



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 21. dubna 2016*

Věc C-147/15

**Provincia di Bari
proti
Edilizia Mastrodonato Srl**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Směrnice 2006/21/ES — Těžební odpady — Směrnice 1999/31/ES — Skládky —
Vyplňování uzavřeného lomu odpady — Využití odpadu“

I – Úvod

1. Italský region Apulie se na Soudní dvůr opakovaně obrací s otázkami souvisejícími s právem životního prostředí: Jak je třeba posuzovat určitá rozhodnutí městské správy podle směrnice o stanovištích****? Zakazuje tato směrnice výstavbu větrných turbín v oblastech ochrany ptactva****? A byla tam umístěna nelegální skládka odpadu, nebo ne*****? To jsou jen některé příklady řízení v souvislosti s právními předpisy v oblasti životního prostředí z tohoto regionu.

2. Možná tyto případy přispěly ke zvýšení povědomí příslušných orgánů o existenci tohoto problému, takže kriticky sledují plány pro vyplňování bývalého lomu odpadem. Neshodují se s nositelem tohoto záměru, zda se uplatní přísné požadavky směrnice o skládkách*****, nebo jen obecné předpisy o odpadech.

3. Spor tkví v tom, že směrnice o těžebních odpadech***** odkazuje u vyplňování vytěžených prostor odpady na směrnici o skládkách. Soudní dvůr má nyní objasnit, zda se jedná o odkaz na právní základ, nebo právní důsledky, zda tedy musejí být splněny předpoklady použití směrnice o skládkách nebo zda jsou její právní důsledky bez dalšího zkoumání použitelné na vyplňování. Tato otázka je ovlivněna rozdílem mezi jazykovými verzemi odkazu.

* Původní jazyk: němčina.

** Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

*** Rozsudek Komise v. Itálie (C-179/06, EU:C:2007:578).

**** Rozsudek Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

***** Mé stanovisko ve věci Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2162, body 113 až 134).

***** Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228), ve znění směrnice Rady 2011/97/EU ze dne 5. prosince 2011, kterou se mění směrnice Rady 1999/31/ES, pokud jde o zvláštní kritéria pro skladování kovové rtuti považované za odpad (Úř. věst. L 328, s. 49).

***** Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES (Úř. věst. L 102, s. 15), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 596/2009 ze dne 18. června 2009 o přizpůsobení některých aktů přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy regulativnímu postupu s kontrolou podle rozhodnutí Rady 1999/468/ES (Úř. věst. L 188, s. 14; Zvl. vyd. 01/03, s. 124).

4. Kromě toho se Soudní dvůr bude muset zabývat zejména tím, zda a za jakých podmínek je vyplňování lomu odpady činností využívání odpadů nebo činností odstraňování odpadů.

II – Právní rámec

A – Směrnice o těžebních odpadech

5. Článek 1 směrnice o těžebních odpadech upravuje její předmět:

„Tato směrnice stanoví opatření, postupy a návody pro předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí způsobeným nakládáním s odpadem z těžebního průmyslu a z toho plynoucím rizikům ohrožení lidského zdraví nebo pro nejvyšší možné omezení takových vlivů, zejména pokud jde o vodu, ovzduší, půdu, rostliny, živočichy a krajinu.“

6. Oblast působnosti směrnice o těžebních odpadech vyplývá z článku 2:

1. S výhradou odstavců 2 a 3 se tato směrnice vztahuje na nakládání s odpadem vznikajícím při vyhledávání, těžbě, úpravě a skladování nerostných surovin a při provozu lomů (dále jen „těžební odpad“).

[...]

4. Aniž jsou dotčeny jiné právní předpisy Společenství, na odpad spadající do oblasti působnosti této směrnice se nevztahuje [...] [směrnice o skládkách].“

7. Článek 10 směrnice o těžebních odpadech upravuje vyplňování vytěžených prostor a odkazuje v této souvislosti na směrnici o skládkách:

„1. Členské státy zajistí, aby provozovatel, který za účelem rekultivace a stavby vyplňuje těžebním odpadem vytěžené prostory vzniklé povrchovou nebo hlubinnou těžbou, přijal vhodná opatření za účelem: [...]

2. [Směrnice o skládkách] se i nadále podle potřeby vztahuje na jiný odpad než těžební odpad používaný pro vyplňování vytěžených prostor.“

8. Dvacátý bod odůvodnění směrnice o těžebních odpadech objasňuje toto ustanovení takto:

„Je třeba, aby odpady ukládané zpět do vytěžených prostor za účelem rekultivace nebo pro stavební účely související s těžbou nerostů, například pro výstavbu nebo údržbu přístupových cest pro stroje, dopravních ramp, přepážek, bezpečnostních stěn nebo etází ve vytěžených prostorech, rovněž podléhaly určitým požadavkům za účelem ochrany povrchových a podzemních vod, zabezpečení stability takových odpadů a zajištění vhodného monitorování po ukončení takových činností. Takové odpady by proto neměly být předmětem požadavků této směrnice, která se vztahuje výhradně na ,zařízení pro nakládání s odpady“, s výjimkou požadavků uvedených v konkrétním ustanovení o vytěžených prostorech.“

B – Směrnice o skládkách

9. Patnáctý bod odůvodnění směrnice o skládkách se týká použití odpadů pro vyplňování.

„vzhledem k tomu, že v souladu se směrnicí 75/442/EHS nemusí být využívání inertních odpadů nebo odpadů neklasifikovaných jako nebezpečné, které jsou používány při terénních úpravách, rekonstrukcích, závážkách nebo některých stavebních pracích, považováno za skládku;“.

10. Článek 2 směrnice o skládkách definuje zejména pojmy „skládky“ a „úprava“.

„Pro účely této směrnice se:

[...]

e) ‚inertními odpady‘ rozumějí odpady, které nepodléhají žádným fyzikálním, chemickým nebo biologickým změnám. Inertní odpady se nerozkládají, nehoří a nejsou fyzikálně ani chemicky reaktivní, nejsou biologicky rozložitelné a nenarušují jiné látky, se kterými jsou ve styku, způsobem schopným vyvolat znečištění životního prostředí nebo poškodit lidské zdraví. Celkové množství vznikajících průsakových vod a obsah znečišťujících látek v odpadech stejně jako ekotoxicita průsakových vod musejí být zanedbatelné, zejména pak nesmějí poškozovat jakost povrchových nebo podzemních vod;

[...]

g) ‚skládkou‘ rozumí místo pro odstraňování odpadů pomocí jejich povrchového nebo podpovrchového ukládání, včetně:

- vlastní skládky (tj. skládky, kde původce sám odstraňuje odpady v místě jejich vzniku) a
- dočasné skládky (tj. na dobu delší než jeden rok), používané pro dočasné skladování odpadů

s výjimkou:

- zařízení, kde jsou odpady složeny za účelem jejich přípravy k další přepravě s cílem jejich využití, úpravy nebo odstranění na jiném místě a
- skladování odpadů před využitím nebo úpravou po dobu obvykle kratší než tři roky nebo
- skladování odpadů po dobu kratší než jeden rok, předcházející jejich odstranění;

h) ‚úpravou‘ rozumí fyzikální, tepelné, chemické nebo biologické procesy zahrnující třídění, které mění charakteristiky odpadů tak, že snižují jejich objem nebo jejich nebezpečné vlastnosti s cílem usnadnit manipulaci s nimi nebo podpořit jejich využití;

[...]“

11. Oblast působnosti směrnice o skládkách je upravena v článku 3:

„1. Členské státy použijí tuto směrnici na veškeré skládky podle čl. 2 písm. g).

2. Aniž jsou dotčeny stávající právní předpisy Společenství, jsou z působnosti této směrnice vyňaty:

— [...]

— používání vhodných inertních odpadů při terénních úpravách, rekonstrukcích a závážkách nebo pro stavební účely na skládkách,

— [...]“

12. Podle čl. 6 písm. a) musejí členské státy zajistit, aby byly na skládku ukládány pouze odpady po předchozí úpravě:

„[...] odpady byly ukládány na skládku pouze po předchozí úpravě. Toto ustanovení nelze vztahovat na [...]“

C – Směrnice o odpadech

13. Základy práva o odpadech jsou na unijní úrovni stanoveny ve směrnici o odpadech^{*****}. Ta s účinností od 12. prosince 2010 (článek 41) nahradila konsolidované znění^{*****} staré směrnice o odpadech^{*****}, na níž je založena naprostá většina existující judikatury.

14. Článek 3 směrnice o odpadech definuje různé pojmy:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

15) ‚využitím‘ jakákoli činnost, jejímž hlavním výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu, nebo jejímž výsledkem je, že je odpad upraven k tomuto konkrétnímu účelu, a to v daném zařízení nebo v širším hospodářství. V příloze II je uveden nevyčerpávající seznam způsobů využití;

[...]

19) ‚odstraněním‘ jakákoli činnost, která není využitím, a to i v případě, že tato činnost má jako vedlejší důsledek znovuzískání látek nebo energie. V příloze I je uveden nevyčerpávající seznam způsobů odstraňování;

[...]“

D – Rozhodnutí 2011/753/EU

15. Rozhodnutí 2011/753/EU má podporovat provádění čl. 11 odst. 2 směrnice o odpadech, podle kterého mají členské státy do roku 2020 dosáhnout určité minimální úrovně přípravy k opětovnému použití, recyklace a dalších způsobů využití materiálu (včetně zasypávání, u odpadů, kde se odpad používá jako náhrada za jiné materiály). Za tímto účelem definuje čl. 1 bod 6 rozhodnutí pojem zasypávání:

„Kromě definic stanovených v článku 3 [...] [směrnice o odpadech] se pro účely tohoto rozhodnutí rozumí:

[...]

^{*****} Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, s. 3).

^{*****} Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9).

^{*****} Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23) ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3).

Rozhodnutí Komise ze dne 18. listopadu 2011, kterým se zavádí pravidla a metody výpočtu pro ověření dodržování cílů stanovených v čl. 11 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES (Úř. věst. L 310, s. 11).

- 6) „zasypáváním“ se rozumí způsob využití, při němž je vhodný odpad použit jako náhrada za materiál, který není odpadem, pro zásyp výkopu nebo pro stavební účely při úpravách krajiny.“

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

16. Společnost Edilizia Mastrodonato s.r.l. (dále jen „Edilizia Mastrodonato“) podala dne 16. března 2010 žádost o „rozšíření“ jednoho lomu, jejíž součástí byl mimo jiné projekt rekultivace oblastí zasažených předmětnou těžební činností.

17. Posledně jmenovaný projekt stanovil především, že k odkrývání oblastí, v nichž ještě neprobíhá těžba, bude docházet zároveň s rekultivací již vytěžených oblastí. Rekultivace má být prováděna v rozmezí dvaceti let s postupným využíváním určitého jiného odpadu než těžebního odpadu v celkovém objemu 1 200 000 m³. Mělo se přitom jednat o bezpečné odpady ve smyslu ministerské vyhlášky ze dne 5. února 1998. Časový rozsah rekultivace se měl překrývat s dobou trvání požadovaného povolení k těžbě v dalších oblastech.

18. Po ukončení písemné části řízení Státní rada na žádost Soudního dvora sdělila, že technická zpráva Mastrodonato Edilizia počítá s použitím různých typů odpadu. Mezi nimi jsou mimo jiné struska z ocelové výroby, odpady ze sádrové cihly, malty a betonu z chemického průmyslu, jakož i jiné odpady na bázi kamene nebo vápence.

19. Rozhodnutím příslušného orgánu na ochranu životního prostředí ze dne 19. ledna 2011 byla prodloužena doba platnosti kladného stanoviska stran vlivu projektu na životní prostředí, které tento orgán udělil společnosti Edilizia Mastrodonato v roce 2007.

20. Dne 21. září 2011 těžební orgány povolily rozšíření lomu pod výslovnou podmínkou, že „rekultivace v předmětných oblastech těžby“ bude prováděna „způsoby stanovenými v projektu“.

21. Následně Edilizia Mastrodonato zahájila zjednodušený postup, aby započala s rekultivací. Úřad v provincii Bari však dopisem ze dne 15. listopadu 2012 napadeným v prvním stupni nařídil zastavení tohoto postupu.

22. Zúčastněné strany se od té doby neshodují, zda vyplňování má být považováno za skládku ve smyslu směrnice o skládkách a podléhat příslušným požadavkům na povolení.

23. V rámci uvedeného řízení pokládá italská Státní rada Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Má být čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech vykládán v tom smyslu, že pokud se vyplňování skládky provádí jinými než těžebními odpady, musí se řídit ustanoveními v oblasti odpadů, která jsou obsažena ve směrnici o skládkách, a to i v případě, že se nejedná o odstraňování odpadů, ale o jejich využití?“

24. V písemné části řízení se vedle společnosti Edilizia Mastrodonato vyjádřily Rakouská republika, Italská republika, Polská republika, Spojené království a Evropská komise. Jednání dne 10. března 2016 se zúčastnily provincie Bari, Itálie, Polsko, Spojené království a Komise.

IV – Právní posouzení

25. Přestože se italská Státní rada táže na vyplňování skládky, z kontextu původního řízení vyplývá, že ve skutečnosti jde o vyplňování lomu. Její otázka směřuje k tomu, zda toto vyplňování spadá pod směrnici o skládkách, neboť v tomto případě není použitelný zjednodušený postup zahájený společností Edilizia Mastrodonato.

26. Pro osvětlení této otázky je třeba zodpovědět tři dílčí otázky, totiž

- zaprvé, zda je na vyplňování lomu odpady podle čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech vždy použitelná směrnice o skládkách,
- zadruhé, zda je směrnice o skládkách použitelná jen na činnosti odstraňování odpadů, nebo také na činnosti využívání odpadů, a
- zatřetí, zda je třeba vyplňování lomu odpady považovat z hlediska právní úpravy odpadů za jejich odstraňování nebo využívání.

A – K článku 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech

27. Otázka, zda vyplňování lomu jiným odpadem než těžebním odpadem podle čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech vždy spadá pod směrnici o skládkách, působí na základě německého znění čl. 10 odst. 2 překvapivě, je však vysvětlena italským zněním tohoto ustanovení.

28. Podle německého znění se směrnice o skládkách i nadále *podle potřeby* („gegebenenfalls“) vztahuje na jiný odpad než těžební odpad používaný pro vyplňování vytěžených prostor. Použití výrazu „podle potřeby“ hovoří proti tomu, aby byla směrnice o skládkách vždy použitelná. Naopak musejí být splněny podmínky pro její uplatnění. Podobně zní např. anglické znění čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech, podle kterého se směrnice o odpadech použije jen „as appropriate“.

29. Naproti tomu italské, ale i například francouzské znění čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech od takovéto kvalifikace upouští. To by mohlo být chápáno tak, že směrnice o skládkách platí vždy pro jiný odpad než těžební odpad používaný pro vyplňování vytěžených prostor.

30. Vzhledem k tomu, že se různá jazyková znění čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech směrnice o odpadech od sebe liší, vyžaduje nutnost jednotného výkladu tohoto ustanovení, aby bylo vyloženo na základě kontextu a účelu úpravy, jejíž je součástí. Rovněž je třeba brát v úvahu historii vzniku ustanovení, pokud umožňuje rozpoznat skutečnou vůli jeho autora.

31. V tomto ohledu je nejprve třeba poukázat na to, že všechny jazykové verze čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech obsahují údaj, který hovoří proti automatickému uplatňování směrnice o skládkách. Všem jazykovým verzím je totiž společné, že se směrnice o skládkách „nadále“ použije. To nasvědčuje tomu, že je nezbytná dřívější použitelnost této směrnice, což znamená, že podmínky její použitelnosti musely být splněny v dřívější době.

32. Návrh Komise sice již obsahoval požadavky čl. 10 odst. 1 směrnice o těžebních odpadech pro vyplňování vytěžených prostor, nikoli však odkaz v čl. 10 odst. 2 na směrnici o skládkách. Ten byl navržen Parlamentem a převzat Radou do společného postoje. Označení „podle potřeby“ nebylo ještě v pozměňovacím návrhu Parlamentu obsaženo, bylo však v jazykových verzích společného postoje, které ho uvádějí i v konečné verzi.

Také dánské, polské a portugalské znění se zjevně řídí tímto vzorem.

Tento vzor zjevně sledují i španělské, nizozemské, rumunské a švédské znění

Viz například rozsudky Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, bod 17) a Léger C-528/13 (EU:C:2015:288, bod 35).

Rozsudek Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 54 s dalšími odkazy).

COM(2003) 319 final.

Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 31. března 2004 s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/.../ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu.

Společný postoj Rady (ES) č. 23/2005 přijatý dne 12. dubna 2005 s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/.../ES ze dne ... o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES (Úř. věst. CE 172, s. 1). Viz již dokument Rady 8933/04 ze dne 28. dubna 2004.

33. Historie vzniku čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech tak neposkytuje žádnou oporu pro závěr, že odkaz na směrnici o skládkách měl rozšířit její oblast působnosti. Spíše je mu třeba rozumět jako upřesnění, že právní úprava směrnice o těžebních odpadech týkající se vyplňování vytěžených prostor nevylučuje další uplatnění směrnice o skládkách na jiný než těžební odpad.

34. To také odpovídá systematické a cíli směrnice o těžebních odpadech. Ta podle článků 1 a 2 upravuje nakládání s odpadem z těžebního průmyslu, který je ve směrnici definován jako těžební odpad. Článek 10 odst. 2 se naopak týká pouze jiného než těžebního odpadu. Bylo by proto rozporuplné, kdyby směrnice o těžebních odpadech do jisté míry mimochodem rozšiřovala oblast působnosti jiných právních úprav o odpadech.

35. Proto je třeba čl. 10 odst. 2 směrnice o těžebních odpadech vykládat v tom smyslu, že vyplňování lomů jiným odpadem než těžebním odpadem spadá pod ustanovení o odpadech obsažená ve směrnici o skládkách, pouze pokud jsou splněny podmínky použití poslední uvedené směrnice.

B – K předpokladům použití směrnice o skládkách

36. Druhá dílčí otázka italské Státní rady se týká oblasti působnosti směrnice o skládkách, totiž zda je použitelná pouze na odstraňování odpadů, nebo se vztahuje i na některé činnosti využití.

37. Rozlišování mezi odstraněním a využitím odpadů má v unijním právu o odpadech ústřední význam. V hierarchii způsobů nakládání s odpady podle čl. 4 odst. 1 směrnice o odpadech se odstranění nachází na posledním místě, je tedy nejhorší možností, využití se naproti tomu nachází na předposledním místě. V zásadě je tedy třeba využití upřednostnit před odstraněním. Využití totiž podle čl. 3 bodu 15 vede k tomu, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu.

38. Podle čl. 3 odst. 1 platí směrnice o skládkách na veškeré skládky. Ty jsou v čl. 2 písm. g) definovány jako *místa pro odstraňování odpadů* pomocí jejich povrchového nebo podpovrchového ukládání.

39. *Využití odpadu* pomocí jeho povrchového nebo podpovrchového ukládání tak nespadá pod směrnici o skládkách a takto se vyjadřují i zúčastněné strany.

40. Směrnice o skládkách však obsahuje také některé nesrozumitelné pasáže, které vzbuzují pochybnosti, že je použitelná pouze na odstraňování odpadů, například patnáctý bod odůvodnění, čl. 3 odst. 2 druhá odrážka nebo čl. 6 písm. a).

41. Patnáctý bod odůvodnění směrnice o skládkách uvádí, že v souladu se směrnicí o odpadech nemusí být využívání inertních odpadů nebo odpadů neklasifikovaných jako nebezpečné, které jsou používány při terénních úpravách, rekonstrukcích, závažkách nebo některých stavebních pracích, považováno za skládku. Doslovně chápán může být tento způsob využívání – přinejmenším v německém, anglickém, nizozemském nebo francouzském znění – za jistých okolností považován za skládku. Naproti tomu italské znění tohoto bodu odůvodnění kategoricky vylučuje kvalifikaci uvedeného využití odpadů za skládku („non può costituire un’attività riguardante le discariche“).

42. Článek 3 odst. 2 druhá odrážka směrnice o skládkách navazuje na tuto myšlenku a vyjímá používání vhodných inertních odpadů při terénních úpravách, rekonstrukcích a závažkách nebo pro stavební účely na skládkách z působnosti této směrnice. Taková výjimka je nezbytná pouze, pokud by toto používání odpadů jinak mohlo spadat pod směrnici o skládkách.

Viz rovněž rozsudek ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, bod 69).

Viz definici v čl. 2 písm. e) směrnice o skládkách, výše bod 10.

43. Kromě toho je v této souvislosti třeba uvést čl. 6 písm. a) směrnice o skládkách. Podle jeho první věty mají být odpady ukládány na skládku pouze po předchozí úpravě. Úprava odpadů zahrnuje podle definice čl. 2 písm. h) různé procesy, které mimo jiné směřují k „podpoře“ využití. I to nasvědčuje tomu, že skládka může být využitím.

44. Přesto zůstává skutečností, že žádné z těchto ustanovení nenařizuje použití směrnice o skládkách na využití odpadů. Ani v jiných ohledech není patrná žádná úprava tohoto obsahu. Je tedy třeba se domnívat, že se jedná jen o nesrozumitelně formulovaná ustanovení, což je dáno tím, že Soudní dvůr teprve po přijetí směrnice o skládkách rozhodl o tom, v jakém rozsahu může být skladování odpadů využitím.

45. To však neznamená, že by bylo životní prostředí nedostatečně chráněno, kdyby mělo být vyplňování lomu považováno za využití. Sice by v tomto případě nebyla použitelná přísná a podrobná ustanovení směrnice o skládkách, avšak obecná ustanovení práva o odpadech, zvláště povinnost, stanovená v člancích 1 a 13 směrnice o odpadech, chránit lidské zdraví a životního prostředí, v zásadě dále platí pro využití odpadu. Obsah opatření, jež mají být přijata, není konkrétně upraven, avšak členské státy jsou vázány cílem, jehož má být dosaženo, přičemž je jim ponecháno na uvážení určit potřebnost takových opatření.

46. K tomu budou patřit zejména opatření k zamezení skladování *nevhodných* odpadů, například kontrola použitých odpadů, jak je upravena v článku 11 směrnice o skládkách. Jak uvádí Rakousko, je mimoto při stanovení ochranných opatření v souvislosti s využíváním odpadů jejich ukládáním zřejmé, že se členské státy orientují na normy směrnice o skládkách.

47. Vhodné odpady by mohly být vyňaty z působnosti práva o odpadech teprve poté, co byly ukládáním nebo jiným postupem zcela využity, a tak získaly stejné vlastnosti a znaky jako surovina používaná pro vyplňování.

48. Souhrnně je tudíž třeba na druhou dílčí otázku odpovědět, že směrnice o skládkách není použitelná na využívání, nýbrž pouze na odstraňování odpadů prostřednictvím jejich povrchového nebo podpovrchového ukládání.

C – K vymezení odstraňování odpadů a využívání odpadů při vyplňování lomů odpady

49. Za účelem určení, zda se na vyplnění lomů odpady uplatní zvláštní ustanovení směrnice o skládkách, nebo jen obecné požadavky směrnice o odpadech, je třeba s konečnou platností objasnit, zda, resp. za jakých podmínek, se má toto použití považovat za odstraňování nebo za využívání odpadů.

50. Na tuto otázku je třeba odpovědět na základě v současnosti platné směrnice o odpadech, protože dosud ještě do lomu nebyl navezen žádný odpad. Všechny odpady, které přicházejí v úvahu, tedy musí být posouzeny podle v současnosti platných ustanovení. Skutečnost, že povolovací řízení týkající se vyplnění lomu bylo zahájeno ještě během platnosti konsolidovaného znění staré směrnice o odpadech, na tom nemůže nic změnit.

51. Definice odstranění uvedená v čl. 3 bodu 19 směrnice o odpadech zahrnuje jakoukoli činnost, která není využitím, a to i v případě, že tato činnost má jako vedlejší důsledek znovuzískání látek nebo energie.

Rozsudek ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, body 58 až 71).

Rozsudek EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, bod 45).

Rozsudek Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, body 56 a 57).

52. Článek 3 bod 15 směrnice o odpadech naproti tomu jako využití definuje jakoukoli činnost, jejímž hlavním výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu, nebo jejímž výsledkem je, že je odpad upraven k tomuto konkrétnímu účelu, a to v daném zařízení nebo v širším hospodářství. Tato definice široce odpovídá – zvláště zřetelně v anglickém znění – judikatuře Soudního dvora ke staré směrnici o odpadech.

53. Využití má ve smyslu uvedeného dva předpoklady, totiž zaprvé využití odpadů k užitečnému účelu a zadruhé nahrazení materiálů, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu.

54. První podmínka má zásadní povahu, protože pouze užitečné použití odpadu lze vůbec považovat za využití. A použití odpadů na vyplnění lomu se v zásadě jeví jako užitečné. I přesto však již z definice odstraňování v tomto ohledu vyplývá, že znovuzískání látek nebo energie nevylučuje odstranění a že užitečné využití odpadů samotné nestačí.

55. Pro využití je spíše rozhodující, že odpady nahrazují materiály, které by jinak byly použity ke konkrétnímu účelu.

56. Spojené království na tento znak právem poukazuje. Vzhledem k výši nákladů tento členský stát zpochybňuje, že by se lomy typicky znovu vyplňovaly, pokud by k tomu nebyl k dispozici žádný odpad. Skutečnost, že by vyplnění mohlo být podmínkou pro udělení povolení na takový lom, na uvedeném nic nemění, protože povolení v zásadě odráží plány provozovatele a obvykle je ho možné i změnit, kdyby se ukázalo, že vyplnění způsobuje nepřiměřené náklady.

57. Na první pohled takový názor působí překvapivě, protože Soudní dvůr již v zásadě vyplnění uznal za využití. V daném případě však šlo o vyplnění důlních chodeb, u nichž hrozí, že pokud se nevyplní, dojde k jejich zhroucení, což by mohlo mít za následek poškození zemského povrchu. Srovnatelná rizika jsou však v případě uzavřených lomů mnohem menší. Pokud existují, není pravděpodobně třeba úplného vyplnění, aby se jim čelilo. A na rozdíl od tvrzení Polska se nezdá, že by v každém jednotlivém případě bylo nutné vyplnit lom, aby bylo území možné dále využívat pro jiné účely.

58. Proto je třeba souhlasit se Spojeným královstvím, že příslušné vnitrostátní orgány jsou povinny důkladně prozkoumat, zda jsou v případě vyplňování lomu odpadem skutečně nahrazeny jiné materiály. V tomto ohledu může být důležitou indicií, zda provozovatel lomu musí za použitý odpad zaplatit, nebo zda je mu za použití takových odpadů zapláceno. V posledně uvedeném případě hovoří mnohé pro závěr, že bez odpadu by lom nebyl vyplněn, a tedy jde o odstraňování odpadů.

59. Generální advokát Jacobs ostatně již ve svém stanovisku ve věci ASA poukázal na to, že znak nahrazení jiných materiálů zahrnuje také kritérium, které zdůrazňuje zejména Komise, totiž vhodnost odpadu pro daný účel. Nevhodný odpad totiž nemůže nahradit jiné vhodné materiály. Použití nevhodného odpadu lze rovněž stěží považovat za užitečné ve smyslu první podmínky využití odpadu.

60. Pokud definice pojmu „zasypávání“ uvedená v čl. 1 bodě 6 rozhodnutí 2011/753 vyžaduje vhodnost odpadů, neomezuje tím pojem „využití“, nýbrž jen objasňuje znak pojmu „využití“, který je v něm již implicitně obsažen. Podobný význam přísluší i odkazu na vhodnost odpadů ve smyslu bodu 15 odůvodnění a čl. 3 odst. 2 druhé odrážky směrnice o skládkách.

Rozsudek ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, bod 69).

Viz k tomu rovněž rozsudek Komise v. Lucembursko (C-458/00, EU:C:2003:94, bod 43).

Viz stanoviska generálního advokáta Jacobse ve věci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, body 86 a 87) a ve věci Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, bod 37), jakož i rozsudek Komise v. Lucembursko (C-458/00, EU:C:2003:94, bod 44).

Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, body 85 a 87) a rozsudek AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, body 36 až 38).

Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, bod 88).

EU:C:2001:610, bod 87.

61. Jak správně konstatují provincie Bari a Komise, vzbuzují informace, které předložila Státní rada v souvislosti s odpady určenými k vyplnění, pochybnosti, že jsou skutečně všechny zamýšlené druhy odpadů vhodné k vyplnění. Z patnáctého bodu odůvodnění směrnice o skládkách je třeba vyvodit, že na vyplnění lze v zásadě použít pouze inertní odpad nebo vhodné odpady, které nejsou nebezpečné. Není jasné, zda do jedné z těchto kategorií patří všechny zamýšlené druhy odpadu. Tuto otázku musí dále zkoumat vnitrostátní orgány a soudy.

62. Na třetí dílčí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že vyplňování lomu jiným odpadem než těžebním odpadem je využitím odpadů, pokud příslušné orgány konstatují, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že skutečně nahradí jiné materiály, což zejména předpokládá vhodnost odpadů k nahrazení těchto materiálů.

V – Závěry

63. Navrhuji proto odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce takto

- „1) Článek 10 odst. 2 směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu musí být vykládán v tom smyslu, že vyplňování lomu jiným odpadem než těžebním odpadem spadá pod ustanovení o odpadech obsažená ve směrnici 1999/31/ES o skládkách, pouze pokud jsou splněny podmínky použití posledně uvedené směrnice.
- 2) Směrnice 1999/31 není použitelná na využívání, nýbrž pouze na odstraňování odpadů prostřednictvím jejich povrchového nebo podpovrchového ukládání.
- 3) Vyplňování lomu jiným odpadem než těžebním odpadem je využitím odpadů, pokud příslušné orgány konstatují, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že skutečně nahradí jiné materiály, což zejména předpokládá vhodnost odpadů k nahrazení těchto materiálů.“