Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 20. června 2019 [1]

Věc C-212/18

Prato Nevoso Termo Energy Srl
proti
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
za účasti:
Comune di Frabosa Sottana

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2008/98/ES – Odpady – Chemicky upravené odpadní rostlinné oleje – Článek 6 odst. 1 a 4 – Stav, kdy odpad přestává být odpadem – Podmínky – Prostor pro uvážení členských států – Směrnice 2009/28/ES – Podpora energie z obnovitelných zdrojů – Žádost o povolení k použití biokapaliny, která je vyrobena z chemicky upravených odpadních rostlinných olejů, v zařízeních na výrobu tepelné a elektrické energie, aniž se na toto použití vztahuje vnitrostátní právní úprava v oblasti energetického využití – Zamítnutí – Článek 13 odst. 1 – Postup schvalování – Přiměřenost“

I. Úvod

1. Ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) dotazuje Soudního dvora na výklad článku 6 směrnice 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic [2], jakož i článku 13 směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES [3].

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Prato Nevoso Termo Energy Srl (dále jen „společnost PNTE“) a Provincia di Cuneo (provincie Cuneo, Itálie) ve věci zamítnutí žádosti společnosti PNTE o povolení změny zdroje pro jí provozovanou elektrárnu na výrobu tepelné a elektrické energie spočívající v nahrazení doposud používaného metanu palivem získaným chemickou úpravou odpadních rostlinných olejů.

3. Předkládající soud se v podstatě ptá, zda čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice 2008/98 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 brání vnitrostátní právní úpravě, podle které se na použití takového paliva v zařízení produkujícím emise do ovzduší vztahují normativní požadavky, které se použijí na energetické využití odpadů, pokud a dokud ministerské nařízení, obecně závazný vnitrostátní právní akt, nestanoví jinak.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. listopadu 2008 (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Článek 3 bod 1 směrnice 2008/98 definuje pojem „odpad“ jako „jakoukoliv látku nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil“.

5. Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Stav, kdy odpad přestává být odpadem“, stanoví:

„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 výrobky; 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. Opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice jejím doplněním, která se týkají přijetí kritérií a kterými se vymezuje odpad, na něž se tato kritéria použijí, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 39 odst. 2. Měla by být zvážena zvláštní kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, mj. alespoň pro kamenivo, papír, sklo, kovy, pneumatiky a textil.

[…]

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. […]“

6. Článek 2 písm. h) směrnice 2009/28 definuje pojem „biokapalina“ jako „kapalné palivo používané pro energetické účely jiné než dopravu, včetně výroby elektřiny, vytápění a chlazení, vyráběné z biomasy“.

7. Článek 13 této směrnice, nadepsaný „Správní postupy a předpisy“, stanoví v odstavci 1:

„Členské státy zajistí, aby vnitrostátní předpisy týkající se postupů schvalování, vydávání osvědčení a povolení, které se uplatňují na podniky na výrobu elektřiny, tepla nebo chlazení z obnovitelných zdrojů energie a na související infrastruktury přenosových a distribučních sítí a na proces přeměny biomasy na biopaliva nebo jiné energetické výrobky, byly přiměřené a nezbytné.

Členské státy zejména učiní příslušné kroky zajišťující, aby:

a) vzhledem k rozdílům ve správních strukturách a vnitřní organizaci jednotlivých členských států byly jasně vymezeny příslušné pravomoci ústředních, regionálních a místních správních orgánů v oblasti schvalování, vydávání osvědčení a povolení, včetně územního plánování, a aby byly přesně koordinovány a transparentně stanoveny lhůty pro schvalování projektů a vyřizování žádostí o stavební povolení;

b) byly na odpovídající úrovni k dispozici podrobné informace o vyřizování žádostí o schválení, osvědčení a povolení pro zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a pomoci poskytované žadatelům;

c) správní postupy probíhaly rychle a byly vyřizovány na příslušné úrovni správních orgánů;

d) pravidla týkající se schvalování, vydávání osvědčení a povolení byla objektivní, transparentní, přiměřená, nediskriminovala žadatele a plně zohledňovala specifické aspekty jednotlivých technologií pro energii z obnovitelných zdrojů;

e) správní poplatky, které platí spotřebitelé, projektanti, architekti, stavitelé a osoby zajišťující instalaci a dodávky vybavení a systémů, byly transparentní a odpovídaly nákladům a

f) pro menší projekty a případně i decentralizovaná zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů byly zavedeny zjednodušené schvalovací postupy představující menší zátěž, včetně prostého ohlášení, pokud to umožňuje příslušný regulační rámec.“

B. Italské právo

8. Článek 184b odst. 1 legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006, kterým se stanoví pravidla v oblasti životního prostředí[4], provádí do italského práva čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98.

9. Článek 268 písm. eee-a) tohoto nařízení definuje pojem „palivo“ jako „jakoukoli pevnou, kapalnou nebo plynnou látku, která se podle přílohy X k části V použije k výrobě energie spalováním, s výjimkou odpadů“.

10. Článek 293 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví, že „[v] zařízeních, na která se vztahují hlava I a hlava II části V, včetně zařízení pro vytápění domácností, jejichž výkon je nižší než prahová hodnota, mohou být použita pouze paliva, která jsou pro tyto kategorie zařízení uvedena v příloze X k části V, a to za tam uvedených podmínek. Materiály a látky uvedené v příloze X k části V tohoto nařízení nelze použít jako palivo ve smyslu této hlavy, jestliže jsou odpadem ve smyslu části IV tohoto nařízení. Spalování materiálů a látek, které nejsou v souladu s přílohou X k části V tohoto nařízení nebo které jsou v každém případě odpadem […], podléhá platné právní úpravě v oblasti odpadů“.

11. Příloha X k části V legislativního nařízení č. 152/2006 obsahuje v hlavě II oddílu 4 seznam paliv z biomasy, která jsou přípustná pro výrobu energie za následujících podmínek:

„a) rostlinný materiál získaný z plodin určených na výrobu energie;

b) rostlinný materiál získaný výhradně mechanickou úpravou, promytím vodou nebo vysušením zemědělských plodin, které nejsou určeny na výrobu energie;

4 – Běžný dodatek ke GURI č. 96 ze dne 14. dubna 2006 (dále jen „legislativní nařízení č. 152/2006“).

c) rostlinný materiál získaný z lesnických zásahů, údržby lesů a prořezávání lesních porostů;

d) rostlinný materiál získaný výhradně mechanickou úpravou a ošetřením vzduchem, párou nebo vodou, a to i vodou horkou, surového dřeva a kůry, pilin, hoblin, odřezků a kulatiny ze surového dřeva, granulátů a zbytků surového korku, kulatiny, jež neobsahují znečišťující látky;

e) rostlinný materiál získaný výhradně mechanickou úpravou, promytím vodou nebo sušením zemědělských výrobků;

f) pokrutiny z výroby olivového oleje […]

g) černý louh získaný v papírnách […];

h) surové nebo rafinované výrobky tvořené převážně glyceridy živočišného původu, které jsou označeny […] jako vedlejší produkty živočišného původu nebo získané produkty, které lze použít při procesu spalování […]“

12. Podle čl. 281 odst. 5 a 6 tohoto nařízení se změny a aktualizace příloh k části V tohoto nařízení „přijímají nařízením ministra životního prostředí, ochrany krajiny a moře [dále jen ‚ministr životního prostředí‘] ve spolupráci s ministrem zdravotnictví, ministrem pro hospodářský rozvoj a v mezích jeho kompetencí s ministrem pro infrastrukturu a dopravu, a to po vyjádření jednotné konference“.

13. Článek 2 odst. 1 písm. h) legislativního nařízení č. 28 ze dne 3. března 2011 [5] provádí do italského práva čl. 2 písm. h) směrnice 2009/28.

14. Podle čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení „výstavba a provoz zařízení na výrobu elektrické energie, která využívají obnovitelné zdroje, související stavby a infrastruktury nezbytné pro jejich výstavbu a provoz, jakož i podstatné změny na těchto zařízeních jako takových, vyžadují jednotné povolení podle článku 12 legislativního nařízení č. 387 ze dne 29. prosince 2003[[6]]“.

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

15. Společnost PNTE provozuje elektrárnu na výrobu tepelné a elektrické energie využívající jako palivo metan. Dne 8. listopadu 2016 tato společnost podala u provincie Cuneo na základě článku 12 legislativního nařízení č. 387/2003 žádost o povolení změny zdroje využívaného touto elektrárnou. Společnost PNTE zamýšlí nahradit metan rostlinným olejem, který vyrábí společnost ALSO Srl a který je získáván sběrem a chemickou úpravou odpadních fritovacích olejů, zbytků z rafinace rostlinných olejů a zbytků z mytí nádrží na jejich skladování (dále jen „rostlinný olej“).

16. Společnost ALSO je držitelem povolení pro uvedení rostlinného oleje na trh jakožto výrobku, který přestal být odpadem ve smyslu článku 184b legislativního nařízení č. 152/2006, a to za podmínky, že vykazuje fyzikálně-chemické vlastnosti uvedené v tomto povolení a v obchodních dokladech je uvedena poznámka „výrobek pocházející z využití odpadů určený pro použití spojené s výrobou bionafty“.

5 – Běžný dodatek č. 81 ke GURI č. 71, ze dne 28. března 2011 (dále jen „legislativní nařízení č. 28/2011“).

6 – Legislativní nařízení, kterým se provádí směrnice 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (dále jen „legislativní nařízení č. 387/2003“) (běžný dodatek č. 17 ke GURI č. 25, ze dne 31. ledna 2004).

17. Společnosti PNTE nebylo požadované povolení uděleno s odůvodněním, že rostlinný olej nespadá pod žádnou z kategorií paliv, která jsou přípustná v zařízeních produkujících emise do ovzduší a jsou uvedeny na seznamu obsaženém v příloze X části II oddílu 4 k části V legislativního nařízení č. 152/2006. Jedinými rostlinnými oleji, které jsou v těchto kategoriích zahrnuty, jsou totiž oleje pocházející z plodin určených na výrobu energie anebo vyrobené s využitím výhradně mechanických postupů. Provincie Cuneo na základě toho dovodila, že podle čl. 293 odst. 1 uvedeného nařízení musí být rostlinný olej považován za odpad.

18. Společnost PNTE podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont). Na podporu své žaloby společnost PNTE tvrdí, že zamítnutí její žádosti je v rozporu s některými ustanoveními směrnic 2008/98 a 2009/28.

19. V daném kontextu zmíněný soud uvádí, že správní orgán, kterému společnost PNTE žádost o povolení předložila, byl povinen podle čl. 293 odst. 1 legislativního nařízení č. 152/2006 ve spojení s přílohou X k části V tohoto nařízení považovat rostlinný olej za odpad.

20. Tento závěr byl namístě i přesto, že rostlinný olej splňuje technickou normu UNI/TS 11163:2009 týkající se „kapalných biopaliv, živočišných a rostlinných olejů a tuků, jejich meziproduktů a z nich získaných produktů – Klasifikace a specifikace za účelem použití pro energetické účely“, což správní orgán nezpochybnil [7].

21. Rostlinný olej má dále podle tohoto soudu vlastní trh jakožto palivo, o čemž svědčí skutečnost, že jej chce společnost PNTE získat jako palivo pro elektrárnu dotčenou ve věci v původním řízení.

22. Předkládající soud má konečně za to, že nahrazení metanu rostlinným olejem za tímto účelem podle všeho není celkově způsobilé ohrozit životní prostředí. V rámci schvalovacího řízení předložila společnost PNTE technickou zprávu, ze které vyplývá, že celkový dopad tohoto nahrazení na životní prostředí by byl v zásadě příznivý, což správní orgán nerozporoval.

23. Zmíněný soud dále poukazuje na to, že schvalovací řízení týkající se zařízení na výrobu energie z biomasy, upravené ustanoveními legislativního nařízení č. 28/2011 a č. 387/2003, není koordinováno s postupem pro přijetí změn přílohy X k části V legislativního nařízení č. 152/2006. Podle čl. 281 odst. 5 a 6 tohoto nařízení lze tuto přílohu změnit toliko nařízením ministra životního prostředí, jednajícího ve spolupráci s dalšími příslušnými ministerstvy.

24. Definice pojmu „palivo“ uvedená v čl. 268 písm. eee-a) zmíněného nařízení není harmonizována ani s definicí pojmu „biokapalina“ uvedenou v čl. 2 písm. h) legislativního nařízení č. 28/2011, kterým se provádí čl. 2 písm. h) směrnice 2009/28.

25. S ohledem na tyto úvahy Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont) rozhodnutím ze dne 14. února 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 26. března 2018, přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání článek 6 směrnice [2008/98], popřípadě zásada proporcionality, takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v článku 293 a čl. 268 písm. eee-a) legislativního nařízení č. 152/2006, podle které musí být považována za odpad, a to i v rámci schvalovacího řízení týkajícího se elektrárny využívající jako palivo biomasu, biokapalina, která splňuje technické požadavky v tomto ohledu a která je poptávána jako palivo pro výrobní účely, pokud a dokud tato biokapalina není uvedena v příloze X části II oddílu 4 odst. 1 k části V legislativního nařízení

7 – Podotýkám, že Ente Nazionale di Normazione (UNI) (Národní institut pro normalizaci, Itálie) je neziskový soukromý subjekt, který vypracovává, zveřejňuje a propaguje dobrovolné technické normy v oblasti průmyslu, obchodu a služeb. UNI zastupuje Itálii při Evropské komisi pro normalizaci (CEN) a Mezinárodní organizaci pro normalizaci (ISO) (viz http://www.uni.com/a https://www.iso.org/fr/member/1823.html).

[č. 152/2006], a to bez ohledu na provedení posouzení dopadu na životní prostředí s negativním výsledkem a existenci jakýchkoli námitek stran technických vlastností tohoto výrobku v rámci schvalovacího řízení?

2) Brání článek 13 směrnice [2009/28], popřípadě zásady proporcionality, transparentnosti a zjednodušování, takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v článku 5 legislativního nařízení č. 28/2011, [v tom ohledu, že] pokud žadatel požádá o povolení používat biomasu jako palivo v zařízení, které produkuje emise do ovzduší, tato právní úprava tento postup nijak nekoordinuje s řízením o schválení použití této látky jako paliva, které je upraveno legislativním nařízením č. 152/2006, přílohou X k části V, a nestanoví ani možnost konkrétního posouzení navrhovaného řešení v rámci jednotného schvalovacího postupu a ve světle předem definovaných technických požadavků“?

26. Společnost PNTE, provincie Cuneo, italská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Společnost PNTE, italská vláda a Komise byly zastoupeny na jednání konaném dne 13. února 2019.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

27. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí a spisu předloženého Soudnímu dvoru, rostlinný olej se vyrábí chemickou úpravou, a to zejména esterifikací některých odpadních potravinářských olejů[8]. Je nesporné, že tyto oleje byly předtím, než došlo k jejich úpravě tímto způsobem, odpady ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98.

28. Společnost ALSO obdržela povolení, na jehož základě lze rostlinný olej získaný touto úpravou uvádět na trh jako výrobek, který již není odpadem, a to pro použití související s výrobou bionafty (tedy biopaliva používaného v dieselových motorech)[9]. Opět podle informací poskytnutých v předkládacím rozhodnutí, společnost PNTE nabyla rostlinný olej a má v úmyslu použít ho k jinému účelu, a sice jako palivo v zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, které spadá do kategorie zařízení produkujících emise do ovzduší.

29. Podle čl. 268 písm. eee-a) a čl. 293 odst. 1 legislativního nařízení č. 152/2006 ve spojení s přílohou X k části V uvedeného nařízení (dále jen společně „vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení“) se na spalování rostlinných olejů získaných chemickou úpravou odpadů v zařízeních této kategorie vztahuje vnitrostátní právní úprava v oblasti energetického využití odpadů. To platí, pokud a dokud ministerské nařízení nezařadí oleje tohoto typu na seznam uvedený v této příloze. Provincie Cuneo zdůraznila, že energetické využití odpadů vyžaduje zvláštní povolení a podléhá přísným pravidlům týkajícím se zejména mezních hodnot emisí do ovzduší.

8 – Společnost PNTE tvrdí, že rostlinný olej se vyrábí ze suroviny, která přestala být odpadem, s názvem bezbarvý kyselý olej (dále jen „OAL“), kterou společnost ALSO vyrábí z odpadů. Tato verze skutkových okolností se podstatně liší od té, která vyplývá jak z předkládacího rozhodnutí, tak z povolení vydaného společnosti ALSO. S výhradou ověření předkládajícím soudem, který je jako jediný příslušný k posouzení relevantních skutkových okolností, se v tomto povolení uvádí, že společnost ALSO vyrábí v prvním zařízení OAL z jiných odpadů než z odpadních potravinářských olejů. Ve druhém zařízení se OAL používá k výrobě esterifikovaného rostlinného oleje. Ve třetím zařízení společnost ALSO vyrábí odlišný rostlinný olej z odpadních fritovacích olejů. Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem, nadále s výhradou ověření tímto soudem, rostlinný olej dotčený ve věci v původním řízení není podle všeho shodný s olejem, který se vyrábí z OAL. Tak či onak, jak objasním v bodě 63 a 64 tohoto stanoviska, skutečnost, že odpad přestal být odpadem pro určité použití (například pro výrobu biopaliva), neznamená, že pozbyl tento status pro jiná použití (například jako paliva v zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny).

9 – Společnost PNTE tvrdí, že toto omezení použití výrobku se týká pouze OAL. Povolení vydané společnosti ALSO naproti tomu podle společnosti PNTE stanoví, že rostlinný olej je možné uvádět na trh bez omezení v odvětví energetiky. Tato verze skutkových okolností neodpovídá verzi popsané v předkládacím rozhodnutí. V tomto ohledu podotýkám, že uvedené povolení podle všeho, s výhradou ověření předkládajícím soudem, nevztahuje povinnost uvádět na obchodních dokladech, že výrobky pocházející ze zařízení společnosti ALSO jsou určeny k použití jako bionafta, jen na AOL.

30. Vzhledem k tomu, že chemicky upravené odpadní rostlinné oleje nejsou uvedeny na seznamu kategorií paliv, která je možné použít v zařízení produkujícím takové emise mimo režim energetického využití odpadů, je vyloučena možnost v každém jednotlivém případě posuzovat, zda tyto oleje, jsou-li určeny k takovému použití, přestaly být odpadem. Předkládající rozhodnutí neupřesňuje, z jakých důvodů je taková možnost vyloučena, třebaže to, zda tyto oleje přestávají být odpadem, lze určit na základě individuálního posouzení, pokud jsou použity k výrobě bionafty. Vysvětlení, které poskytl předkládající soud, naznačuje, že má za to, že takto zvolené řešení není založeno na posouzení rizik pro životní prostředí a zdraví, která vyplývají ze spalování olejů tohoto typu v zařízení produkujícím emise do ovzduší.

31. Naopak provincie Cuneo a italská vláda se na podporu skutečnosti, že chemicky upravené odpadní rostlinné oleje nejsou na výše uvedeném seznamu uvedeny, dovolávají důvodů týkajících se životního prostředí a zdraví. Provincie Cuneo a italská vláda v podstatě tvrdí, že při spalování zmíněných olejů v zařízení tohoto typu dochází k uvolňování v nich obsažených chemických látek do ovzduší v podstatně větším množství, než když jsou spalovány jako složky bionafty v dieselovém motoru. Dostupné vědecké práce podle nich nevylučují absenci rizika pro životní prostředí a lidské zdraví při spalování esterifikovaných rostlinných olejů v zařízení produkujícím emise do ovzduší. Podle provincie Cuneo a italské vlády jsou tato rizika potenciálně vyšší, než jsou rizika spojená s používáním olejů tohoto typu k výrobě bionafty. Společnost PNTE a Komise opodstatněnost těchto důvodů zpochybňují.

32. Tyto úvahy budou východiskem pro mou analýzu předběžných otázek.

B. K první otázce, týkající se výkladu čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice 2008/98

1. Úvodní poznámky

33. První předběžná otázka se týká toho, zda jsou v souladu s čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice 2008/98 vnitrostátní právní předpisy, které brání orgánům, jimž byla předložena žádost o povolení používat v zařízení produkujícím emise do ovzduší jako palivo látku získanou zpracováním odpadů z biomasy, a sice chemicky upravený odpadní rostlinný olej, posoudit, ve světle technických vlastností této látky a jejího dopadu na životní prostředí, zda tato látka přestala být odpadem, pokud nespadá pod žádnou z kategorií uvedených na seznamu paliv, která jsou podle těchto právních předpisů přípustná v zařízení uvedeného typu.

34. V tomto ohledu připomínám, že k závěru, že odpad přestal být odpadem, lze dojít třemi odlišnými způsoby. *Zaprvé* může vycházet z použití kritérií pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, týkajících se určitých kategorií odpadů a definovaných na úrovni Unie na základě čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/98 [10]. *Zadruhé*, nebyla-li taková kritéria stanovena, je možné takový závěr učinit rozhodnutím „v jednotlivých případech“, tedy individuálním rozhodnutím týkajícím se konkrétních toků odpadů využívaných v daném zařízení, přijatým členským státem podle čl. 6 odst. 4 této směrnice. *Zatřetí*, jak

10 – K dnešnímu dni byla na základě tohoto ustanovení přijata nařízení Rady (EU) č. 333/2011 ze dne 31. března 2011, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem ve smyslu [směrnice 2008/98] (Úř. věst. 2011, L 94, s. 2), nařízení Komise (EU) č. 1179/2012 ze dne 10. prosince 2012, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy skleněné střepy přestávají být odpadem ve smyslu [směrnice 2008/98] (Úř. věst. 2012, L 337, s. 31), jakož i nařízení Komise (EU) č. 715/2013 ze dne 25. července 2013, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy měděný šrot přestává být odpadem ve smyslu ve smyslu [směrnice 2008/98] (Úř. věst. 2013, L 201, s. 14).

vyplývá z rozsudku ve věci Tallinna Vesi [11], toto ustanovení členské státy opravňuje k tomu, aby v případě, že na unijní úrovni nebyla kritéria stanovena, samy stanovily obecně závazným vnitrostátním právním aktem kritéria, na základě kterých odpady patřící do vymezené kategorie přestávají být odpadem [12].

35. V případě odpadních rostlinných olejů nebyla kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, stanovena ani na unijní ani, v dané věci, na vnitrostátní úrovni. Vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení kromě toho brání tomu, aby bylo v jednotlivých případech posouzeno, zda tyto oleje přestaly být odpadem v případě, že jsou chemicky upraveny a mají být použity jako palivo v zařízení produkujícím emise do ovzduší [13]. K tomu, aby tyto oleje přestaly být odpadem, je totiž třeba přijetí ministerského nařízení, které je zařadí na seznam paliv přípustných pro toto použití mimo režim uplatnitelný na spalování odpadů, a které případně stanoví kritéria, která musí být za tímto účelem splněna.

36. V tomto kontextu první předběžná otázka vyzývá Soudní dvůr, aby určil, zda a případně v jakém rozsahu je členský stát, pokud na unijní ani vnitrostátní úrovni nebyla pro určitý druh odpadu stanovena kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, povinen umožnit v jednotlivých případech posouzení, zda odpad z konkrétních toků odpadů tohoto druhu přestal být odpadem. Třebaže již Soudní dvůr rozhodl, že čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 členským státům ukládá více než pouhou možnost posoudit, zda určité odpady pozbyly vlastnosti odpadu, a případně na základě toho určit, že přestaly být odpadem (oddíl 2), rozsah prostoru pro uvážení, kterým za tím účelem disponují, bude třeba upřesnit (oddíl 3), aby mohl předkládající soud posoudit soulad vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s tímto ustanovením (oddíl 4).

2. K povinnosti členských států nenakládat s látkou, která přestala být odpadem, jako s odpadem

37. Na základě znění čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98, které zahrnuje výraz „mohou“, by se mohlo zdát, že uznání, že odpady, které nenáleží do některé z kategorií, na něž se vztahují kritéria definovaná na unijní úrovni, přestaly být odpadem, je věcí volného uvážení každého členského státu. Takový výklad však neodpovídá výkladu, který vyplývá z judikatury Soudního dvora. Jak v nedávné době zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku ve věci Tallinna Vesi [14], jsou členské státy povinny v případě, že tato kritéria nejsou stanovena, určit, že odpadem přestal být odpad, „který byl předmětem některého způsobu využití, jež umožňuje jeho další uplatnění, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí“.

11 – Rozsudek ze dne 28. března 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, body 24 a 25).

12 – Tato možnost je nyní výslovně zakotvena v čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/98, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění [směrnice 2008/98] (Úř. věst. 2018, L 150, s. 109), která vstoupila v platnost poté, co nastaly skutkové okolnosti sporu v původním řízení.

13 – Spis předložený Soudnímu dvoru neobsahuje žádnou skutečnost, která by naznačovala, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení má v praxi stejný účinek ve vztahu k jiným palivům, která jsou „kandidáty“ na určení, že přestala být odpadem. V tomto ohledu předkládající soud poukazuje na to, že kategorie odpadů zařazené na seznam v příloze X k části V legislativního nařízení č. 152/2006 jsou definovány velmi široce. Třebaže má společnost PNTE za to, že zařazení esterifikovaných rostlinných olejů na tento seznam na základě ministerského zařízení je neúměrně zdlouhavé, není zřejmé, zda se tato výtka týká i ostatních paliv vyrobených z odpadů.

14 – Rozsudek ze dne 28. března 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 27).

38. Uvedený přístup navazuje na judikaturu, která předcházela zavedení pojmu „stav, kdy odpad přestává být odpadem“ v rámci přijetí směrnice 2008/98. Již tato judikatura, vycházející z rozsudku ve věci ARCO Chemie Nederland a další[15], obsahovala test založený na výkladu pojmu „odpad[16]“, který předpokládá jednání, úmysl nebo povinnost zbavit se předmětné látky, a mající odlišit odpad od látky, která v důsledku určitých způsobů využití již vlastnosti odpadu pozbyla[17].

39. V tomto rozsudku a i následně Soudní dvůr rozhodl, že pokud byl odpad předmětem úplného využití, v důsledku kterého daná látka získala stejné vlastnosti a znaky jako surovina, a je tak použitelná za stejných podmínek ochrany životního prostředí, tato látka již není odpadem. Je tomu tak ovšem pouze za předpokladu, že se této látky její držitel sám nezbavuje a ani nemá v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho nepožaduje, aby se jí zbavil[18]. V několika pozdějších rozsudcích Soudní dvůr tyto zásady uplatnil, aby určil okamžik, od kterého se má za to, že využití odpadu, například jeho recyklace[19] nebo zpracování za účelem použití jako paliva[20], je úplné.

40. Přístup, podle kterého uznání, že odpad, který byl předmětem některého ze způsobů úplného využití, přestal být odpadem, není pouze možností ponechanou na uvážení členských států, je pochopitelný i se zřetelem k účelu směrnice 2008/98. Jak vyplývá zejména z článku 1 a bodů 6 až 9 odůvodnění této směrnice, cíl ochrany životního prostředí, který tato směrnice sleduje, zahrnuje dva aspekty, a sice zaprvé předcházení nepříznivým vlivům způsobeným odpady a omezování takových vlivů a zadruhé zvýšení účinnosti nakládání se zdroji. Je pravda, že Soudní dvůr s ohledem na to opakovaně rozhodl, že pojem „odpad“ je třeba vykládat široce[21] v zájmu ochrany životního prostředí z hlediska prvního z těchto dvou aspektů. Význam tohoto pojmu by nicméně neměl být široký do té míry, že by odrazoval od využití odpadů a naplňování druhého aspektu cíle ochrany životního prostředí. Nejistota ohledně právní kvalifikace odpadů, u nichž došlo k některému ze způsobů využití, by přitom mohla vést držitele odpadů k tomu, aby se těchto odpadů v rozporu s hierarchií způsobů nakládání s odpady[22] zbavili, místo aby je využili[23].

15 – Rozsudek ze dne 15. června 2000 (C-418/97 a C-419/97, EU:C:2000:318, body 94 a 96).

16 – Viz čl. 3 bod 1 směrnice 2008/98, který z podstatné části přejímá definici pojmu „odpad“ obsaženou v právních předpisech předcházejících této směrnici.

17 – Podle čl. 3 bodu 15 směrnice 2008/98 pojem „využití“ zahrnuje „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“. Příloha II této směrnice obsahuje příkladmý výčet způsobů využívání zahrnující mimo jiné použití jako palivo. Pojem „recyklace“ je definován v čl. 3 bodu 17 uvedené směrnice jako „jakýkoli způsob využití, jímž je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky, ať pro původní nebo pro jiné účely“, přičemž „nezahrnuje energetické využití [ani] přepracování na materiály, které mají být použity jako palivo nebo jako zásypový materiál“.

18 – Viz rozsudky ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, bod 46) a ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Itálie (C-283/07, nezveřejněný, EU:C:2008:763, bod 61). Tento výklad pojmu „odpad“ lze podle mého názoru vysvětlit tím, že zbavit se určité látky lze i tak, že je předána k některému ze způsobů využití [viz zejména rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, body 26 a 27)]. Pokud je tento způsob využití dokončen a takto vzniklou látku lze použít bez jakéhokoliv rizika pro životní prostředí nebo zdraví, držitel látky se jí v zásadě již nezbavuje. I když je tedy skutečnost, že došlo k úplnému využití odpadu, silnou a často rozhodující indicií, že takový odpad přestal být odpadem, Soudní dvůr nicméně uvedl, že nelze vyloučit, jakkoliv jde o možnost spíše teoretickou [viz stanovisko generálního advokáta S. Albera ve věci Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2002:420, bod 104)], že se ho jeho držitel zbavuje, snaží zbavit nebo se od něho požaduje, aby se ho navzdory tomuto využití zbavil.

19 – Viz rozsudky ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, body 67 a 68, jakož i bod 75), a ze dne 11. listopadu 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, bod 52).

20 – Viz rozsudek ze dne 4. prosince 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, body 35 a 36), ve spojení s rozsudkem ze dne 25. února 2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, body 18 až 21). Viz také, a *contrario*, rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Itálie (C-283/07, nezveřejněný, EU:C:2008:763, bod 62).

21 – Viz zejména rozsudky ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, bod 23), ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 44), a ze dne 12. prosince 2013, Shell Nederland (C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, bod 53).

22 – Viz článek 4 směrnice 2008/98.

23 – V tomto smyslu viz Commission Staff Working Document – Annex the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste and Communication from the Commission Taking Sustainable Use of Resources Forward: A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste – Impact Assessment on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste and the Immediate Implementing Measures, 21. prosince 2005 [SEC(2005) 1681, s. 9 a 17].

41. Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/98, ve znění směrnice 2018/851, nyní stanoví členským státům povinnost „přijmout vhodná opatření“ s cílem zajistit, aby odpad, který byl předmětem některého způsobu využití, nebyl již nadále považován za odpad, splňuje-li podmínky v této směrnici uvedené [24].

42. Tato legislativní změna podle mého názoru neznamená opuštění předchozího systému, ale spíše posílení již stanovené povinnosti členských států uznat, že látky, které byly předmětem úplného využití, přestaly být odpadem [25]. Jak vyplývá zejména z bodu 17 odůvodnění směrnice 2018/851, toto posílení sleduje zvýšení právní jistoty v zájmu hospodářských subjektů na trzích s druhotnými surovinami s cílem usnadnit přechod na oběhové hospodářství.

43. Je nicméně třeba objasnit, jakým prostorem pro uvážení členské státy disponují při posouzení, podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98, zda lze určitý druh odpadů nebo určitý tok odpadů poté, co byly předmětem některého způsobu využití, použít, aniž by měly nepříznivé dopady na lidské zdraví a životní prostředí.

3. K rozsahu prostoru pro uvážení, kterým členské státy disponují při určení, zda odpad přestal být odpadem

44. Znění čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 stanoví, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [26], že pokud nebyla kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, stanovena na unijní úrovni, je třeba, aby členské státy rozhodly, zda určité odpady přestaly být odpadem, pouze s přihlédnutím k „judikatuře [27]“. Soudní dvůr nicméně později v rozsudku ve věci Tallinna Vesi [28] rozhodl, že jak kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, tak rozhodnutí v jednotlivých případech přijímaná členskými státy musí rovněž zajistit dodržování podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98. V této souvislosti poukazuji na to, že ačkoliv odstavec 4 tohoto ustanovení odkazuje toliko na „judikaturu“, vycházejí i samotné podmínky uvedené v odstavci 1 zmíněného ustanovení, jak uvedla Komise na jednání, z rozsudků Soudního dvora [29].

45. Takový výklad ostatně odpovídá tomu, co nyní výslovně stanoví čl. 6 odst. 4 této směrnice, ve znění směrnice 2018/851 [30].

46. Proto navrhuji přiznat členským státům široký prostor pro uvážení jak ohledně věcného přezkumu dodržení podmínek uvedených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98, tak výběru metody a postupu, který se použije.

47. Co se týče v *prvé řadě* pravidel stran postupů, příslušných orgánů, jakož i důkazního břemene týkajícího se skutečností definovaných ve směrnici 2008/98, z judikatury vyplývá, že pokud směrnice neobsahuje v tomto ohledu zvláštní ustanovení, vztahuje se na stanovení těchto pravidel vnitrostátní právo členských států, a to s výhradou, že nebude ohrožen cíl a účinnost uvedené směrnice. Členský

24 – Podle bodu 17 odůvodnění směrnice 2018/851 mohou tato opatření zahrnovat „přijetí právních předpisů provádějících tyto podmínky s podporou postupů pro jejich provádění, jako je zavedení kritérií pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, pro konkrétní materiály a způsoby použití, pokyny, rozhodnutí v jednotlivých případech a další postupy za účelem ad hoc uplatňování harmonizovaných podmínek zavedených na úrovni Unie“.

25 – A to stále za předpokladu, že se jich jejich držitel sám nezbavuje nebo jiné okolnosti nenasvědčují tomu, že má v úmyslu se jich zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.

26 – Rozsudek ze dne 7. března 2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, body 56 a 57).

27 – Předmětná judikatura zahrnuje podle Soudního dvora rozsudky uvedené v bodě 39 tohoto stanoviska.

28 – Rozsudek ze dne 28. března 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 23).

29 – Viz body 66, 69 a 75 tohoto stanoviska.

30 – Podle tohoto ustanovení pokud nebyla kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, stanovena na unijní úrovni nebo na úrovni dotčeného členského státu, zakládají se rozhodnutí tohoto členského státu přijatá případ od případu na podmínkách stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98.

stát zejména může přenést důkazní břemeno týkající se těchto skutečností na toho, kdo se jich dovolává, a to za předpokladu, že tím toto důkazní břemeno nadměrně neztíží[31]. Tyto zásady se uplatní zejména na volbu procesních pravidel pro posouzení, zda byly dodrženy podmínky, za kterých odpad přestává být odpadem, stanovené v čl. 6 odst. 1 téže směrnice.

48. *Dále*, čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 neupřesňuje povahu opatření, která musí členský stát upřednostnit pro účely určení okamžiku, kdy odpad přestává být odpadem, v případě, že kritéria nejsou definována na unijní úrovni. Mám za to, že za těchto podmínek spadá do autonomie členských států i to, jaká opatření zvolí – zda kritéria s obecnou působností týkající se druhu předmětných odpadů nebo individuální rozhodnutí pro toky odpadů tohoto druhu[32].

49. *Konečně*, co se týče věcného posouzení dodržení podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98, Soudní dvůr v rozsudku ve věci Tallinna Vesi[33] rozhodl, že přinejmenším za určitých okolností[34] se členský stát může rozhodnout nestanovit pro určitý druh odpadů ani kritéria, ani možnost individuálního rozhodnutí o tom, že odpad přestal být odpadem. Takové rozhodnutí předpokládá, že dotčený členský stát dospěl k závěru, a to s přihlédnutím „ke všem relevantním skutečnostem a nejnovějšímu stavu vědeckých a technických poznatků“, že v případě daného druhu odpadů nelze mít za to, že byl předmětem některého způsobu využití umožňujícího jeho další použití bez poškození životního prostředí nebo ohrožení lidského zdraví, a tedy ani za to, že splňuje výše uvedené podmínky[35].

50. Domnívám se, že pro účely takového posouzení je třeba přiznat členským státům rozsáhlý, byť ne absolutní prostor pro uvážení.

51. V této souvislosti připomínám, že jak již Soudní dvůr konstatoval, podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98 samy o sobě neumožňují, nedošlo-li ke konkretizaci prostřednictvím obecných kritérií nebo rozhodnutí v každém jednotlivém případě, přímo určit, že odpady již nejsou odpady[36]. Vzhledem k tomu, že test vymezený „judikaturou“ zmíněnou v odstavci 4 tohoto ustanovení, ze které uvedené podmínky vycházejí, je formulovaný ještě obecněji, je tím méně způsobilý přímo umožnit určení, že odpad přestal být odpadem.

52. Kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, vypracovaná na unijní úrovni a na úrovni členských států, a stejně tak individuální rozhodnutí přijímaná těmito státy, jsou z toho důvodu, v zájmu zajištění dodržení uvedených podmínek, obvykle zasazena do velmi konkrétního rámce, a to zejména co se týče náležitostí procesu využívání odpadů.

31 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další (C-418/97 a C-419/97, EU:C:2000:318, body 41 a 70), ze dne 11. listopadu 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, bod 34), jakož i, obdobně, ze dne 3. října 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, bod 62). Viz také bod 17 odůvodnění směrnice 2018/851.

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 25).

33 – Rozsudek ze dne 28. března 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, body 26 a 28).

34 – Podotýkám, že v rozsudku ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 30), Soudní dvůr rozhodl, že čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 neumožňuje držiteli odpadů „za takových okolností, jako jsou okolnosti [dotčené ve věci, v které byl vydán tento rozsudek]“ vyžadovat, aby příslušný úřad nebo soud členského státu určil, že odpad přestal být odpadem. Soudní dvůr tedy podle všeho naznačil, že za jiných okolností by tomu mohlo být jinak, nebo přinejmenším nechal tuto otázku otevřenou.

35 – Takový závěr vyplývá podle mého názoru z bodu 27 rozsudku ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 – Viz rozsudky ze dne 7. března 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 55), a ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 29).

53. Nařízení, kterými se na unijní úrovni stanoví kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, zakotvují detailní kritéria týkající se odpadů, které vstupují do procesu využití, materiálů vzniklých při tomto procesu, postupů zpracování, jakož i podmínek, které musí splnit osoby za tyto postupy odpovědné. Srovnatelným způsobem jsou koncipovány právní předpisy přijaté ve Francii [37] a Spojeném království [38], které upravují kritéria pro určení, kdy odpadní rostlinné oleje přestávají být odpadem. Článek 6 odst. 2 a 3 směrnice 2008/98, ve znění směrnice 2018/851, nyní stanoví, že kritéria pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, která mají být přijata na unijní úrovni nebo na úrovni členských států, budou konstruována obdobným způsobem [39].

54. Vypracování takových kritérií je v praxi úkolem technické povahy, který ve většině případů vyžaduje konzultace s průmyslovým sektorem a dalšími zúčastněnými stranami, jakož i provedení studií za účelem posouzení vlivu, jaký bude mít vynětí předmětných látek z režimu odpadů na životní prostředí a lidské zdraví. Nejsou-li pro určený druh odpadů kritéria definována, vyžaduje individuální posouzení, zda jsou u konkrétních toků odpadů tohoto druhu dodrženy podmínky, za kterých odpad přestává být odpadem, rovněž přísnou kontrolu vlastností těchto toků, která umožní zajistit splnění těchto podmínek [40].

55. To znamená, že přijetí kritérií, jakož i individuálních rozhodnutí týkajících stavu, kdy odpad přestává být odpadem, příslušnými vnitrostátními orgány vyžaduje komplexní technická a vědecká posouzení [41]. Z takového posouzení může vyplynout i rozhodnutí členského státu nestanovit kritéria ani možnost individuálního posouzení za účelem určení, zda určité odpady přestaly být odpadem. Soudní dvůr ani vnitrostátní soudy nemohou nahradit toto rozhodnutí svým vlastním posouzením.

56. Z tohoto úhlu pohledu mám *zaprvé* za to, že nejsou-li stanovena harmonizovaná kritéria, členský stát by v zásadě neměl být povinen zahájit postup pro přijetí kritérií, ani upravit individuální posuzování za účelem určení, zda odpad přestal být odpadem, pokud se vnitrostátní zákonodárce domnívá, že podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98 nemohou být ve vztahu k určitému druhu odpadů splněny [42]. Podle mého názoru to platí tím spíše, když absence kritérií a vyloučení možnosti posouzení v jednotlivých případech se týká odpadů tohoto druhu pouze v případě, že byly předmětem specifického způsobu zpracování a jsou určeny ke konkrétnímu použití, aniž je dotčena možnost, že přestanou být odpady v důsledku odlišného zpracování anebo pro jiná použití.

57. Domnívám se však, že rozhodnutí nestanovit ani kritéria, ani možnost individuálního posouzení za účelem určení, zda odpad přestal být odpadem, by mělo být považováno za nepřípustné v případě, že předpoklad, na kterém se toto rozhodnutí zakládá, a sice že nejsou splněny podmínky uvedené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98, vychází ze zjevně nesprávného posouzení. Tento omezený soudní přezkum považuji za nezbytný v zájmu dosažení souladu mezi nutným prostorem pro uvážení členských států

37 – Arrêté du 24 août 2016 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les déchets graisseux et les huiles alimentaires usagées pour un usage en tant que combustible dans une installation de combustion classée sous la rubrique 2910-B au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et d'une puissance supérieure à 0,1 [mégawatts (MW)] et les esters méthyliques d'acides gras fabriqués à partir de ces déchets destinés à être incorporés dans un produit pétrolier (vyhláška ze dne 24. srpna 2016, kterou se stanoví kritéria pro určení, kdy přestávají být odpadem odpadní tuky a odpadní potravinářské oleje pro účely jejich použití jako paliva ve spalovacím zařízení klasifikovaném pod položkou 2910-B v rámci nomenklatury zařízení klasifikovaných z hlediska ochrany životního prostředí s výkonem vyšším než 0,1 [MW, megawattu] a metylestery mastných kyselin vyrobené z těchto odpadů, které mají být součástí ropného produktu) (JORF č. 0234 ze dne 7. října 2016, dále jen „vyhláška ze dne 24. srpna 2016“).

38 – Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, verze aktualizovaná dne 12. června 2015, https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol.

39 – Dále je zde uvedeno, že Komise při stanovení kritérií vychází z nejpřísnějších kritérií ochrany životní prostředí, která jsou použita v členských státech.

40 – V projednávané věci povolení vydané společnosti ALSO stanoví technické a fyzikálně-chemické vlastnosti a vlastnosti týkající se energetické účinnosti, které musí látky pocházející z činnosti této společnosti vykazovat, aby přestaly být odpadem, a současně se v něm uvádí, že tyto vlastnosti jsou striktně vázány na použití, ke kterému jsou tyto látky podle povolení určeny.

41 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 27).

42 – Co se týče odpadů upravených za účelem použití jako paliva, jejich využití bude považováno za ukončené nikoliv po této úpravě, ale teprve poté, co projdou procesem spalování v souladu s právní úpravou použitelnou na energetické využití odpadů.

a cílem sledovaným touto směrnicí, kterým je podpora oběhového hospodářství [43]. Tento prostor pro uvážení musí mít kromě toho určité meze s ohledem na riziko, s nímž je nevyhnutelně spojen, a sice že se budou lišit vnitrostátní postupy týkající se posouzení okamžiku, kdy odpady přestávají být odpadem, což může narušit obchod mezi členskými státy [44].

58. *Zadruhé*, tím spíše může mít členský stát, rovněž s výhradou přezkumu zjevně nesprávného posouzení [45], u určitého druhu odpadu za to, že i když nelze bez dalšího rozumně vyloučit, že podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98 budou splněny, je dodržení těchto podmínek možné zajistit pouze tím, že budou definována kritéria v obecně závazném vnitrostátním právním aktu, který musí být přijat postupem zahrnujícím odpovídající konzultace a studie.

59. V posledně uvedeném případě nicméně příslušné vnitrostátní orgány podle mého názoru nemohou zaujmout pasivní postoj a bránit přijetí takových kritérií nebo alespoň zahájení postupu, který umožní posoudit skutečnosti uplatněné dotčenými držiteli odpadů. Naplnění cíle spočívajícího v podpoře využití odpadů vyžaduje, aby stanovení kritérií pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, mohlo být posouzeno v rámci postupu, jehož náležitosti stanovené vnitrostátním právem respektují zásadu efektivity unijního práva. Mám za to, že z této zásady vyplývá, že by dotčení držitelé odpadů měli mít možnost požadovat zahájení postupu pro přijetí takových kritérií a měli by mít k dispozici opravné prostředky pro případ zamítnutí takové žádosti nebo nečinnosti příslušných vnitrostátních orgánů. Ze zásady efektivity dále vyplývá, že pro tento postup by měly být stanoveny přiměřené lhůty [46].

4. K přezkumu zjevně nesprávného posouzení v projednávané věci

60. Bude na předkládajícím soudu, který je jako jediný příslušný k posouzení relevantních skutkových okolností, aby zhodnotil, zda vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení vychází ze zjevně nesprávného posouzení při uplatnění čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice 2008/98.

61. Závěr, že došlo k takovému zjevně nesprávnému posouzení, podle mého názoru předpokládá, že předkládající soud dovodí, že se vnitrostátní zákonodárce zjevně mýlil, *buď* když měl za to, že v případě chemicky upravených odpadních rostlinných olejů, které jsou používány jako palivo v zařízení produkujícím emise do ovzduší, nemůže být splněna alespoň jedna z podmínek stanovených v odstavci 1 tohoto ustanovení, *anebo* když se domníval, že ověřit splnění těchto podmínek je možné zajistit pouze prostřednictvím předchozího přijetí kritérií pro určení, kdy oleje tohoto typu přestávají být odpadem, ve formě obecně závazného právního předpisu.

62. Úvahy týkající se rozsahu těchto podmínek, které dále zmíním [47], budou moci předkládajícímu soudu poskytnout vodítko při tomto posouzení. Než přistoupím k analýze zmíněných podmínek, považuji za užitečné uvést dvě upřesnění obecné povahy.

43 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 27).

44 – V tomto smyslu viz obdobně rozsudek ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, body 78 a 79).

45 – Ve stejném duchu vyslovila generální advokátka J. Kokott ve věci Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969) názor, že členské státy mají podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 při stanovení právní úpravy týkající se způsobů využití a úrovně ochrany, která se na ně vztahuje, široký prostor pro uvážení (bod 43). V zásadě měla za to, že členský stát tím, že bez výjimky vylučuje možnost v jednotlivých případech posoudit, zda pro určitý odpad nastal stav, kdy přestává být odpadem, za situace, kdy kritéria nejsou definována v obecně závazném vnitrostátním právním aktu, překračuje meze tohoto prostoru pro uvážení pouze za předpokladu, že předmětné odpady by se „nade vši důvodnou pochybnost“ staly na základě některého způsobu využití použitelnými, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví, popř. poškození životního prostředí (bod 52).

46 – V předkládacím rozhodnutí se v tomto ohledu uvádí, že dotyčné hospodářské subjekty mohou nanejvýše požadovat, aby ministerstvo životního prostředí vykonalo diskreční pravomoc k zahájení řízení ve věci změny seznamu uvedeného v příloze X k části V legislativního nařízení č. 152/2006. Italská vláda tvrdí, že tyto hospodářské subjekty mohou využít opravných prostředků před soudem, pokud není této žádosti vyhověno, nebo v případě nečinnosti ministerstva. Společnost PNTE toto tvrzení zpochybňuje. Podle předkládajícího soudu pro předmětné řízení o změně kromě toho nejsou stanoveny přesně určené lhůty ani transparentní harmonogram.

47 – Viz body 66 až 84 tohoto stanoviska.

63. Zaprvé, skutečnost, že příslušný vnitrostátní orgán stanovil, že v případě splnění daných kritérií již určitý odpad není pro určité použití odpadem, neznamená, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely. Dodržení podmínek uvedených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98 totiž závisí na tom, jaká konkrétní použití se předpokládají, a je tedy třeba ho ověřit pro každé z těchto použití zvlášť [48].

64. Z tohoto pohledu okolnost, že příslušný orgán na základě odstavce 4 uvedeného ustanovení v povolení vydaném společnosti ALSO stanovil, že rostlinný olej přestává být odpadem, pokud je použit k výrobě bionafty, nikterak neznamená, že italský zákonodárce překročil meze své posuzovací pravomoci, když vyloučil v případě téhož oleje individuální posouzení za účelem určení, zda přestal být odpadem v případě použití v zařízení produkujícím emise do ovzduší.

65. Zadruhé kritéria pro určení, kdy odpadní rostlinné oleje přestávají být odpadem, stanovená ve Francii a Spojeném království [49] umožňují, chápu-li to správně, stanovit, že oleje tohoto typu přestávají být odpadem, pokud jsou chemicky upraveny, pouze v případě, že jsou použity jako biopalivo a ve Spojeném království ještě jako palivo pro vytápění domácností [50]. Ačkoliv dodržení podmínek, za kterých odpad přestává být odpadem, musí posoudit každý členský stát v rámci svého prostoru pro uvážení, kritéria a rozhodnutí přijatá v ostatních členských státech mohou být do určité míry užitečným vodítkem.

a) K použití čl. 6 odst. 1 písm. a) a b) směrnice 2008/98

66. Písmena a) a b) článku 6 odst. 1 směrnice 2008/98 podmiňují stav, kdy odpad přestává být odpadem, tím, že předmětné odpady se běžně využívají ke konkrétním účelům a existuje pro ně trh nebo poptávka. Tyto podmínky podle všeho reagují na judikaturu, podle které to, zda je určitá látka odpadem, závisí na míře pravděpodobnosti jejího opětovného použití, přičemž ta se zvyšuje, je-li opětovné použití spojeno s hospodářskou výhodou [51].

67. V tomto ohledu dokument Komise, nazvaný „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“ (Pokyny k výkladu klíčových ustanovení směrnice 2008/98/ES o odpadech) [52], podle mého názoru správně uvádí, že dodržování uvedených podmínek, které jsou vzájemně provázány, lze ověřit za pomoci takových indicií, jako je existence pevně stanovených tržních podmínek týkajících se nabídky a poptávky, existence ověřitelné tržní ceny pro danou látku, nebo také existence obchodních norem či standardů.

68. Na rozdíl od toho, co tvrdí společnost PNTE, nizozemská vláda a Komise, skutečnost, že společnost PNTE nabyla rostlinný olej s tím, že ho použije jako palivo v zařízení produkujícím emise do ovzduší, sama o sobě nutně neodůvodňuje závěr, že jsou zde zkoumané podmínky splněny. Takový závěr by mohl být učiněn, pokud bude *buď* prokázáno, že žádost jediného uživatele je, s ohledem na její objem, pro dodržení těchto podmínek dostačující, *nebo* bude doloženo, že pro chemicky upravené odpadní rostlinné oleje existuje v souvislosti s tímto použitím širší trh či poptávka.

48 – Článek 6 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/98 ostatně stanoví, že předmětná látka musí být běžně využívána „ke konkrétním účelům“. I dodržení podmínek uvedených v písm. a) až d) tohoto ustanovení je neodmyslitelně spjato s každým konkrétním použitím předmětné látky.

49 – Viz bod 53 tohoto stanoviska.

50 – Francouzská právní úprava stanoví, že mechanicky upravené rostlinné oleje naopak mohou přestat být odpady, pokud mají být použity jako paliva v některých spalovacích zařízeních. Viz čl. 3 písm. b) vyhlášky ze dne 24. srpna 2016, ve spojení s přílohou I oddílem 2 body 2.1 a 2.2 této vyhlášky.

51 – Viz obdobně rozsudek ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, body 36 a 37).

52 – Červen 2012, s. 23 (dále jen „pokyny Komise“). Tento dokument, byť nemá závaznou povahu, poskytuje informace, které mohou být pro Soudní dvůr vodítkem při výkladu směrnice 2008/98.

b) K použití čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2008/98

69. Podmínka stanovená v čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2008/98 je odrazem judikatury, podle které odpad přestává být odpadem, pokud se na základě některého způsobu využití stává použitelným za týchž podmínek jako surovina. Dodržení této podmínky totiž předpokládá, že odpad, jakmile došlo k jeho využití, splňuje normy použitelné na prvotní suroviny, které slouží ke stejným účelům jako tento odpad [53].

70. V tomto ohledu, i když skutečnost, že rostlinný olej vyhovuje technické normě UNI použitelné na kapalná biopaliva, představuje indicii splnění uvedené podmínky, sama o sobě k takovému závěru nepostačuje.

71. Mám za to, že dodržení podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2008/98 závisí ve značné míře na otázce, zda esterifikovaný rostlinný olej, který není získán z odpadů, náleží do kategorie paliv uvedených na seznamu přílohy X k části V legislativního nařízení č. 152/2006. Kladná odpověď na tuto otázku by podle mého názoru podpořila závěr, že rostlinný olej vyhovuje normám týkajícím se výrobků ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. c) směrnice 2008/98. Naproti tomu v případě, že by byly všechny chemicky upravené rostlinné oleje, ať už získané rafinací panenských olejů (pocházejících z plodin určených na výrobu energie či nikoliv) nebo úpravou odpadních olejů, pro takové použití zakázány, mohla by taková okolnost naznačovat, že podmínka uvedená v tomto ustanovení splněna není [54].

72. V posledně uvedeném případě by požadavky společnosti PNTE znamenaly zpochybnění normy použitelné na výrobky, která spočívá v tomto zákazu. Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/98 přitom podle mého názoru není právním základem pro zpochybnění regulativních rozhodnutí týkajících se zejména úrovně ochrany životního prostředí a zdraví, na kterých je založena právní úprava výrobků.

73. Otázka slučitelnosti takové normy s unijním právem tak podle mého názoru vyvstává nikoliv z hlediska směrnice 2008/98, ale právě z hlediska volného pohybu zboží zakotveného v článku 34 SFEU. Uvedená norma by totiž mohla být, jak tvrdí společnost PNTE, překážkou volného pohybu chemicky upravených rostlinných olejů tím, že jejich použití ve výše zmíněných zařízeních váže na přísné požadavky odpadového práva. Takováto překážka by byla přípustná pouze tehdy, pokud by byla odůvodněná s přihlédnutím k širokému prostoru pro uvážení, které mají členské státy zejména při posouzení rizik spojených s používáním a nakládáním s dopady [55].

74. Mám za to, že rozhodnutí předkládajícího soudu neobsahuje dostatek informací, které by Soudnímu dvoru umožnily zaujmout k této obzvláště komplexní otázce postoj. Italská vláda především neupřesnila, zda neuvedení chemicky upravených rostlinných olejů na seznamu v příloze X k části V legislativního nařízení č. 152/2006 je odůvodněno výlučně riziky souvisejícími s emisemi ze spalování anebo zda sleduje i další cíle, jako je respektování hierarchie způsobů nakládání s odpady

53 – V tomto smyslu viz také pokyny Komise, s. 23.

54 – Podle informací uvedených ve spise, který byl předložen Soudnímu dvoru, ministerské nařízení č. 264 ze dne 13. října 2016, kterým se stanoví orientační kritéria, která mají usnadnit prokázání existence podmínek pro kvalifikaci zbytků z výroby jako vedlejších produktů a nikoliv jako odpadu (GURI č. 38 ze dne 15. února 2017), v oddíle 2 uvádí, že na vedlejší produkty úpravy nebo rafinace rostlinného oleje se vztahuje příloha X k části V legislativního nařízení č. 152/2006 pouze tehdy, jsou-li předmětem mechanické úpravy. S výhradou ověření předkládajícím soudem se toto pravidlo podle všeho použije na panenské oleje. Ve spise se naproti tomu neuvádí, zda rostlinný olej pocházející z plodin určených na výrobu energie, pokud byl upraven chemicky, může být použit v zařízení produkujícím emise do ovzduší.

55 – Viz bod 83 tohoto stanoviska.

(například upřednostňováním jejich recyklace před jejich úpravou za účelem energetického využití[56]) nebo také podpora použití odpadních rostlinných olejů jako biopaliv spíše než paliv[57]. Stejně tak nemá Soudní dvůr dostatek informací pro to, aby rozhodl, zda právní úprava dotčená ve věci v původním řízení je přiměřená z hlediska jednoho či více jí sledovaných cílů.

c) K použití čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2008/98

75. Článek 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2008/98, který stanoví, že odpad může přestat být odpadem, pokud jeho použití nepovede k celkovým nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví, rovněž odráží judikaturu z doby před přijetím tohoto ustanovení[58].

76. Okolnost, že provincie Cuneo nezpochybnila analýzu společnosti PNTE, podle které nahrazení metanu rostlinným olejem jakožto paliva v zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny bude mít na životní prostředí celkově příznivý dopad, nemůže podle mého názoru vést sama o sobě k závěru, že tato podmínka je splněna.

77. Energetické využití odpadních rostlinných olejů může zajisté být, jak tvrdí společnost PNTE, ekologicky přínosné, jelikož umožňuje zbavit se odpadů a současně jimi nahradit fosilní palivo či biokapalinu pocházející z plodin určených na výrobu energie, jejichž dopad na životní prostředí je sporný z důvodu nepřímé změny ve využívání půdy, kterou mohou zapříčinit[59].

78. Pochybuji nicméně, že nutně postačuje porovnat dopad použití biopaliva pocházejícího z odpadu s dopadem použití náhradního paliva s ohledem na emise, které jsou s jeho spalováním běžně spojeny. Jde o to nalézt relevantní srovnávací ukazatel pro účely použití čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2008/98.

79. Podle pokynů Komise splnění této podmínky předpokládá, že je prokázáno, že použití dané látky mimo režim, který se vztahuje na odpady, nebude mít *větší* negativní dopad na životní prostředí a zdraví, *než jaký má její použití v rámci tohoto režimu*[60]. Podle mého názoru se tudíž jedná o porovnání rizika pro životní prostředí a zdraví podle toho, zda předmětnou látku považujeme za odpad, nebo za výrobek, který přestal být odpadem.

80. V projednávané věci z dokumentů připojených k písemnému vyjádření společnosti PNTE a provincie Cuneo vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány připustily, že celkový dopad změny paliva na životní prostředí je příznivý, neboť tato změna by vedla ke snížení emisí spojených se spalováním metanu[61]. Nicméně s výhradou ověření předkládajícím soudem z uvedených dokumentů vyplývá, že toto vyhodnocení dopadu na životní prostředí nezohledňuje případné důsledky spalování rostlinného oleje pro životní prostředí, co se týče možných emisí jiných znečišťujících látek přičitatelných spalování odpadů. Stejně tak skutečnost, že rostlinný olej splňuje technickou normu UNI použitelnou na kapalná biopaliva, nutně nezaručuje, že rostlinný olej nepředstavuje rizika pro životní prostředí či zdraví, plynoucí konkrétně z toho, že byl získán úpravou odpadů[62].

56 – Viz čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/98.

57 – Zdůrazňuji, že podle čl. 3 odst. 4 směrnice 2009/28 je každý členský stát povinen zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů v oblasti dopravy činil alespoň 10 % jeho konečné spotřeby energie v dopravě. Viz obdobně také rozsudek ze dne 26. září 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, body 81 a 82), ze kterého vyplývá, že členské státy mají při volbě zdrojů biomasy, jejichž používání jako paliva chtějí s využitím opatření státní podpory podpořit, široký prostor pro uvážení.

58 – Viz body 38 a 39 tohoto stanoviska.

59 – V tomto ohledu viz zejména body 4 a 5 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzinu a motorové nafty a směrnice [2009/28] (Úř. věst. 2015, L 239, s. 1), jakož i bod 81 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. 2018, L 328, s. 82).

60 – Pokyny Komise, s. 24.

61 – Konkrétně emisí oxidu síry (SOx), oxidu dusíku (NOx), oxidu uhelnatého (CO), amoniaku (NH_3) a prachu.

62 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Itálie (C-283/07, nezveřejněný, EU:C:2008:763, bod 62).

81. Za těchto podmínek se provincie Cuneo a italská vláda dovolávají zásady obezřetnosti. Podle nich v případě použití rostlinného oleje jako paliva v zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny nelze, a to z důvodů uvedených v bodě 31 tohoto stanoviska, s přiměřeným stupněm vědecké jistoty vyloučit celkově nepříznivý dopad na životní prostředí nebo lidské zdraví.

82. Společnost PNTE a Komise naproti tomu tvrdí, že italské orgány neprokázaly, že spalování esterifikovaného rostlinného oleje škodí životnímu prostředí víc než spalování mechanicky upraveného rostlinného oleje, ani že použití esterifikovaného rostlinného oleje jako paliva v zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny je škodlivější než jeho použití jak biopaliva. Mají za to, že pokud takový důkaz chybí, v zásadě to znamená, že podmínka uvedená v čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2008/98 by měla být považována za splněnou.

83. V této souvislosti připomínám, že při posouzení, zda jsou splněny podmínky, za kterých odpad přestává být odpadem, mají členské státy, podle mého názoru, široký prostor pro uvážení. Uvedené posouzení zejména závisí, v případě, že nejsou kritéria definována na unijní úrovni, na rozhodnutích každého členského státu ohledně úrovně ochrany životního prostředí, kterou si přeje dosáhnout [63], a ohledně volby mezi dvěma cíli, které toto ustanovení sleduje [64].

84. K takovému posouzení navíc dochází často za okolností, které se vyznačují jistým stupněm vědecké nejistoty ohledně rizik pro životní prostředí, která jsou spojena s vynětím určitých látek z režimu odpadů. Mám přitom za to, že členský stát je pro účely rozhodnutí, že určitá látka již není odpadem, oprávněn definovat, a to právě na základě zásady obezřetnosti [65], požadovanou míru jistoty, že neexistuje riziko zásadního nepříznivého dopadu na životní prostředí nebo lidské zdraví, jakož i míru rizika, které je považováno za přijatelné. Rozhodnutí členského státu nicméně musí vycházet z posouzení relevantních technických a vědeckých informací, přičemž ovšem členské státy mohou přenést důkazní břemeno týkající se splnění podmínek, za kterých odpad přestává být odpadem, na držitele odpadů, kteří se vynětí z režimu odpadů domáhají [66].

5. Dílčí závěr

85. Výše uvedené úvahy mne vedou k závěru, že čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice 2008/98 nebrání vnitrostátním právním předpisům dotčeným ve věci v původním řízení za předpokladu, že předkládající soud dospěje k závěru, že se vnitrostátní zákonodárce mohl domnívat, aniž se dopustil zjevně nesprávného posouzení, že chemicky upravené odpadní rostlinné oleje nejsou způsobilé splnit podmínky uvedené v odstavci 1 tohoto ustanovení, jsou-li používány jako palivo v zařízení produkujícím emise do ovzduší.

86. Stejně tomu bude v případě, že předkládající soud rozhodne, že vnitrostátní zákonodárce mohl mít za to, aniž by byl tento závěr stižen zjevně nesprávným posouzením, že ověření toho, zda jsou tyto podmínky splněny, předpokládá, s ohledem na komplexní a technickou povahu takového ověření, přijetí kritérií pro určení, kdy oleje tohoto typu přestávají být odpadem, ve formě vnitrostátního obecně závazného právního aktu, a to s tou výhradou, že postup přijetí takového aktu zaručuje účinnost čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98.

63 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, bod 46).

64 – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

65 – Obdobně viz zejména rozsudky ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, body 60 a 82), ze dne 11. července 2013, Francie v. Komise (C-601/11 P, EU:C:2013:465, bod 143), jakož i ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 49).

66 – Viz bod 44 tohoto stanoviska.

C. Ke druhé otázce, týkající se výkladu čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28

87. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 brání vnitrostátním právním předpisům dotčeným ve věci v původním řízení v tom ohledu, že seznam kategorií paliv z biomasy, která lze použít v zařízení produkujícím emise do ovzduší, aniž by podléhala pravidlům v oblasti energetického využití odpadů, je možné změnit pouze ministerským nařízením, přičemž postup pro přijetí takového nařízení není koordinován se správním řízením ve věci schvalování použití látky získané z biomasy jako paliva [67]. Předkládající soud zdůrazňuje, že pro postup přijetí takového ministerského nařízení není navíc stanoven určitý a transparentní časový harmonogram.

88. Naznačená problematika se týká vzájemného vztahu mezi vnitrostátními postupy pro uznání, že určitá látka přestala být odpadem, na základě čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98 na jedné straně a požadavky vycházejícími z čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 na straně druhé. Soudní dvůr má totiž určit, zda a případně v jaké míře skutečnost, že látka, pro kterou chce její držitel dosáhnout určení, že přestala být odpadem, je biokapalinou ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2009/28, ovlivňuje požadavky, kterým členské státy podléhají při posuzování splnění podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/98.

89. Zasadíme-li tuto problematiku do kontextu analýzy, kterou navrhuji v odpovědi na první předběžnou otázku, je třeba *předně* určit, zda čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 zpochybňuje závěr, podle kterého členské státy mohou, s výhradou přezkumu zjevně nesprávného posouzení, pro odpady určitého druhu, popřípadě odpady určitým způsobem zpracované nebo určené ke stanovenému použití, zcela vyloučit možnost, aby přestaly být odpadem.

90. *Dále* je nutné upřesnit, zda za situace, kdy má členský stát za to, že ačkoliv nelze takovou možnost rozumně bez dalšího vyloučit, splnění podmínek, za kterých odpad přestává být odpadem, je možné ověřit pouze tehdy, existují-li kritéria definovaná pro tento druh odpadů, čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 tomuto členskému státu ukládá povinnosti jdoucí nad rámec povinnosti zavést postup, který respektuje zásadu efektivity a který připouští možnost vypracování takových kritérií.

91. Na tyto otázky musím odpovědět záporně.

92. Je tomu tak *zaprvé* z toho důvodu, že ustanovení vnitrostátního práva, podle nichž určité druhy odpadů z biomasy nepřestávají být odpadem, pokud byly zpracovány určitým způsobem za účelem použití jako paliva, je třeba podle mého názoru chápat jako věcné podmínky pro použití určitých druhů energie z obnovitelných zdrojů. Taková ustanovení nebrání tomu, aby bylo povoleno použití předmětných odpadů jako zdrojů obnovitelné energie. Tato ustanovení jen podřizují takové použití právním požadavkům použitelným na energetické využití odpadů. S ohledem na dále uvedené důvody se přitom domnívám, že věcné podmínky pro použití energie z obnovitelných zdrojů nespadají do oblasti působnosti čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28.

93. *Zadruhé*, pochybnosti předkládajícího soudu se týkají souladu postupu ve věci schvalování uvedení zařízení, které využívá jako palivo biomasu, do provozu, s tímto ustanovením pouze v tom ohledu, že tento postup není koordinován s postupem pro vypracování obecně závazného vnitrostátního právního aktu umožňujícího, aby biokapalina, jejíž použití má být schváleno, přestala být odpadem. Předkládající soud se dále dotazuje na přiměřenost a nezbytnost posledně uvedeného postupu. Ze stejných důvodů, které dále uvedu, se domnívám, že se čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 nevztahuje ani na regulativní postupy pro přijetí kritérií pro určení, kdy odpad přestává být odpadem.

67 – Tento postup je v projednávané věci upraven v čl. 5 odst. 1 legislativního nařízení č. 28/2011, který odkazuje na čl. 12 legislativního nařízení č. 387/2003. Postup pro změnu seznamu uvedeného v příloze X k části V legislativního nařízení č. 152/2006 je zakotven v čl. 281 odst. 5 a 6 tohoto nařízení.

94. V této souvislosti předně ze *znění* prvního pododstavce tohoto ustanovení vyplývá, že vnitrostátní předpisy týkající se „postupů schvalování, vydávání osvědčení a povolení“ použitelné na zařízení na výrobu, přenos nebo distribuci energie z obnovitelných zdrojů energie, jakož i na přeměnu biomasy na energetickou komoditu, musí být „přiměřené a nezbytné“ [68]. Druhý pododstavec zmíněného ustanovení ukládá členským státům povinnost přijmout sérii, demonstrativně stanovených, opatření, která mají tento požadavek konkretizovat. Tyto konkrétní povinnosti, nahlížíme-li na ně ve světle prvního pododstavce, nelze vykládat tak, že je jejich oblast působnosti širší než oblast působnosti obecného požadavku přiměřenosti a nezbytnosti, jehož jsou konkrétním vyjádřením [69].

95. Kromě toho výklad, podle kterého se tento obecný požadavek použije výlučně na ustanovení procesní povahy, vyplývá i z *geneze* přijetí čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28. Z přípravných prací je zřejmé, že si toto ustanovení kladlo za cíl snížení administrativních překážek spojených s průtahy, administrativními náklady a nejasnostmi v souvislosti s postupy schvalování a vydávání povolení pro projekty v oblasti využívání energie z obnovitelných zdrojů [70].

96. Tento výklad konečně podporují *cíle* a *obecná systematika* směrnice 2009/28.

97. Jak vyplývá z jejího článku 1, tato směrnice pouze stanoví společný rámec pro podporu energie z obnovitelných zdrojů. Za tím účelem stanoví závazné národní cíle, pokud jde o celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie a podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě. Samotné dosažení těchto cílů má umožnit splnění celkového cíle, a sice zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů v rámci Unie dosáhl v roce 2020 nejméně 20 % [71].

98. V tomto ohledu přípravné práce prokazují, že normotvůrce měl v úmyslu zachovat volnost členských států rozvíjet sektor energie z obnovitelných zdrojů způsobem, který nejlépe vyhovuje jejich situaci, a určit si skladbu zdrojů energie dle vlastních priorit [72], za předpokladu, že splní jim určené závazné národní cíle.

99. Z tohoto popisu cílů a obecné systematiky směrnice 2009/28 vychází přístup zvolený v rozsudku ve věci Elecdey Carcelen a další [73]. Soudní dvůr v něm rozhodl, že cílem čl. 13 odst. 1 písm. e) této směrnice je pouze stanovit právní rámec pro náklady související se správními postupy schvalování, vydávání osvědčení a povolení, a neklade si za cíl omezit možnost členských států zavést takové daně, jako je poplatek zatěžující větrné generátory. Soudní dvůr zdůraznil, že ačkoliv mají členské státy ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 uvedené směrnice povinnost co do výsledku, a sice povinnost dosáhnout svých závazných národních cílů, disponují určitým prostorem pro uvážení co do volby prostředků, jak tento cíl splnit. Se zřetelem k těmto skutečnostem Soudní dvůr uznal, že není vyloučeno, že takový poplatek učiní rozvoj větrné energie méně atraktivním, ba jej dokonce ohrozí. Nicméně podle Soudního dvora, i kdyby předmětný poplatek byl způsobilý dotyčnému členskému státu zabránit ve splnění jeho

68 – Článek 15 odst. 1 směrnice 2018/2001 ostatně z podstatné části toto znění přejímá. Tato směrnice není *ratione temporis* použitelná na skutkové okolnosti sporu v původním řízení.

69 – Na rozdíl od toho, co tvrdila Komise, tento výklad není zpochybněn tím, že se v názvu článku 13 směrnice 2009/28 odkazuje na „předpisy“. Z odstavců 4 až 6 tohoto článku totiž vyplývá, že se uvedený odkaz vztahuje na stavební předpisy, ve kterých jsou členské státy povinny zavést příslušná opatření s cílem zvýšit podíl energií z obnovitelných zdrojů v budovách a podpořit využívání tohoto druhu energií. Z uvedeného odkazu nevyplývá, že odstavec 1 zmíněného článku ukládá obecnou podmínku přiměřenosti pro všechny vnitrostátní právní úpravy týkající se výroby a využívání obnovitelných energií.

70 – Viz zejména Commission Staff Working Document, The Support of Electricity from Renewable Energy Sources – Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources, 23. ledna 2008 [SEC(2008) 57 final, s. 7]. Viz také Commission staff working document – Impact assessment – Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020 [SEC(2008) 85 final, s. 12].

71 – Článek 3 odst. 1 a příloha I část A směrnice 2009/28. Podle čl. 3 odst. 2 této směrnice každý členský stát zavede účinná opatření, která zajistí, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie dosahoval alespoň podílu uvedeného v orientačním plánu stanoveném v příloze I části B směrnice. Článek 4 odst. 1 této směrnice vyžaduje přijetí národních plánů se stanovením těchto opatření.

72 – Viz návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o podpoře užívání energie z obnovitelných zdrojů, ze dne 23. ledna 2008 [COM(2008) 19 final, s. 12].

73 – Rozsudek ze dne 20. září 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16, EU:C:2017:705, body 32 až 35, jakož i body 39 a 40).

závazného národního cíle, znamenalo by to nanejvýš nesplnění zmíněné povinnosti dosáhnout výsledku. Opatření zavádějící poplatek nemůže být přesto, samo o sobě, považováno za neslučitelné s touto směrnicí. Takové opatření by ovšem muselo dodržovat základní svobody zaručené Smlouvou o FEU[74].

100. Logika, z níž vychází tento rozsudek, podle mého názoru potvrzuje, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 nelze vykládat v tom smyslu, že omezuje možnost členských států stanovit pro rozvoj energie z obnovitelných zdrojů právní rámec v podobě regulačních opatření jiné než procesní povahy.

101. Mám za to, že uvedený rozsudek zpochybňuje přístup, který byl zvolen v rozsudku ve věci Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura[75] a který uplatnila Komise na podporu opačného výkladu, než ke kterému se přikláním. Soudní dvůr v něm v rámci sporu, na který ještě nebyla *ratione temporis* použitelná směrnice 2009/28, rozhodl, že článek 13 této směrnice vyjadřuje obecnou zásadu proporcionality v unijním právu. Soudní dvůr tak přezkoumal, zda je s touto zásadou v souladu vnitrostátní právní úprava zakazující umísťování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách Natura 2000. Ačkoliv tento rozsudek podle všeho naznačuje, že se zásada proporcionality vyjádřená tímto ustanovením vztahuje na veškerá pravidla, jak procesněprávní, tak hmotněprávní, která upravují výrobu energie z obnovitelných zdrojů, rozsudek ve věci Elecdey Carcelen a další[76] od tohoto přístupu podle mého názoru upustil.

102. Z toho dovozuji, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28 nebrání vnitrostátní právní úpravě, která podmiňuje použití chemicky upravených odpadních rostlinných olejů jako paliva v zařízení produkujícím emise do ovzduší dodržením norem v oblasti spalování odpadů, pokud a dokud ministerské nařízení nestanoví jinak. I kdyby taková právní úprava ohrozila splnění vnitrostátního závazného cíle určeného Itálii (což předkládací rozhodnutí nijak nenaznačuje), mělo by to za následek toliko porušení jí uložené povinnosti dosáhnout výsledku.

103. Tento závěr nevyvrací ani tvrzení společnosti PNTE, podle kterého právní úprava dotčená ve věci v původním řízení je v rozporu s čl. 13 odst. 1 směrnice 2009/28, neboť ve směrnici stanovený seznam přípustných paliv není harmonizován s definicí pojmu „biokapalina“ obsaženou v ustanovení, které provádí do vnitrostátního práva čl. 2 písm. h) této směrnice.

104. Uvedený závěr není zpochybněn ani argumentací, kterou na jednání uplatnila Komise, podle níž čl. 17 odst. 8 směrnice 2009/28 brání tomu, aby členský stát vztáhl právní úpravu v oblasti odpadů na spalování biokapaliny, jako je rostlinný olej, který splňuje kritéria udržitelnosti definovaná v odstavci 1 zmíněného ustanovení.

105. V tomto ohledu podotýkám, že čl. 2 písm. h) směrnice 2009/28 pouze definuje pojem „biokapalina“, který se používá v dalších ustanoveních této směrnice. Konkrétně čl. 17 odst. 1 uvedené směrnice stanoví „kritéria udržitelnosti“ použitelná na biopaliva a biokapaliny.

74 – Již v rámci posouzení první předběžné otázky jsem vyjádřil názor, že Soudní dvůr nemá k dispozici dostatek informací k tomu, aby určil, zda vnitrostátní právní úprava, která váže použití esterifikovaných rostlinných olejů jakožto paliv v zařízení produkujícím emise do ovzduší na dodržení právní úpravy v oblasti spalování odpadů, je neodůvodněnou překážkou volného pohybu zboží zakotveného v článku 34 SFEU (viz body 73 a 74 tohoto stanoviska).

75 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, bod 73).

76 – Rozsudek ze dne 20. září 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 a C-221/16, EU:C:2017:705).

106. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, harmonizace provedená článkem 17 směrnice 2009/28, jak vyplývá ze znění jeho odstavce 8 a jak již konstatoval Soudní dvůr[77], pouze upřesňuje kritéria udržitelnosti, která musí biopaliva a biokapaliny splňovat „[p]ro účely uvedené v odst. 1 písm. a), b) a c)“ tohoto ustanovení. Tyto účely zahrnují jednak zohlednění energie z biopaliv a biokapalin s cílem ověřit, v jakém rozsahu členské státy dodržují závazné národní cíle, jakož i povinnosti využívat energii z obnovitelných zdrojů, a jednak způsobilost k vnitrostátní finanční podpoře na spotřebu biopaliv.

107. Z toho podle Soudního dvora plyne, že článek 17 směrnice 2009/28 neukládá členským státům povinnost bezpodmínečně povolit dovoz udržitelných biopaliv z jiných členských států[78]. V témže duchu dané ustanovení podle mého názoru nevyžaduje ani to, aby členský stát bez omezení umožnil použití udržitelných biopaliv a biokapalin, ať již vyrobených na jeho území nebo v jiném členském státě.

V. Závěry

108. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) takto:

„1) Článek 6 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic nebrání vnitrostátním právním předpisům, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které stanoví, že za odpad musí být považována, je-li používána jako palivo v zařízení na výrobu tepelné a elektrické energie, látka získaná chemickou úpravou odpadních rostlinných olejů, která není uvedena na seznamu kategorií látek z biomasy přípustných k tomuto účelu, přičemž tento seznam lze změnit pouze přijetím obecně závazného vnitrostátního právního aktu. Je tomu tak ovšem pouze za předpokladu, že vnitrostátní zákonodárce rozhodl, aniž se dopustil zjevně nesprávného posouzení:

– že v případě odpadních rostlinných olejů, které jsou pro účely uvedeného použití tímto způsobem upraveny, nemohou být podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 této směrnice splněny, což přísluší posoudit předkládajícímu soudu, nebo

– že splnění těchto podmínek je možné ověřit pouze prostřednictvím předchozího přijetí kritérií pro určení, kdy látky tohoto typu přestávají být odpadem, v rámci obecně závazného vnitrostátního právního aktu a že postup pro přijetí takového aktu upravený ve vnitrostátním právu zaručuje účinnost čl. 6 odst. 1 této směrnice, a to zejména tím, že jsou pro tento postup stanoveny přiměřené lhůty, lze jej zahájit na návrh dotčených držitelů odpadů a jsou upraveny opravné prostředky pro případ, že příslušné vnitrostátní orgány odmítnou vyhovět takovému návrhu, což přísluší posoudit předkládajícímu soudu.

2) Článek 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES nebrání vnitrostátním právním předpisům, jako jsou vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které vztahují právní úpravu v oblasti energetického využití odpadů na použití, jako paliva v zařízení na výrobu tepelné a elektrické energie, biokapaliny získané z odpadů, která nespadá pod žádnou z kategorií uvedených na seznamu paliv přípustných k tomuto účelu dle zmíněných právních předpisů přičemž tento seznam lze změnit pouze obecně závazným vnitrostátním právním aktem a postup jeho přijetí není koordinován s postupem týkajícím se schvalování uvedení předmětného zařízení do provozu.“

77 – Viz rozsudky ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, body 28, 32 a 33), jakož i ze dne 4. října 2018, L. E. G. O. (C-242/17, EU:C:2018:804, bod 28). Viz také bod 94 odůvodnění směrnice 2009/28.

78 – Viz rozsudek ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, bod 35).