



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 29. listopadu 2018¹

Věc C-60/18

**AS Tallinna Vesi
proti
Keskkonnaamet,
další účastník řízení:
Keskkonnaministeerium**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinu, Estonsko)]

„Směrnice 2008/98/ES – Odpady – Stav, kdy odpad přestává být odpadem – Využití – Zvláštní kritéria pro vznik stavu, kdy kaly z čistíren odpadních vod přestávají být odpadem – Neexistence kritérií na evropské nebo vnitrostátní úrovni“

I. Úvod

1. Počínaje rozsudkem Vesso a Zanetti² Soudní dvůr již po celá desetiletí zaměstnává pojem „odpad“. O něco mladšího data jsou otázky týkající se podmínek, za kterých se odpad opět změní v běžný ekonomický statek, který již nepodléhá přísným pravidlům stanoveným právními předpisy o odpadech³. První kroky směřující k získání odpovědi [na tyto otázky] normotvůrce podnikl přijetím přepracovaného znění směrnice o odpadech v roce 2008⁴. Nedávno ji dále upřesnil⁵, tyto změny však ještě nelze na věc v původním řízení použít.

2. Bez ohledu na nedávné změny je v této souvislosti významná okolnost, že látka nebo předmět splňují technické požadavky pro konkrétní použití a vyhovují stávajícím právním předpisům a normám použitelným na výrobky. Znamená to však, že odpad může přestat být odpadem jen tehdy, pokud a poté, co byl využit k výrobě produktu, který odpovídá obecným normám stanoveným pro tyto výrobky? Nebo se držitel odpadu může domáhat, aby příslušné orgány v jednotlivých případech a bez ohledu na to, zda pro daný výrobek existují normy, rozhodly, zda odpad přestal být odpadem?

3. Tyto otázky jsou předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Rozsudek ze dne 28. března 1990, Vesso a Zanetti (C-206/88 a C-207/88, EU:C:1990:145).

3 – Rozsudek ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další (C-418/97 a C-419/97, EU:C:2000:318).

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3). Změny provedené nařízením Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2014, L 365, s. 89), a směrnicí Komise (EU) 2015/1127 ze dne 10. července 2015, kterou se mění příloha II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2015, L 184, s. 13), jsou pro toto řízení irelevantní.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech (Úř. věst. 2018, L 150, s. 109).

II. Právní rámec

A. Směrnice o odpadech

4. Podle čl. 3 bodu 1 směrnice o odpadech se „odpadem“ [rozumí] jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil“.

5. Článek 4 odst. 1 směrnice o odpadech upravuje hierarchii způsobů nakládání s odpady:

„Jako pořadí priorit pro právní předpisy a politiku v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi se použije tato hierarchie způsobů nakládání s odpady:

- a) předcházení vzniku,
- b) příprava k opětovnému použití,
- c) recyklace,
- d) jiné využití, například energetické využití, a
- e) odstranění.“

6. Pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, je rozhodné znění článku 6 směrnice o odpadech:

„1) Některé zvláštní druhy odpadu přestávají být odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1, pokud byly předmětem některého způsobu využití, včetně recyklace, a splňují zvláštní kritéria, která budou vypracována v souladu s těmito podmínkami:

- a) látka nebo předmět se běžně využívají ke konkrétním účelům;
- b) pro tuto látku nebo tento předmět existuje trh nebo poptávka;
- c) látka nebo předmět splňují technické požadavky pro konkrétní účely a vyhovují stávajícím právním předpisům a normám použitelným na výroby; a
- d) využití látky nebo předmětu nepovede k celkovým nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

Kritéria zahrnují podle potřeby limitní hodnoty pro znečišťující látky a zohledňují jakékoli možné nepříznivé dopady látky nebo předmětu na životní prostředí.

2) – 3) [...]

4) Pokud nebyla kritéria stanovena na úrovni Společenství postupem uvedeným v odstavci 1 a 2, mohou členské státy v jednotlivých případech rozhodnout, zda určitý odpad přestal být odpadem, s přihlédnutím k platné judikatuře. Tato rozhodnutí oznámí Komisi v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti v případech, kdy to tato směrnice požaduje.“

7. Hlavní povinnost plynoucí ze směrnice o odpadech a její cíl jsou vyjádřeny v článku 13:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí [...]“

8. Po doručení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byla směrnice o odpadech v mnoha ohledech změněna, zejména co se týče článku 6. Tyto změny však musí být [do vnitrostátního práva] provedeny teprve do 5. července 2020, a nelze je tedy použít ve věci v původním řízení.

B. Estonský zákon o odpadech

9. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká zejména § 2¹ Jäätmeseadus (estonský zákon o odpadech) ve znění účinném od 18. července 2014, který upravuje stav, kdy odpad přestává být odpadem:

„(1) Odpad přestává být odpadem, pokud byl předmětem některého způsobu využití, včetně recyklace, a splňuje zvláštní kritéria, stanovená na základě čl. 6 odst. 2 [směrnice o odpadech], která je třeba stanovit v souladu s těmito podmínkami:

- 1) látka nebo předmět se běžně využívají ke konkrétním účelům;
- 2) pro tuto látku nebo tento předmět existuje trh nebo poptávka;
- 3) látka nebo předmět splňují technické požadavky a vyhovují právním předpisům a produktovým normám pro konkrétní účely;
- 4) využití látky nebo předmětu nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

(2) Pokud podle čl. 6 odst. 2 [směrnice o odpadech] nebyla stanovena žádná kritéria ve smyslu odstavce 1, může příslušný ministr nařízením stanovit kritéria, na jejichž základě některé druhy odpadu přestávají být odpadem, přičemž zohlední podmínky uvedené v odst. 1 bodech 1 až 4.

(3) Kritéria musí zahrnovat limitní hodnoty pro znečišťující látky, pokud je to nezbytné, a zohledňovat jakékoli možné nepříznivé dopady na životní prostředí nebo lidské zdraví.

(4) Způsob využití, při němž odpad přestává být odpadem, musí být uveden v povolení k nakládání s odpadem nebo v integrovaném povolení uděleném podle zákona o průmyslových emisích, které bylo uděleno podnikateli, který daný způsob využití uskutečnil [...]“

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

10. Keskkonnaamet (úřad pro ochranu životního prostředí, Estonsko) společnosti AS Tallinna Vesi, která provozuje čistírny odpadních vod, v letech 2014 a 2015 udělil povolení k nakládání s odpadem v zařízení pro zpracování odpadu v Tallinu (Estonsko) až do celkového množství 32 000 tun ročně a v zařízení pro zpracování odpadu v obci Harku v kraji Harjumaa (Estonsko) až do celkového množství 7 000 tun ročně.

11. Z odůvodnění výše uvedených rozhodnutí vyplývá, že se společnost Tallinna Vesi zabývá odváděním komunálních odpadních vod kanalizací a čištěním odpadních vod v čistírně odpadních vod na bázi aktivovaného kalu.

12. Úřad pro ochranu životního prostředí a společnost Tallinna Vesi vedou spor o to, zda je takto upravený kal z čistíren odpadních vod ještě odpadem, což by podstatně omezilo jejich využití, nebo jestli je lze uvádět na trh jako výrobek.

13. Podle názoru společnosti Tallinna Vesi se v případě čištění odpadních vod jedná o biologickou recyklaci. Podle estonského práva je biologická recyklace způsob využití odpadu, jímž je odpad znovu zpracováván na výrobky a na jehož základě odpad přestává být odpadem. Společnost Tallinna Vesi by chtěla získat příslušné povolení k nakládání s odpadem.

14. Úřad pro ochranu životního prostředí naproti tomu zastává názor, že aby odpad přestal být odpadem, musí být zároveň splněna všechna kritéria uvedená v § 2¹ odst. 1 bodech 1 až 4 estonského zákona o odpadech. Podle § 2¹ odst. 1 bodu 3 estonského zákona o odpadech se látka nebo předmět stávají výrobkem zejména jen tehdy, když vyhovují produktové normě pro konkrétní účel.

15. Pro produkt, který vzniká jako výsledek stabilizace a hygienizace prováděné společností Tallinna Vesi, ale neexistuje žádná produktová norma, v důsledku čehož je třeba nakládání s odpadem prováděné touto společností kvalifikovat podle úřadu pro ochranu životního prostředí jako biologickou úpravu *předcházející* využití odpadu. Uživatel kalů z čistíren odpadních vod se tedy musí bez ohledu na předchozí úpravu tohoto kalů zaregistrovat jako osoba nakládající s odpadem, který nemá nebezpečné vlastnosti, nebo musí mít povolení k nakládání s odpadem nebo integrované povolení.

16. Mimoto úřad pro ochranu životního prostředí ještě zastává názor, že ho § 2¹ estonského zákona o odpadech neopravňuje k rozhodnutí o stavu, kdy odpad přestává být odpadem, naopak, že může být činný výhradně na základě právního aktu Evropské unie nebo nařízení ministra životního prostředí.

17. Společnost Tallinna Vesi podala proti příslušným povolením k nakládání s odpadem žalobu týkající se okolnosti, že zpracované kaly z čistíren odpadních vod jsou podle nich i nadále odpadem. Poté, co byla tato žaloba zamítnuta soudem prvního stupně, je nyní u Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinu, Estonsko) vedeno řízení o opravném prostředku. Proto se na Soudní dvůr obrací s následujícími předběžnými otázkami:

- „1) Má se čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech vykládat v tom smyslu, že je s ním v souladu vnitrostátní právní akt, který stanoví, že pokud nebyla na úrovni Unie pro určitý druh odpadu stanovena kritéria pro stav, kdy přestává být odpadem, závisí stav, kdy přestává být odpadem, na tom, zda pro daný druh odpadu existují kritéria stanovená obecně závazným vnitrostátním právním aktem?
- 2) Opravňuje čl. 6 odst. 4 první věta směrnice o odpadech držitele odpadu k tomu, aby v případě, že na úrovni Unie nebyla ohledně určitého druhu odpadu stanovena žádná kritéria pro stav, kdy přestává být odpadem, požádal příslušný orgán nebo soud členského státu, aby určil stav, kdy tento odpad přestává být odpadem, v souladu s platnou judikaturou Evropského soudního dvora bez ohledu na to, zda pro daný druh odpadu existují kritéria stanovená obecně závazným vnitrostátním právním aktem?“

18. Písemné vyjádření předložily AS Tallina Vesi, Estonská republika, Italská republika, Rakouská republika, Nizozemské království a Evropská komise. Jednání se nekonalo, jelikož Soudní dvůr dospěl k závěru, že má dostatek podkladů.

IV. Právní posouzení

19. Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinu) očividně vychází z toho, že kaly z čistíren odpadních vod jsou odpad, neboť se netáže, zda jsou kaly z čistíren odpadních vod s ohledem na výjimku uvedenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o odpadech ve spojení se směrnicí o čištění městských odpadních vod⁶ nebo směrnicí o kalech z čistíren odpadních vod⁷ vůbec odpadem. Neptá se ani, zda dostatečnou produktovou normu případně tvoří směrnice o kalech z čistíren odpadních vod. Pokud by v souvislosti s těmito otázkami ještě existovaly pochybnosti, zůstávají přinejmenším prozatím záležitostí vnitrostátního soudu.

20. Předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je místo toho složitě ustanovení, které je v použitelném znění patrně formulováno poněkud nešťastně. Článek 6 odst. 1 směrnice o odpadech sice obsahuje určité podmínky, které jsou významné pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, nicméně předtím, než podle nich může být stanoveno, zda určité odpady přestávají být odpadem, musí být tyto podmínky nejprve upřesněny prostřednictvím dalších aktů Komise⁸. Pokud kritéria nebyla stanovena na úrovni Unie, mohou místo toho podle čl. 6 odst. 4 členské státy v jednotlivých případech rozhodnout, zda určitý odpad přestal být odpadem, s přihlédnutím k platné judikatuře.

21. Posledně uvedeného ustanovení se týkají obě otázky ohledně stavu, kdy odpad přestává být odpadem, které byly Soudnímu dvoru předloženy. Předkládající soud se táže, jednak zda je s čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech slučitelné, že je stav, kdy odpad přestává být odpadem, podmínován tím, že pro danou látku nebo předmět byly na evropské nebo vnitrostátní úrovni stanoveny produktové normy, a jednak zda se držitel odpadu může domáhat, aby určitý příslušný orgán nebo soud v jednotlivých případech rozhodl, zda je odpad ještě odpadem, nebo již nikoli.

22. Odpověď na jednu otázku přitom může mít zásadní vliv na odpověď na druhou otázku. Pokud by totiž bylo přípustné podmínovat stav, kdy odpad přestává být odpadem, stanovením kritérií, nemohla by existovat povinnost bez ohledu na to rozhodnout v jednotlivých případech o stavu, kdy odpad přestává být odpadem. Na druhou stranu by mohlo být znění čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech, který členským státům umožňuje rozhodnout *v jednotlivých případech*, chápáno také tak, že členské státy mohou přijímat *pouze* individuální rozhodnutí, ale nemohou stanovit obecná kritéria.

23. Jak vyložím dále, odpovědi lze nicméně najít mezi těmito extrémami Za tímto účelem se nejprve budu věnovat znění článku 6 odst. 4 první věty směrnice o odpadech, poté objasním hmotně-právní podmínky vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem, proberu pravomoci členských států v této oblasti a nakonec prozkoumám vztah obecných právních předpisů a individuálních rozhodnutí při používání čl. 6 odst. 4.

6 – Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod (Úř. věst. 1991, L 135, s. 40; Zvl. vyd. 15/02, s. 26); rozhodné by bylo znění změněné nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1137/2008 ze dne 22. října 2008 o přizpůsobení některých aktů přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy regulativnímu postupu s kontrolou podle rozhodnutí Rady 1999/468/ES – Přizpůsobení regulativnímu postupu s kontrolou – Část první (Úř. věst. 2008, L 311, s. 1). K vymezení oblasti působnosti směrnice o odpadech, pokud jde o odpadní vody, viz rozsudek ze dne 10. května 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 – Směrnice Rady 86/278/EHS ze dne 12. června 1986 o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství (Úř. věst. 1986, L 181, s. 6; Zvl. vyd. 15/01, s. 265); rozhodné je znění změněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 ze dne 11. března 2009 o přizpůsobení některých aktů přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy regulativnímu postupu s kontrolou podle rozhodnutí Rady 1999/468/ES – Přizpůsobení regulativnímu postupu s kontrolou – Část druhá (Úř. věst. 2009, L 87, s. 109).

8 – Rozsudek ze dne 7. března 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 55).

A. Ke znění čl. 6 odst. 4 první věty směrnice o odpadech

24. Zdá se, že odpověď na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce poměrně jasně vyplývá z čl. 6 odst. 4 první věty směrnice. Podle tohoto ustanovení členské státy *mohou* v jednotlivých případech s přihlédnutím k platné judikatuře rozhodnout, zda určitý odpad přestal být odpadem, pokud Komise nestanovila kritéria na úrovni Unie.

25. Na první pohled se tedy jeví jako vhodné vycházet z doslovného znění tohoto ustanovení, zejména z použití slovesa „mohou“, a možná ještě vzít v úvahu pravomoc členských států zavádět přísnější ochranná opatření podle článku 193 SFEU. Již na základě toho by se mohlo dospět k závěru, že ani vnitrostátní správa, ani soudy členských států nejsou v případech, kdy pro určité látky nebo předměty neexistují zvláštní evropské nebo vnitrostátní předpisy, *povinny* stanovit stav, kdy přestávají být odpadem. V souladu s tím by nemusely ani stanovit kritéria, ani přijímat individuální rozhodnutí.

26. Ve skutečnosti by byl takový přístup příliš povrchní. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce naopak vyžaduje hlubší rozbor pojmu „odpad“ a zvláště podmínek vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem. V souladu se směrnicí o odpadech by totiž nebylo, kdyby bylo s určitou látkou nebo předmětem i nadále nakládáno jako s odpadem, ačkoli by jím podle této směrnice již nebyl. Naopak musí být nalezena spravedlivá rovnováha mezi cíli směrnice o odpadech, a to mezi zajištěním vysoké úrovně ochrany na jedné straně a využitím odpadů k výrobě užitečných produktů, je-li to možné.

B. Ke vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem

27. Článek 6 směrnice o odpadech uvádí dva způsoby vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem.

28. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech některé zvláštní druhy odpadu přestávají být odpadem, pokud byly předmětem některého způsobu využití, a splňují zvláštní kritéria vypracovaná Komisí v souladu s určitými podmínkami. Z toho plyne, že pak by stav, kdy odpad přestává být odpadem, musel nastat, avšak podmínky stanovené tímto ustanovením nejsou splněny. Pro kaly z čistíren odpadních vod totiž Komise nestanovila výše uvedená kritéria.

29. Druhý způsob vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem, je stanoven v čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech. Rozhodnutí členských států upravená v tomto ustanovení musí zohledňovat judikaturu (Soudního dvora).

30. Judikatura, na kterou čl. 6 odst. 4 odkazuje, byla formulována nezávisle na článku 6 a vychází z definice uvedené v čl. 3 bodu 1 směrnice o odpadech⁹. Podle této definice je odpadem jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil. Zda je splněna podmínka „zbavení se“, musí být (objektivně) ověřeno s ohledem na všechny okolnosti, přičemž se zohlední cíl směrnice a dbá se na to, aby nebyla omezena její účinnost¹⁰.

31. Tuto definici lze vykládat v tom smyslu, že látka nebo předmět přestávají být odpadem, jestliže se jich držitel již nezabavuje, nemá v úmyslu se jich zbavit ani se od něho nepožaduje, aby se jich zbavil.

32. Taková (možná spontánní) změna stavu, kdy odpad je odpadem, by však byla neslučitelná se systémem nakládání s odpady stanoveným ve směrnici o odpadech, neboť ten nejprve předpokládá další použití právních předpisů o odpadech.

9 – Rozsudek ze dne 7. března 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 57, a citovaná judikatura).

10 – Rozsudky ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Itálie (C-263/05, EU:C:2007:808, bod 40), a ze dne 12. prosince 2013, Shell Nederland a Belgian Shell (C-241/12 a C-242/12, EU:C:2013:821, bod 40).

33. Členské státy zejména přijmou nezbytná opatření podle čl. 15 odst. 1 směrnice o odpadech s cílem zajistit, aby každý prvotní původce nebo jiný držitel odpadu prováděl zpracování odpadů sám nebo aby odpad nechal zpracovat prostřednictvím zprostředkovatele nebo zařízení nebo podniku, který provádí činnosti zpracování odpadů, nebo prostřednictvím soukromého nebo veřejného zařízení provádějícího sběr odpadů v souladu s články 4 a 13.

34. Článek 13 směrnice o odpadech obsahuje klíčovou povinnost stanovenou právními předpisy o odpadech, a to zajistit nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí. V článku 4 je upravena hierarchie způsobů nakládání s odpady, která na prvním místě uvádí předcházení vzniku odpadů, poté přípravu k opětovnému použití, recyklaci a dále jiné využití a teprve jako poslední možnost odstranění odpadu.

35. Nicméně každý, kdo v těchto mezích odpad zpracovává profesionálně, se ho nebude zbavovat přinejmenším v průběhu zpracování. Naopak vlastnictví odpadu je nezbytnou podmínkou příslušné činnosti a zamýšlených zisků. Například smyslem provozování skládky je trvalé vlastnictví odpadu. A právě profesionální nakládání s odpady zpravidla předpokládá získání daného odpadu. Proto také vznikají konflikty o to, kdo bude odstraňovat nebo využívat určité odpady¹¹.

36. Tato absence zbavování se při nakládání s odpady nemůže sama o sobě vést k vynětí odpadu z působnosti právních předpisů o odpadech. Jakmile by se na něj totiž přestaly vztahovat právní předpisy o odpadech, nebylo by již zaručeno dodržování článku 4 a 13 směrnice o odpadech.

37. Je tedy správné, že podmínkou toho, aby odpad přestal být odpadem, je, že se držitel látky nebo předmětu nezavazuje, nemá v úmyslu zbavit se jich ani se od něho nepožaduje, aby se jich zbavil¹², ale tato podmínka nepostačuje k tomu, aby nastal stav, kdy odpad přestává být odpadem. To je ostatně patrné i z podmínek uvedených v čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, ale i v judikatuře Soudního dvora, na kterou odkazuje čl. 6 odst. 4.

38. Ohledně určitých forem využití totiž Soudní dvůr uznal, že výsledné látky, s výhradou zbavení se jich, již nejsou odpady. Platí to pro recyklaci obalových odpadů na nový materiál nebo na nový výrobek, který má obdobné vlastnosti jako materiál, ze kterého pocházejí¹³, a pro zpracování železných odpadů na výrobky z železa a oceli, které téměř nemohou být rozlišeny od jiných výrobků ze železa a oceli, které pocházejí z prvotních surovin¹⁴. Podobné kvality dosahuje i využití odpadů k výrobě vyčištěného plynu, který je používán jako palivo¹⁵.

39. Vznik stavu, kdy látka nebo předmět přestávají být odpadem, má tudíž dvě podmínky. Zaprvé se držitel nesmí předmětné látky nebo předmětu zbavovat, mít v úmyslu zbavit se jich ani se od něho nesmí požadovat, aby se jich zbavil, ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice o odpadech. A zadruhé musí daná látka nebo předmět mít *způsob využití*, který umožňuje jeho další uplatnění, aniž dojde k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí¹⁶.

40. V judikatuře se však nezmiňuje, že aby odpad přestal být odpadem, musí Unie nebo členské státy vydávat právní předpisy nebo přijímat rozhodnutí.

11 – Pro ilustraci viz rozsudky ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo (C-102/97, EU:C:1999:394), který se týká konfliktu různých způsobů využití odpadních olejů, a ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), o přístupu ke stavebnímu odpadu.

12 – Rozsudek ze dne 7. března 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 57).

13 – Rozsudek ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, bod 75).

14 – Rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, bod 52).

15 – Rozsudky ze dne 4. prosince 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, body 35 a 36), a ze dne 25. února 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, body 20 a 21).

16 – Viz rozsudek ze dne 7. března 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 60).

C. Pravomoci členských států a jejich meze

41. Výše uvedené podmínky, za kterých nastává stav, kdy odpad přestává být odpadem, jsou však rozhodující pro související pravomoci členských států. Kromě čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech je v tomto ohledu relevantní i právní úprava využití odpadů, které podle judikatury představuje podmínku vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem.

42. Příloha II směrnice o odpadech obsahuje demonstrativní výčet způsobů využívání. Nicméně s výhradou zvláštní unijní právní úpravy pro určité odpady, například na základě čl. 6 odst. 1 a 2, náleží podle článku 10 úprava způsobů využití – včetně požadavků na úplné využití – zpravidla do působnosti členských států. Členské státy při tom musí zohlednit hierarchii způsobů nakládání s odpady stanovenou v článku 4 a podle článku 13 musí zabránit ohrožení lidského zdraví a poškození životního prostředí, mohou ale stanovit naprosto odlišné standardy ochrany¹⁷.

43. Tato pravomoc členských států rozhodovat o způsobech využití a o úrovni ochrany, která se na ně vztahuje, odpovídá znění čl. 6 odst. 4 první věty směrnice o odpadech, podle něhož členské státy *mohou* v jednotlivých případech rozhodnout, zda určitý odpad přestal být odpadem, ale *nemusejí* uznat, že nastal stav, kdy odpad přestal být odpadem. A článek 193 SFEU tuto pravomoc posiluje, neboť podle něj mohou členské státy zachovávat nebo zavádět přísnější opatření.

44. Volnost členských států při používání článku 6 odst. 4 směrnice o odpadech však není neomezená. Členské státy musí zohledňovat cíle této směrnice, například hierarchii způsobů nakládání s odpady podle článku 4, a zejména podporu využívání odpadů uvedenou v bodě 29 jejího odůvodnění, zároveň ale musí respektovat základní práva dotčených osob, v tomto případě zejména základní právo na vlastnictví, uvedené v článku 17 Listiny základních práv Evropské unie, a svobodu podnikání, uvedenou v článku 16.

45. Článek 193 SFEU na těchto mezích nic zásadního nemění, jelikož i přísnější opatření musí jednak být v souladu s cíli příslušného opatření Unie a jednak dodržovat unijní právo, zejména jeho obecné zásady¹⁸, které zahrnují základní práva.

46. Nicméně při dosahování cílů směrnice o odpadech, zejména co se týče ochrany zdraví a životního prostředí podle článku 13, členským státům náleží prostor pro volné uvážení¹⁹. Příslušná opatření totiž předpokládají komplexní posouzení rizik, která z daného způsobu využití vyplývají, z hlediska nejnovějšího stavu vědeckých a technických poznatků²⁰. Unijní právo umožňuje omezení soudního přezkumu takovýchto rozhodnutí na zjevně nesprávné posouzení²¹, požaduje ale, aby příslušné orgány respektovaly požadavky procesního práva, tj. zejména aby pečlivě a nestranně přezkoumaly všechny relevantní skutečnosti daného případu²². Tento prostor pro uvážení se musí použít i při hledání rovnováhy, které je nutné při uplatňování dotčených základních práv.

17 – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, body 45 a 46).

18 – Rozsudek ze dne 13. července 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, bod 61).

19 – Viz rozsudky ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, body 66 a 67), ze dne 18. listopadu 2004, Komise v. Řecko (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, bod 21), ze dne 16. prosince 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, bod 45), a ze dne 11. prosince 2008, M.I.V.E.R. a Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, bod 25).

20 – Viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, bod 45).

21 – Viz rozsudky ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 34 a 35), ze dne 9. června 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 76 a 78), jakož i ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 60). Ohledně přezkumu rozhodnutí institucí Unie viz např. rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 13), ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 135), ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise (C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 54), jakož i ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 49).

22 – K přezkumu opatření členských států viz rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 61), k opatřením Unie například rozsudky ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise (C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 56), a ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 69).

47. Členským státům tudíž podle směrnice o odpadech, a zvláště podle čl. 6 odst. 4 náleží při rozhodnutí o tom, zda jsou určité odpady i nadále odpady, široký prostor pro uvážení. Musí však toto rozhodnutí přijmout s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a nejnovějšímu stavu vědeckých a technických poznatků a respektovat při tom příslušné požadavky procesního práva.

D. Obecné právní předpisy nebo individuální rozhodnutí

48. Je však ještě třeba objasnit, zda je s ohledem na výše uvedené úvahy se směrnicí o odpadech a zvláště s čl. 6 odst. 4 slučitelné, aby byl vznik stavu, kdy odpad přestává být odpadem, podmínován tím, že pro danou látku nebo daný předmět byla na evropské nebo vnitrostátní úrovni stanovena kritéria stavu, kdy odpad přestává být odpadem. Pokud by byla taková právní úprava přípustná, neměl by držitel odpadu právo na to, aby bylo individuálně stanoveno, že určité odpady i navzdory absenci příslušných kritérií přestaly být odpadem.

49. V tomto ohledu je nejprve třeba uvést, že členské státy podle čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech mohou stanovit kritéria stavu, kdy odpad přestává být odpadem. Podle tohoto ustanovení sice mohou rozhodnout v *jednotlivých případech*, to však neznamená, že mohou přijímat jen individuální rozhodnutí týkající se určitých odpadů nebo držitelů odpadu. Naopak čl. 6 odst. 4 druhá věta členským státům připomíná, že je nutné tato rozhodnutí oznámit Komisi podle směrnice o normách a technických předpisech²³ v případech, kdy to tato směrnice požaduje. Výše uvedená směrnice se ale nevztahuje na individuální rozhodnutí, nýbrž na návrhy technických předpisů. To by v zásadě zahrnovalo i kritéria pro vznik stavu, kdy odpad přestává být odpadem, u některých druhů odpadů. Mimoto jsou taková kritéria pro řádné a koherentní uplatňování právních předpisů o odpadech mnohem užitečnější než omezení se na vydávání individuálních rozhodnutí.

50. Rovněž podmínění vzniku stavu, kdy odpad přestává být odpadem, existencí takových kritérií, bude zpravidla přípustné. Odpady jsou totiž většinou spjaty s riziky pro ochranu zdraví a životního prostředí, která odůvodňují použití právních předpisů o odpadech²⁴.

51. Co se konkrétně využití kalů z čistíren odpadních vod týče, tak zejména Rakouská republika správně zdůrazňuje, že jsou spojeny s určitými riziky pro životní prostředí a lidské zdraví, především s rizikem znečištění škodlivými látkami. Proto by členským státům mělo být se zřetelem k volnému prostoru pro uvážení, který jim náleží, umožněno, aby neurčily stav, kdy kaly z čistíren odpadních vod přestávají být odpadem, resp. aby pro zpracované kaly z čistíren odpadních vod nestanovily produktové normy, pokud by tyto normy vedly ke vzniku stavu, kdy přestává být odpadem.

52. Nicméně by mohly existovat odpady, které se s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a nejnovějšímu stavu vědeckých a technických poznatků nade vši důvodnou pochybnost na základě některého způsobu využití staly použitelnými, aniž došlo k ohrožení lidského zdraví, popř. poškození životního prostředí, držitel se jich nezbavoval ani neměl v úmyslu se jich zbavit ani se od něho nepožadovalo, aby se jich zbavil, ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice o odpadech.

53. V takovém případě by byl volný prostor členských států pro uvážení vymezen přísněji a členské státy by se nemohly dovolávat toho, že pro tyto odpady ještě nebyla stanovena kritéria pro vznik stavu, kdy odpad přestává být odpadem. Za těchto podmínek by měl držitel odpadu právo na to, aby příslušné orgány nebo soudy individuálním rozhodnutím určily, že nastal stav, kdy odpad přestává být odpadem, ledaže lze navzdory tomu mít za to, že se držitel odpadu daného materiálu nebo předmětu zbavuje nebo má v úmyslu se jich zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.

23 – Citována je směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), která však v mezidobí byla nahrazena shodně označenou směrnicí (EU) 2015/1535 (Úř. věst. 2015, L 241, s. 1).

24 – Viz rozsudky ze dne 24. května 2007, Komise v. Španělsko (C-361/05, EU:C:2007:298, bod 20) a ze dne 10. června 2010, Komise v. Portugalsko (C-37/09, EU:C:2010:331, bod 37).

54. O tom, zda stav, kdy odpad přestává být odpadem, může za určitých podmínek nastat automaticky, ať již přímo na základě směrnice o odpadech, nebo proto, že směrnice připouští takovou vnitrostátní úpravu, nemusí být v tomto řízení rozhodnuto. Jednak tuto možnost estonské právo neupravuje a jednak účastníci vedou spor týkající se zákonnosti správních rozhodnutí, která vylučují vznik stavu, kdy odpad přestává být odpadem.

V. Závěry

55. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

„Podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98/ES o odpadech mohou členské státy stanovit, že odpady zpravidla podléhají právním předpisům o odpadech, dokud nesplní kritéria pro stav, kdy odpad přestává být odpadem, která byla pro daný druh odpadů stanovena evropským nebo vnitrostátním obecně závazným právním aktem.

Pokud taková kritéria neexistují, má ale držitel odpadu právo domáhat se u příslušného orgánu nebo soudu členského státu, aby pro určitý odpad stanovily, že nastal stav, kdy odpad přestává být odpadem, pokud se tyto odpady na základě některého způsobu využití staly s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a nejnovějšímu stavu vědeckých a technických poznatků nade vší důvodnou pochybnost použitelnými, aniž došlo k ohrožení lidského zdraví, popř. poškození životního prostředí, držitel se jich nezbavoval ani neměl v úmyslu se jich zbavit ani se od něho nepožadovalo, aby se jich zbavil ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98 o odpadech.“