada koje sadržavaju razinu nečistoća do najviše 10 % primjenjuje se postupak iz članka 18. Uredbe br. 1013/2006 jedino kada pošiljatelj iznese potrebne dokaze kojima može dokazati pred nadležnim nacionalnim tijelima da alternativni kriteriji za isključenje iz točaka (a) i (b) uvodne odredbe Priloga III.A toj uredbi nisu ostvareni.
- Članak 28. Uredbe br. 1013/2006 primjenjuje se kada se nadležna tijela države članice polazišta i države članice odredišta ne mogu sporazumjeti o klasifikaciji određene pošiljke otpada. U tim okolnostima smatra se da se predmetni otpad nalazi na popisu iz Priloga IV. i da stoga podliježe postupku prethodne obavijesti i odobrenja koji je predviđen člankom 4.