

Predmet C-629/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

23. kolovoza 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. kolovoza 2019.

Žalitelji:

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”

Tuženo tijelo:

Landeshauptmann der Steiermark

[*omissis*]

**Landesverwaltungsgericht
Steiermark [Zemaljski upravni sud u Štajerskoj]**

[*omissis*]

Graz, 14. kolovoza 2019.

Sudu Europske unije
[*omissis*]

Zahtjev

za

prethodnu odluku

u skladu s člankom 267. UFEU-a

Stranke glavnog postupka [omissis]:

- a) Žalitelji: 1.) Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
[omissis]
2.) Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”
[omissis]
- b) Tuženo tijelo: Landeshauptmann von Steiermark
[omissis] [orig. str. 2.]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija) donio je [omissis] u postupku povodom žalbe društva Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG i udruženja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” protiv odluke Landeshauptmanna von Steiermark (predsjednik pokrajinske vlade Štajerske, Austrija) od 2. studenoga 2015. [omissis] sljedeću

ODLUKU

U skladu s člankom 267. UFEU-a Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. **Treba li mulj otpadnih voda smatrati otpadom s obzirom na iznimku iz članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva u vezi s Direktivom Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i/ili Direktivom o mulju iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008.?**

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

Predviđa li se člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/98 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva da je tvar nusproizvod u smislu pojma otpada u pravu Unije ako se iz procesnotehničkih razloga toj tvari dodaje mali postotak drugih tvari, koje bi se inače smatrale otpadom, ako to ne utječe na sastav ukupne tvari i ima znatnu prednost za okoliš?

- II. Žalbeni postupak [omissis] nastaviti će se nakon odluke Suda Europske unije. [orig. str. 3.]

Obrazloženje

I.

Tijek postupka i opis činjeničnog stanja:

Landeshauptmann von Steiermark (predsjednik pokrajinske vlade Štajerske) je nakon opširnog istražnog postupka u skladu s člankom 6. stavkom 6. Abfallwirtschaftsgesetzta 2002 (Zakon o gospodarenju otpadom iz 2002.) pobijanom odlukom utvrdio da promjene na kotlu 11 u vlasništvu društva Sappi Austria Produktion GmbH & Co KGappi Austria Produktions-GmbH & Co KG na lokaciji [omissis] Gratkorn, [omissis] i na postrojenju za spaljivanje ostataka u vlasništvu udruženja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” na istoj lokaciji podliježu pribavljanju dozvole u skladu s člankom 37. stavicima 1. i 3. te člankom 4. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. Ta se odluka obrazložila činjenicom da se u obama postrojenjima mulj otpadnih voda iz zajedničkog postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda društva Sappi Austria Produktion GmbH & Co KGappi Austria Produktions-GmbH & Co KG i udruženja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” suspaljivao radi dobivanja pare za opskrbu energijom tvornice papira i celuloze u vlasništvu poduzeća Sappi na istoj lokaciji.

Tuženo tijelo navelo je u toj odluci da veći dio mulja otpadnih voda koji se spaljuje potječe iz postupka proizvodnje papira te da se u pogledu tog udjela (približno 97 %) može smatrati nusproizvodom u smislu članka 2. stavka 3.a Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002., ali to se ne primjenjuje na udio mulja otpadnih voda koji proizlazi iz pročišćavanja komunalnih otpadnih voda. Smatra da je taj mulj otpadnih voda i dalje otpad u objektivnom smislu, osobito zato što nije nastao u postupku proizvodnje papira. Međutim, s obzirom na to da u skladu sa sudskom praksom Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija) ne postoji minimalni prag u pogledu kvalificiranja određene tvari kao otpada, tvrdi da se cjelokupan mulj otpadnih voda koji se suspaljuje u obama opisanim postrojenjima smatra otpadom u smislu članka 2. stavka 1. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. te da zbog toga izmjene tih postrojenja podliježu pribavljanju dozvole u skladu s člankom 37. stavicima 1. i 3. te člankom 4. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002.

Protiv te su odluke obje stranke [omissis] podnijele žalbu Landesverwaltungsgerichtu (Zemaljski upravni sud), navodeći u biti da mulj otpadnih voda koji je naveden u odluci nije otpad u skladu s člankom 2. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. jer je nastao u okviru integriranog postupka proizvodnje papira i celuloze koji je od početka tako osmišljen za projekt postrojenja te se upotrebljava za uporabu energije za proizvodnju papira, pri čemu svim dijelovima postrojenja upravlja poduzeće Sappi na [orig. str. 4.] proizvodnoj lokaciji, a isključivo su iz organizacijskih i pravnih razloga u vlasništvu dviju različitih pravnih osoba, koje su također nositelji odobrenja za rad postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda odnosno odobrenja za upotrebu kotla 11 i rad postrojenja za spaljivanje ostataka.

Pozivajući se na sudsku praksu Suda (predmet C-114/01, Avesta Polarit Chrome OY, ECLI:EU:C:2003:448, i predmet C-113/12, Brady, ECLI:EU:C:2013:627), napominju da proizvodni ostaci i druge tvari nisu obuhvaćeni pojmom otpada ako

bi se mogli upotrijebiti (u slučaju internog otpada) za nastavak postupka dobivanja energije ili u poslovanju bilo kojeg gospodarskog subjekta, pod uvjetom da se osigura takva ponovna uporaba te da ta ponovna uporaba tvari ima gospodarsku korist. Tvrde da je Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) svojom odlukom od 23. siječnja 2014. slijedio tu sudsku praksu te utvrdio da upotreba proizvodnih ostataka iz vlastitog poslovanja radi dobivanja energije predstavlja „sigurnu ponovnu uporabu”, tako da ti proizvodni ostaci nisu obuhvaćeni pojmom otpada. Smatraju da lokalni udio mulja otpadnih voda, koji čisto računski iznosi 2 %, ni na koji način ne mijenja svojstvo tvari niti može štetiti javnim interesima u vezi s gospodarenjem otpadom u smislu članka 1. stavka 3. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. s obzirom na to da je zajamčena dopuštena ponovna uporaba svih nastalih ostataka.

Landesverwaltungsgericht (Zemaljski upravni sud) pred kojim se vodi postupak prvo je nakon provođenja istražnog postupka i održavanja javne rasprave prihvatio žalbu te je presudom od 19. prosinca 2016. [omissis] utvrdio da promjene na kotlu 11 u vlasništvu društva Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [omissis] i na postrojenju za spaljivanje ostataka u vlasništvu udruženja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”, [omissis] ne podliježu pribavljanju dozvole u skladu s člankom 37. stavcima 1. i 3. te člankom 4. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. (BGBl I 102/2002) u važećoj inačici.

Protiv te je presude Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (savezni ministar poljoprivrede, šumarstva, okoliša i vodnog gospodarstva, Austrija) [omissis] podnio reviziju, koju je Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) prihvatio presudom od 27. veljače 2019. [omissis] i ukinuo pobijanu presudu zbog nezakonitosti. [orig. str. 5.]

Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) u svojem obrazloženju navodi sljedeće:

Člankom 2. stavkom 3.a Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. utvrđeni su skladu s člankom 5. Okvirne direktive o otpadu uvjeti pod kojima se tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa, ali nisu njegov primarni cilj mogu smatrati nusproizvodom, a ne otpadom. Iz uvodne rečenice te odredbe proizlazi da se mora raditi o tvari ili proizvodu koji nastaju tijekom proizvodnog procesa. Podnositelj revizije pravilno upućuje na to da predmetni mulj otpadnih voda nastaje tijekom zajedničkog pročišćavanja operativnih i sanitarnih/komunalnih otpadnih voda u postrojenju za pročišćavanje otpadnih voda kojim upravlja druga stranka u postupku.

Otpadne vode, uključujući operativne otpadne vode prve stranke u postupku, ne predstavljaju otpad u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. Otpadnim vodama općenito se smatraju vode čija su svojstva promijenjena kućnom, profesionalnom ili drugom uporabom. Otpadne vode su u pravnom smislu vode koje netko odbacuje. Može se raditi o onečišćenim vodama (uključujući kuhinjske otpadne vode, komunalne otpadne

vode, operativne otpadne vode), ali i o malo onečišćenim vodama ili vodama koja uopće nisu onečišćene (npr. oborinske vode). WRG-om (Zakon o vodama) iz 1959. (osobito članak 30. i sljedeći članci) utvrđuju se detaljnija pravila radi sprečavanja onečišćenja i zaštite vodnog okoliša (uključujući podzemne vode). Od trenutka u kojem se sastojci uklone filtriranjem iz otpadnih voda te se više ne nalaze u otpadnim vodama ne može više biti riječ o sastojcima otpadnih voda u smislu članka 3. stavka 1. točke 1. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. Na takve se stvari više ne primjenjuje iznimka u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. [omissis]. Stoga, ako prilikom pročišćavanja otpadnih voda u skladu sa Zakonom o vodama iz 1959. nastane mulj kao sastojak otpadnih voda, ne radi se o proizvodnom ostatku iz proizvodnog procesa jer se pročišćavanje otpadnih voda, bilo u uređaju za pročišćavanje otpadnih voda u poduzeću bilo u postrojenju za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda, ne može smatrati dijelom proizvodnog procesa. Umjesto toga, pročišćavanje otpadnih voda predstavlja postupak obrade kojim se osigurava ispuštanje otpadnih voda u vodni okoliš u skladu s ciljevima zaštite iz Zakona o vodi iz 1959. Činjenica da se mulj otpadnih voda koji nastaje pročišćavanjem otpadnih voda nakon mehaničke odvodnje spaljivanjem u navedenim postrojenjima za spaljivanje upotrebljava za proizvodnju prve stranke (dakle oporablja se, a ne zbrinjava) ne znači da je mulj otpadnih voda koji se tako upotrebljava prethodno nastao kao nusproizvod u okviru proizvodnog procesa. Stoga nije ispunjen [**orig. str. 6.**] relevantan uvjet za postojanje nusproizvoda u smislu članka 2. stavka 3.a Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002.

Verwaltungsgericht (upravni sud) je u pogledu predmetnog mulja otpadnih voda pogrešno smatrao da se radi o nusproizvodu u skladu s navedenom odredbom i na temelju toga je nepravilno utvrdio da se članak 37. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. ne primjenjuje na predmetna postrojenja za spaljivanje.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj), koji je sad ponovno nadležan u drugostupanjskom postupku, dvoji o tumačenju pojma otpada u pogledu predmetnog mulja otpadnih voda i o tome je li izgubljeno svojstvo nusproizvoda ako se iz procesnoekonomskih razloga toj stvari dodaje mali postotak drugih stvari, koje bi se inače iz procesnotehničkih razloga morale nadomjestiti drugim sastojcima, pri čemu se ne mijenja sastav nusproizvoda, tako da se to pitanje u vezi s tumačenjem upućuje Sudu Europske unije radi pojašnjenja.

II.

Prikaz relevantnog zakonodavstva:

3. Odredbe prava Unije:

Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (Direktiva o otpadu)

Uvodna izjava 1.

Direktivom 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu uspostavlja se zakonodavni okvir za gospodarenje otpadom u Zajednici. Definiiraju se ključni pojmovi kao što su otpad, uporaba i zbrinjavanje i uvode osnovni zahtjevi za gospodarenje otpadom, posebno obveza da ustanova ili poduzeće koje obavljaju postupke gospodarenja otpadom moraju za to imati dozvolu ili biti registrirani, te obveza država članica da izrade planove gospodarenja otpadom. Tom se Direktivom također utvrđuju glavna načela, primjerice obveza da se s otpadom gospodari na način koji nema negativan učinak na okoliš ili zdravlje ljudi, [orig. str.7.] poticaj primjene hijerarhije otpada i, u skladu s načelom „onečišćivač plaća”, zahtjev da troškove zbrinjavanja otpada moraju snositi posjednik otpada, prethodni posjednici ili proizvođači proizvoda od kojih je otpad nastao.

[...]

Uvodna izjava 26.

Načelo „onečišćivač plaća” vodeće je načelo na europskoj i međunarodnoj razini. Proizvođač otpada i posjednik otpada trebali bi gospodariti otpadom na način koji jamči visoku razinu zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

Uvodna izjava 27.

U ovoj Direktivi uvodi se šira odgovornost proizvođača kao jedan od načina pružanja potpore takvom dizajnu i proizvodnji robe pri kojima se u potpunosti uzima u obzir efikasnost i jednostavnost uporabe resursa tijekom cijelog životnog vijeka proizvoda uključujući njihov popravak, ponovnu uporabu, rastavljanje i recikliranje, a da se pri tome ne ugrožava slobodno kretanje robe na unutarnjem tržištu.

Uvodna izjava 28.

Ova bi Direktiva trebala pomoći EU-u da se približi pojmu „društva koje svoj otpad reciklira”, koje nastoji stvarati što manje otpada i otpad koristiti kao resurs. [...]

Uvodna izjava 29.

Države članice trebale bi podržavati uporabu recikliranih proizvoda, kao što je npr. oporabljeni papir, u skladu s hijerarhijom otpada i s ciljem da postanu društvo koje svoj otpad reciklira, a kad god je to moguće ne bi trebale podržavati odlaganje ili spaljivanje takvih oporabljivih materijala.

Uvodna izjava 30.

S ciljem primjene načela predostrožnosti i načela preventivnog djelovanja koja su visoko vrednovana u članku 174. stavku 2. Ugovora, za gospodarenje otpadom u Zajednici potrebno je postaviti opće ciljeve zaštite okoliša. Na temelju tih načela,

Zajednici i državama članicama pripada obveza da donošenjem mjera kojima se uklanjanju prepoznati rizici, uspostave okvir za sprečavanje, smanjivanje, i u onoj mjeri u kojoj je to moguće, uklanjanje izvora onečišćenja ili smetnji od samog početka. [orig. str. 8.]

Članak 3.

Definicije

U smislu ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

1. *„otpad” znači svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti;*
- [...]

Članak 4.

Hijerarhija otpada

1. *Kao redoslijed prioriteta zakonodavstva i politike o sprečavanju nastanka otpada i gospodarenju otpadom primjenjuje se sljedeća hijerarhija otpada:*
 - (a) *sprečavanje;*
 - (b) *priprema za ponovnu uporabu;*
 - (c) *recikliranje;*
 - (d) *drugi postupci uporabe npr. energetska uporaba; i*
 - (e) *zbrinjavanje.*
- [...]

Članak 5.

Nusproizvodi

1. *Za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta, može se smatrati da nisu otpad iz točke 1. članka 3. već da su nusproizvod, ali samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:*
 - (a) *daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;*
 - (b) *tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;*

- (c) *tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i [orig. str. 9.]*
 - (d) *daljnja uporaba tvari ili predmeta je u skladu s propisima, tj. tvar ili predmet ispunjava sve relevantne zahtjeve u pogledu proizvoda, zaštite okoliša i zaštite zdravlja za tu konkretnu uporabu i neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.*
2. *Na temelju uvjeta postavljenih u stavku 1. moguće je donijeti mjere kojima se određuje koje kriterije određene posebne tvari ili predmeti trebaju zadovoljiti kako bi ih se smatralo nusproizvodom, a ne otpadom iz točke 1. članka 3. Te mjere, koje su namijenjene izmjeni elemenata ove Direktive koji nisu ključni, dopunjujući je, donose se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom koji se spominje u članku 39. stavku 2.*

Članak 6.

Prestanak statusa otpada

1. *Određeni otpad prestaje biti otpad u smislu točke 1. članka 3. ako je podvrgnut postupcima uporabe, uključujući recikliranje, i zadovoljava posebne kriterije utvrđene u skladu sa sljedećim uvjetima:*
- (a) *tvar ili predmet uobičajeno se koriste za posebne namjene;*
 - (b) *za takvu stvar ili predmet postoji tržište i potražnja;*
 - (c) *tvar ili predmet ispunjavaju tehničke zahtjeve za posebne namjene i zadovoljavaju postojeće propise i norme koje važe za proizvode; i*
 - (d) *uporaba tvari ili predmeta neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi.*

Tim je kriterijima, prema potrebi, potrebno obuhvatiti granične vrijednosti za onečišćujuće tvari i uzeti u obzir sve moguće štetne učinke tvari ili predmeta na okoliš. [orig. str. 10.]

2. [...]

3. [...]

4. *Ako kriteriji prema postupku utvrđenom u stavcima 1. i 2. nisu utvrđeni na razini Zajednice, države članice mogu u svakom pojedinačnom slučaju donijeti odluku je li određeni otpad prestao biti otpad uzimajući u obzir važeću sudsku praksu. O svojim odlukama obavješćuju Komisiju u skladu s Direktivom 98/34/EZ Europskog*

parlamenta i Vijeća od 22.lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih normi i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva kada je tako propisano tom Direktivom.

Članak 13.

Zaštita zdravlja ljudi i okoliša

Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu, a posebno:

- (a) ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje;*
 - (b) ne uzrokuju neugodnosti u pogledu buke ili neugodnih mirisa; i*
 - (c) bez štetnih utjecaja na krajolik ili mjesta od posebnog interesa.*
4. Odredbe nacionalnog prava:

Zakon o gospodarenju otpadom iz 2002.

Članak 1. stavak 1.:

Gospodarenje otpadom mora se temeljiti na načelu predostrožnosti i održivosti:

- 1. da se izbjegnu štetni ili neželjeni učinci na život ljudi, životinja i biljaka te njihov prirodni okoliš ili da se na drugi način **[orig. str. 11]** što je više moguće umanjuju učinci koji negativno utječu na opću dobrobit ljudi,*
- 2. da se što je više moguće smanjuju emisije tvari koje onečišćuju zrak i plinova koji utječu na klimu,*
- 3. da se očuvaju resursi (sirovine, voda, energija, krajolik, zemljišta, volumen odlagališta),*
- 4. da recikliranje otpada ili tvari koje se od njega dobivaju ne predstavljaju veću opasnost od sličnih primarnih sirovina ili proizvoda dobivenih od primarnih sirovina te*
- 5. da ostane samo otpad čije odlaganje ne predstavlja opasnost za sljedeće generacije.*

Članak 1. stavak 3.:

U javnom je interesu nužno skupljanje, skladištenje, prijevoz i obrada otpada ako bi se u suprotnom:

[omissis] [ugrozila određena taksativno navedena zaštićena dobra (kao što je, primjerice, zdravlje, okoliš, javna sigurnost, krajolik itd.)].

Članak 2. stavak 1.:

(1) Za potrebe ovog saveznog zakona, otpad znači pokretna imovina

1. koju posjednik namjerava odbaciti ili je odbacio ili
2. čije je skupljanje, skladištenje, prijevoz i obrada nužno kako se ne bi ugrozili javni interesi (članak 1. stavak 3.).

Članak 2. stavak 3.:

U svakom slučaju, uredno skupljanje, skladištenje, prijevoz i obrada u smislu ovog saveznog zakona nije nužno u javnom interesu (članak 1. stavak 3.) ako **[orig. str. 11.]**

1. prema uobičajenom shvaćanju stvar je nova ili se
2. prema uobičajenom shvaćanju uobičajeno upotrebljava.

[omissis] [posebna odredba za poljoprivredu]

Članak 2. stavak 3.a:

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

1. daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;
2. tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;
3. tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i
4. daljnja uporaba tvari ili predmeta je dopuštena, osobito ako se tvar ili predmet može sigurno upotrebljavati za predviđenu svrhu, uporabom se ne utječe negativno na zaštićena dobra (vidjeti članak 1. stavak 3.) te se poštuje relevantno zakonodavstvo.

Članak 6. stavak 6.:

[omissis] [nadležnost Landeshauptmanna (predsjednik pokrajinske vlade), među ostalim, da utvrdi podliježu li postrojenje ili njegova izmjena pribavljanju dozvole u skladu s člankom 37. Zakona o gospodarenju otpadom]

Abfallverbrennungsverordnung (Uredba o spaljivanju otpada)

Članak 2. stavak 1.: [orig. str. 13.]

Ova se uredba primjenjuje [omissis] na [omissis] [određena postrojenja]

[omissis]

u kojima se kruti ili tekući otpad spaljuje ili suspaljuje.

Članak 2. stavak 1.a:

[omissis] [iznimka u pogledu određenih postrojenja za spaljivanje s posebnom tehnikom za smanjenje emisija]

Članak 2. stavak 1.b:

[omissis]

Članak 2. stavak 2.:

Ova se Uredba ne primjenjuje na

1. postrojenja u kojima se obrađuje isključivo sljedeći otpad:

[omissis]

- c) vlaknasti biljni otpad iz proizvodnje prirodne celuloze ili papira iz celuloze ako se spaljuju na mjestu proizvodnje te se upotrebljava proizvedena toplina;*

[omissis] [orig. str. 14.]

III.

1. Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) je zbog dvojbi u pogledu usklađenosti članka 2. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. s pravom Unije odlučio Sudu Europske unije uputiti zahtjev za prethodnu odluku.
2. *[omissis]* [opći navodi o dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku]

Pitanje tumačenja članka 2. Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. relevantno je za rješenje spora zbog sljedećih razloga:

3. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda pojam otpada iz prava Unije pojam je iz prava Zajednice. Države članice ne mogu odstupiti od pojma otpada iz prava Unije te ga uže definirati nacionalnim pravom. Austrijsku definiciju otpada, uređenu člankom 2. stavkom 3.a Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002., valja [orig. str. 15.] tumačiti u skladu s direktivom. U slučajevima u kojima nacionalna definicija otpada odstupa od pojma otpada iz prava Unije,

nacionalna definicija otpada zamjenjuje se definicijom iz Direktive 2008/98/EZ (Direktiva o otpadu) (vidjeti presudu Suda u predmetu C-304/97, Tombesi, ECLI:EU:C:1999:152).

4. U skladu s člankom 3. točkom 1. Direktive 2008/98, „otpad” znači svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti. U tom je pogledu Sud dosljedno navodio da se definicija otpada mora široko tumačiti kako bi se osigurala visoka razina zaštite cilja Unije u području politike zaštite okoliša (vidjeti presude Suda u predmetu C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318, u predmetu C-9/00, Patin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232, u predmetu C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26, u predmetu C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707 i u predmetu C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007).
5. Sud je u nekoliko navrata naglasio da se pitanje radi li se o otpadu u slučaju određenog materijala mora ocijeniti s obzirom na relevantne okolnosti i da nadležno tijelo o tome donosi odluku za svaki pojedini slučaj posebno (vidjeti presude Suda u predmetu C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318, u predmetu C-9/00, Patin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232, u predmetu C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26, u predmetu C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707, te u predmetu C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007). Mulj otpadnih voda koji nastaje u ovom slučaju dobiva se prilikom proizvodnje celuloze kao sastavni dio kontinuiranog proizvodnog procesa. Iz toga proizlazi da vlaknasti mulj otpadnih voda potječe u potpunosti iz proizvodnje papira i celuloze te bez nje ne bi postojao.
6. Člankom 2. stavkom 3.a Zakona o gospodarenju otpadom iz 2002. utvrđeni su skladu s člankom 5. Okvirne direktive o otpadu uvjeti pod kojima se tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa, ali nisu njegov primarni cilj, mogu smatrati nusproizvodom, a ne otpadom. Verwaltungsgericht (upravni sud) smatra da predmetni mulj otpadnih voda, barem ako potječe iz proizvodnje, ispunjava kumulativne uvjete navedene u toj odredbi. Osim toga, Landesverwaltungsgericht (Zemaljski upravni sud) smatra da dodavanje komunalnih otpadnih voda nema štetan utjecaj jer, s jedne strane, ne mijenja sastav tvari nastale tijekom proizvodnje te ih se, s druge strane, mora zamijeniti.
7. Sud koji je uputio zahtjev također dvoji o tome predstavlja li sâm mulj otpadnih voda „otpad” u smislu definicije otpada u pravu Unije čak i ako nema svojstvo nusproizvoda. **[orig. str. 16.]**

U skladu sa sudskom praksom Suda, u slučaju materijala ne radi se nužno o otpadu čak i ako se smatra proizvodnim ostatkom. Ako takav materijal ima svojstva na temelju kojih je prikladan za gospodarsku ponovnu uporabu, to upućuje na to da se ne bi trebao smatrati otpadom. Sud je utvrdio tri kumulativna kriterija za klasificiranje proizvodnog ostatka kao

nusproizvoda. Ako se materijal kasnije sa sigurnošću upotrebljava i to nije tek mogućnost, prije njegove ponovne uporabe nije potrebna daljnja obrada te nastaje u okviru kontinuiranog proizvodnog procesa, pa se u slučaju tog materijala ne radi o otpadu (vidjeti presudu Suda u predmetu C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232).

8. Sud koji je uputio zahtjev smatra da su ti kriteriji ispunjeni čak i u okviru uskog tumačenja pojma „proizvodni proces”, kako ga tumači Sud (vidjeti presude Suda u predmetu C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232, u predmetu C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707 i u predmetu C-121/03, Komisija/Španjolska, ECLI:EU:C:2005:512). Mulj iz otpadnih voda kontinuirano se i odmah prerađuje zbog njegove povezanosti s kontinuiranim spaljivanjem bez emisija radi proizvodnje pare u procesu proizvodnje papira. Naime, u glavnom postupku riječ je o postrojenju u kojem se mulj otpadnih voda tijekom 24 sata rada dovodi u zatvorenom sustavu pokretnim trakama za proizvodnju pare iz uređaja za pročišćavanje.
9. Ako Sud bude smatrao da se mulj otpadnih voda treba smatrati otpadom u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98, sud koji je uputio zahtjev ima dodatne dvojbe u vezi s podnošenjem zahtjeva za prethodnu odluku. Čak i ako se mulj otpadnih voda u okolnostima poput onih u glavnom postupku treba smatrati otpadom, svojstvo otpada prestalo bi još prije njegova spaljivanja unutar postrojenja radi proizvodnje pare.
10. Tako su člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2008/98 utvrđeni uvjeti koji moraju zadovoljavati posebne kriterije na temelju kojih se može utvrditi koji otpad prestaje biti otpad nakon postupka oporabe ili recikliranja. Sud je u tom pogledu presudio da je zakonodavac Europske unije posebno propisao da su države članice ovlaštene donijeti mjere u vezi s prestankom statusa otpada neke tvari ili predmeta, a da pritom nije pojasnio prirodu tih mjera (presuda Suda u predmetu C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, točka 23.). S obzirom na to da te mjere dovode do prestanka [**orig. str. 17.**] statusa otpada i, slijedom toga, do prestanka zaštite koju pravo kojim se uređuje otpad jamči u odnosu na okoliš i ljudsko zdravlje, njima se mora osigurati poštovanje uvjeta postavljenih u stavku 1. točkama (a) do (d) navedenog članka i osobito voditi računa o svim mogućim štetnim učincima dotične tvari ili predmeta na okoliš i ljudsko zdravlje.

Sud koji je uputio zahtjev ne zanemaruje činjenicu da Sud u svojoj sudskoj praksi navodi da država članica također može smatrati da određeni otpad ne može prestati biti otpad i odbiti donijeti propis u pogledu prestanka njegova statusa otpada (presuda Suda u predmetu C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, točka 26.). Međutim, na njoj je prema mišljenju Suda da se pobrine da takvo suzdržavanje ne bude prepreka postizanju ciljeva Direktive 2008/98, poput poticaja primjene hijerarhije otpada ili oporabe otpada i uporabe oporabljenih materijala kako bi se zaštitili prirodni resursi i

omogućila uspostava kružnog gospodarstva (presuda Suda Europske unije u predmetu C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, točka 27.). Sud koji je uputio zahtjev smatra da to nije slučaj u okolnostima poput onih u glavnom postupku jer se mulj otpadnih voda dovodi zatvorenim automatiziranim sustavom unutar postrojenja, a, osim toga, mulj otpadnih voda kontinuirano se upotrebljava te se ne može smatrati da taj postupak predstavlja opasnost za okoliš i ljudsko zdravlje. K tomu, tim se postupkom nastoji ostvariti i cilj sprečavanja nastanka otpada i zamjene fosilnih sirovina. Zbog tog proizvodnog procesa sud koji je uputio zahtjev ima ozbiljne sumnje u pogledu usklađenosti negativne odluke nacionalnog tijela sa pravom Unije. **[orig. str. 18.]**

IV.

1. Dužnost je svih nadležnih tijela i sudova država članica tumačiti cjelokupno pravo u skladu s odredbama direktive dakle na način da se tumačenjem nacionalnog prava ne ugrozi cilj direktive (vidjeti presudu Suda EU-a u predmetu 14/83, von Colson i Kamann, ECLI:EU:C:1984:153). S obzirom na to da pravilna primjena prava Unije nije toliko očita da nema prostora za razumnu sumnju, pa stoga nije moguće tumačenje nacionalnog prava u skladu s odredbama direktive, upućuju se u skladu s člankom 267. UFEU-a uvodno definirana prethodna pitanja sa zahtjevom za prethodnu odluku.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj)

[omissis]