



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

28. března 2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2008/98/ES a rozhodnutí 2000/532/ES – Odpady – Zařazení mezi nebezpečné odpady – Odpady, jimž lze přidělit kódy odpovídající nebezpečným odpadům i odpadům, které nejsou nebezpečné“

Ve spojených věcech C-487/17 až C-489/17,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) ze dne 21. července 2017, došlými Soudnímu dvoru dne 10. srpna 2017, v trestních řízeních vedených proti

Alfonso Verlezzovi,

Riccardu Traversovi,

Irene Cocco,

Francescu Randovi,

Carmelině Scaglione,

Francescu Rizzimu

Antoniu Giulianovi,

Enricu Giulianovi,

Refecta Srl,

E. Giovi Srl,

Vetreco Srl,

SE.IN Srl (C-487/17),

Carmelině Scaglione (C-488/17),

MAD Srl (C-489/17),

za přítomnosti:

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma,

* Jednací jazyk: italština.

Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy desátého senátu,
F. Biltgen (zpravodaj) a E. Levits, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. září 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A. Verlezzu V. Spigarellim, avvocato,
- za F. Randa F. Giampietrem, avvocato,
- za E. a A. Giulianovi L. Imperatem, avvocato,
- za E. Giovi Srl F. Pugliese a L. Giampietro, avvocatessa,
- za Vetreco Srl G. Sciacchitanem, avvocato,
- za MAD Srl R. Mastroiannim, F. Letterou a M. Pizzutellim, avvocati,
- za Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma G. Pignatonem a A. Galantim, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Palatiellem, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi G. Gattinarou a F. Thiranem, jakož i E. Sanfrutos Cano, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. listopadu 2018,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu čl. 4 odst. 2 a přílohy III 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) ve znění nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014 (Úř. věst. 2014, L 365, s. 89, a oprava Úř. věst. 2017, L 42, s. 43) (dále jen „směrnice 2008/98“), jakož i rubriky nadepsané „Posouzení a klasifikace“ bodu 2 přílohy rozhodnutí Komise 2000/532/ES ze dne 3. května 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech (Úř. věst. 2000, L 226, s. 3), ve znění rozhodnutí Komise 2014/955/EU ze dne 18. prosince 2014 (Úř. věst. 2014, L 370, s. 44) (dále jen „rozhodnutí 2000/532“).

- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci trestních řízení zahájených proti Alfonsu Verlezzaovi, Riccardu Traversaovi, Irene Cocco, Francescu Randovi, Carmelině Scaglione, Francescu Rizzimu, Antoniu Giulianovi, Enricu Giulianovi a společností Refecta Srl, E. Giovi Srl, Vetreco Srl a SE.IN Srl (věc C-487/17), Carmelině Scaglione (věc C-488/17) a společnosti MAD Srl (věc C-489/17) pro trestné činy týkající se zejména nezákonného obchodování s odpady.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice 2008/98 v bodě 14 svého odůvodnění stanoví:

„Klasifikace odpadu jako nebezpečného odpadu by měla vycházet mimo jiné z právních předpisů Společenství o chemických látkách, zejména pokud jde o klasifikaci nebezpečných přípravků, včetně hodnot koncentračních limitů použitých k tomuto účelu. Nebezpečný odpad by proto měl být regulován podle přísných specifikací s cílem zamezit vzniku nebo v co nejvyšší míře omezit případné nepříznivé účinky nevhodného nakládání s tímto odpadem na životní prostředí a lidské zdraví. Kromě toho je nezbytné zachovat systém, na jehož základě byly odpady a nebezpečné odpady klasifikovány v souladu se seznamem druhů odpadů, jak byl naposledy vytvořen rozhodnutím [...] 2000/532[...], s cílem podpořit harmonizovanou klasifikaci odpadů a zajistit harmonizované určování nebezpečných odpadů v rámci Společenství.“

- 4 Podle definic uvedených v článku 3 směrnice 2008/98 jsou mj.:

„1) ‚odpadem‘ jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil;

2) ‚nebezpečným odpadem‘ odpad, který vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze III;

[...]

6) ‚držitelem odpadu‘ původce odpadu nebo fyzická či právnická osoba, která má tyto odpady v držení;

7) ‚obchodníkem‘ podnik, který jedná na vlastní odpovědnost, když odpady nakupuje a následně prodává, včetně obchodníků, kteří nemají odpady fyzicky v držení;

8) ‚zprostředkovatelem‘ podnik, který zařizuje využití nebo odstraňování odpadu jménem jiných, včetně zprostředkovatelů, kteří nemají odpady fyzicky v držení;

9) ‚nakládáním s odpady‘ sběr, přeprava, využití a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění [skladování odpadů] a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem;

10) ‚sběrem‘ shromažďování odpadu, včetně předběžného třídění a předběžného skladování odpadu pro účely přepravy do zařízení na zpracování odpadu;

[...]“

5 Článek 4 odst. 2 třetí pododstavec uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy v souladu s články 1 a 13 zohlední obecné zásady ochrany životního prostředí, a to zásadu předběžné opatrnosti a udržitelnosti, technickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, ochranu zdrojů i celkové dopady na životní prostředí, lidské zdraví a hospodářské a sociální dopady.“

6 Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Seznam odpadů“, stanoví:

„1. Opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice, týkající se aktualizace seznamu odpadů stanoveného rozhodnutím 2000/532/ES, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 39 odst. 2. Seznam odpadů zahrnuje nebezpečný odpad a zohledňuje původ a složení odpadu a případně limitní hodnoty koncentrací nebezpečných látek. Seznam odpadů je závazný, pokud jde o určení odpadu, který je považován za nebezpečný. Zařazení látky nebo předmětu na seznam neznamena, že jde o odpad za všech okolností. Látka nebo předmět jsou považovány za odpad, pouze pokud je splněna definice čl. 3 bodu 1.

2. Členský stát může považovat odpady za nebezpečné odpady, pokud, přestože nejsou uvedeny na tomto seznamu odpadů, vykazují jednu nebo více vlastností uvedených v příloze III. Členský stát oznámí neprodleně tyto případy Komisi. Uvede je ve zprávě podle čl. 37 odst. 1 a poskytne Komisi veškeré příslušné informace. S ohledem na tyto informace se seznam přezkoumá za účelem rozhodnutí o jeho úpravě.

3. Pokud členský stát prokáže, že konkrétní druh odpadu, který je uveden na seznamu jako nebezpečný odpad, nevykazuje žádné z vlastností uvedených v příloze III, může tento odpad považovat za nikoliv nebezpečný odpad. Členský stát neprodleně oznámí tyto případy Komisi a poskytne Komisi nezbytné doklady. S ohledem na tyto informace se seznam přezkoumá za účelem rozhodnutí o jeho úpravě.

4. Změna klasifikace nebezpečných odpadů [na] odpady nikoliv nebezpečné nesmí být dosažena ředěním a směřováním odpadů se záměrem snížit původní koncentrace nebezpečných látek na úroveň pod hranicí označení odpadu za nebezpečný.

[...]

6. Členské státy smí za nikoliv nebezpečný odpad považovat odpad, který je v souladu se seznamem odpadů podle odstavce 1.

[...]“

7 Příloha III směrnice 2008/98/ES obsahuje seznam různých vlastností, které odpad činí nebezpečným. V souvislosti se „zkušebními metodami“ uvedená příloha stanoví:

„Metody, které se mají použít, jsou popsány v nařízení Komise (ES) č. 440/2008 [ze dne 30. května 2008, kterým se stanoví zkušební metody podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH) (Úř. věst. 2008, L 142, s. 1),] a v jiných příslušných poznámkách [Evropského výboru pro normalizaci (CEN)] nebo jiných mezinárodně uznávaných zkušebních metodách a pokynech.“

8 Rubrika nadepsaná „Posouzení a klasifikace“ rozhodnutí 2000/532 uvádí:

„1. Posouzení nebezpečných vlastností odpadů

Při posuzování nebezpečných vlastností odpadů se použijí kritéria stanovená v příloze III směrnice 2008/98/ES. U nebezpečných vlastností HP 4, HP 6 a HP 8 se pro posouzení použijí mezní hodnoty pro jednotlivé látky uvedené v příloze III směrnice 2008/98/ES. Je-li látka přítomna v odpadu v úrovni, která je nižší než mezní hodnota, nezahrne se do žádného výpočtu prahové hodnoty. Pokud byla nebezpečná vlastnost odpadu posouzena na základě zkoušky, jakož i za využití koncentrací nebezpečných látek uvedených v příloze III směrnice 2008/98/ES, mají přednost výsledky zkoušky.

2. Klasifikace odpadů jako nebezpečné

„Jakýkoli odpad označený v seznamu odpadů hvězdičkou (*) se považuje za nebezpečný odpad podle směrnice 2008/98[...], ledaže se použije článek 20 uvedené směrnice.

Pro uvedené odpady, k nimž bylo možné přidělit kódy nebezpečných a nikoliv nebezpečných odpadů, platí:

- Záznam do harmonizovaného seznamu odpadů s označením nebezpečný, ať již s konkrétním, nebo obecným odkazem na „nebezpečné látky“, je vhodný pouze v případě, že uvedený odpad obsahuje příslušné nebezpečné látky, jejichž působením odpad vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností HP 1 až HP 8 a/nebo [nebo] HP 10 až HP 15, jak jsou uvedeny v příloze III směrnice 2008/98[...]. Posouzení nebezpečné vlastnosti HP 9 „infekční“ se provede podle příslušných právních předpisů nebo referenčních dokumentů v členských státech.
- Nebezpečnou vlastnost lze posuzovat pomocí koncentrace látek v odpadech, jak je stanoveno v příloze III směrnice 2008/98[...], nebo, není-li stanoveno v nařízení (ES) č. 1272/2008 jinak, provedením zkoušky v souladu s nařízením [...] č. 440/2008 nebo podle jiných mezinárodně uznávaných zkušebních metodik a pokynů, přičemž v případě zkoušek na zvířatech a na lidech se přihlédne k článku 7 nařízení (ES) č. 1272/2008.

[...]“

9 Nařízení 1357/2014 v bodě 2 svého odůvodnění stanoví:

„Ve směrnici 2008/98/ES je uvedeno, že klasifikace odpadu jako nebezpečného odpadu by měla vycházet mimo jiné z právních předpisů Unie o chemických látkách, zejména pokud jde o klasifikaci nebezpečných přípravků, včetně hodnot koncentračních limitů použitých k tomuto účelu. Kromě toho je nezbytné zachovat systém, na jehož základě byly odpady a nebezpečné odpady klasifikovány v souladu se seznamem druhů odpadů, jak byl naposledy vytvořen rozhodnutím [...] 2000/532[...], s cílem podpořit harmonizovanou klasifikaci odpadů a zajistit harmonizované určování nebezpečných odpadů v rámci Unie.“

Italské právo

- 10 Podle údajů předkládajícího soudu jsou v současné době základní ustanovení v oblasti odpadů obsahem legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006 (běžný doplněk ke GURI č. 88 ze dne 14. dubna 2006, dále jen „legislativní nařízení č. 152/2006“). Zejména článek 184 uvedeného nařízení upravuje klasifikaci odpadů s tím, že v závislosti na jejich původu rozlišuje komunální a zvláštní odpad, které následně mohou být podle své nebezpečnosti rozděleny na nebezpečné, a nikoliv nebezpečné odpady. Článek 184 byl několikrát pozměněn.
- 11 Původně tento článek ve svém odstavci 4 stanovoval vytvoření seznamu odpadů podle různých ustanovení unijního práva, zejména rozhodnutí 2000/532, a to prostřednictvím mezirezortního nařízení, přičemž upřesňoval, že až do přijetí takového nařízení budou použitelné pokyny ministra

životního prostředí a ochrany území ze dne 9. dubna 2002, které tvoří obsah přílohy D legislativního nařízení č. 152/2006. Mimoto podle téhož článku byl za nebezpečný považován jiný než domovní odpad, který byl jako takový výslovně kvalifikován pomocí hvězdičky v seznamu v příloze D.

- 12 Zákon č. 116 ze dne 11. srpna 2014 (běžný doplněk ke GURI č. 192 ze dne 20. srpna 2014, dále jen „zákon č. 116/2014“), který pozměnil nařízení s mocí zákona č. 91 ze dne 24. června 2014 a přeměnil jej na zákon, změnil odůvodnění přílohy D legislativního nařízení č. 152/2006 tím, že do něj vložil následující ustanovení:

„1. Klasifikaci odpadů provádí jejich původce, které jim přidělí vhodný kód EKO [evropského katalogu odpadů], v souladu s ustanoveními obsaženými v rozhodnutí [2000/532].

2. Je-li odpad zařazen pod kód EKO jako ‚bezpodmínečně‘ nebezpečný odpad, je nebezpečný bez dalšího upřesnění. Nebezpečné vlastnosti odpadu, definované v bodech H 1 až H 15, musí být určeny za účelem nakládání s tímto odpadem.

3. Je-li odpad zařazen pod kód EKO jako ‚bezpodmínečně‘ nikoliv nebezpečný odpad, není nebezpečný bez dalšího upřesnění.

4. Je-li odpad zařazen pod zrcadlové kódy, jeden nebezpečný a druhý nikoliv nebezpečný, za účelem určení, zda je odpad nebezpečný, je třeba určit nebezpečné vlastnosti tohoto odpadu. Je třeba uskutečnit následující kontroly za účelem určení nebezpečných vlastností odpadu: a) určit sloučeniny přítomné v odpadu pomocí: informačního listu producenta; znalosti chemického procesu; odběru vzorků a rozboru odpadu; b) určit nebezpečnost těchto složek pomocí: unijní právní úpravy označování nebezpečných látek a přípravků; unijních a mezinárodních zdrojů informací; bezpečnostního listu výrobků, z něhož odpad pochází; c) určit, zda koncentrace složek má za následek nebezpečnost odpadu pomocí srovnání koncentrací zjištěných v rámci chemické analýzy s mezními hodnotami indikovaných specifických nebezpečí složek nebo provedením zkoušek za účelem prověření, zda odpad vykazuje nebezpečné vlastnosti.

5. V případě, že chemické rozborů zjistí součásti odpadu bez bližšího určení, a pokud konkrétní sloučeniny, které odpad tvoří, nejsou známy, je podle zásady předběžné opatrnosti pro účely určení nebezpečnosti odpadu třeba zohlednit nejnebezpečnější sloučeniny.

6. Pokud látky obsažené v odpadu nejsou známy nebo nejsou určeny způsobem stanoveným v předchozích odstavcích nebo nebezpečné vlastnosti nelze určit, je odpad klasifikován jako nebezpečný.

7. Klasifikace se v každém případě provede před tím, než se odpad vzdálí z místa vzniku.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 13 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly podány v rámci tří věcí týkajících se trestních řízení vedených proti třicítce osob obžalovaných z trestných činů souvisejících s nakládáním s nebezpečnými odpady.
- 14 Z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že obžalovaní jsou jakožto správci skládek, společnosti zabývající se sběrem a produkcí odpadů nebo společnosti pověřené prováděním chemických rozborů odpadů podezřelí, že v rozporu s článkem 260 legislativního nařízení č. 152/2006 nedovoleně obchodovali s odpady. Je jim vytýkáno, že s odpady, kterým mohly být přiděleny kódy odpovídající nebezpečným odpadům nebo kódy odpovídající nikoliv nebezpečným odpadům (dále jen „zrcadlové kódy“),

nakládaly jako s nikoliv nebezpečnými odpady. Na základě nevyčerpávajících a jen částečných chemických rozborů přidělili uvedeným odpadům kódy nikoliv nebezpečného odpadu a následně je zpracovávali na skládkách nikoliv nebezpečných odpadů.

- 15 V této souvislosti nařídil Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma (vyšetřující soudce při soudu v Římě, Itálie) zabavení různého majetku týkající se skládek, na nichž byly dotčené odpady zpracovávány, jakož i finančních prostředků majitelů těchto skládek a v této souvislosti jmenoval na dobu šesti měsíců soudního komisaře za účelem správy uvedených skládek a míst, kde docházelo ke sběru a produkci odpadu.
- 16 Tribunale di Roma (soud v Římě), k němuž obžalovaní podali několik žalob proti uvedeným opatřením, třemi usneseními rozhodl o zrušení těchto opatření.
- 17 Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (státní zástupce při soudu v Římě, Itálie) podal proti uvedeným usnesením tři opravné prostředky ke Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie).
- 18 Podle uvedeného soudu se věci v původních řízeních týkají stanovení kritérií, která mají být použita při posuzování nebezpečných vlastností odpadů, jimž mohou být přiděleny zrcadlové kódy. Uvedený soud v tomto ohledu upřesňuje, že stanovení uvedených kritérií vyvolává otázku, která během posledních deseti let zajímala vnitrostátní judikaturu a právní teorii, a že ve vztahu k výkladu relevantních ustanovení vnitrostátního i unijního práva byla přijata dvě různá řešení.
- 19 Na jedné straně podle teze „jistoty“ nebo „presumpce nebezpečnosti“, která u odpadů, jimž je možné přidělit zrcadlové kódy, vychází ze zásady předběžné opatrnosti, musí jejich držitel vyvrátit předpoklad nebezpečnosti těchto odpadů, a je tedy nucen provést rozborů za účelem ověření absence nebezpečných látek v dotčených odpadech.
- 20 Na druhé straně podle teze „pravděpodobnosti“, vycházející ze zásady udržitelného rozvoje a z italského znění rubriky nadepsané „Posouzení a klasifikace“ bodu 2 přílohy rozhodnutí Komise 2000/532, má držitel odpadů podřaditelných pod zrcadlové kódy prostor pro uvážení při předběžném určování nebezpečnosti dotčených odpadů prostřednictvím vhodných analýz. Držitel uvedených odpadů tedy může omezit analýzu na látky, které s vysokou pravděpodobností mohou být součástí produktů, které jsou základem výrobního postupu dotčeného odpadu.
- 21 Za těchto podmínek se Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, které znějí ve věcech C-487/17 až C-489/17 totožně:
 - „1) Musí být rozhodnutí [2000/532], jakož i [příloha III směrnice 2008/98] vykládány v tom smyslu, že pokud jde o označení odpadů zrcadlovými kódy, tedy v případech, kdy není složení odpadu známo, musí původce těchto odpadů nejdříve tyto odpady charakterizovat, a pokud ano, v jakém rozsahu?
 - 2) Musí být vyhledávání nebezpečných látek uskutečňováno na základě jednotné a předem stanovené metodologie?
 - 3) Musí být vyhledávání nebezpečných látek založeno na důkladném a reprezentativním ověřování zohledňujícím složení odpadu, pokud je již známo nebo zjištěno v průběhu určování vlastností odpadů, nebo naopak musí být vyhledávání těchto nebezpečných látek provedeno na základě kritérií pravděpodobnosti, s ohledem na látky, o kterých lze rozumně předpokládat, že by mohly být v odpadu přítomny?

- 4) V případě pochybností nebo nemožnosti jednoznačně určit přítomnost nebezpečných látek v odpadu musí být v souladu se zásadou předběžné opatrnosti tento odpad každopádně klasifikován jako nebezpečný a musí s ním být tak nakládáno?
- 22 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 7. září 2017 byly věci C-487/17 až C-489/17 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 23 F. Rando, Vetresco a Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione (nejvyšší státní zástupce při Nejvyšším kasačním soudu, Itálie) mají za to, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřípustné, a musí být tudíž odmítnuty.
- 24 Podle F. Randa jsou předběžné otázky irelevantní, neboť vycházejí z použití zákona č. 116/2014. Ten je však „technickým předpisem“, který měl být nejprve oznámen Komisi. Vzhledem k tomu, že k oznámení nedošlo, nelze uvedený zákon uplatňovat vůči jednotlivcům.
- 25 Vetresco tvrdí, že předběžné otázky nejsou nezbytné pro řešení sporů v původních řízeních, jelikož italská judikatura stanovila kritéria, podle kterých je třeba zařadit odpady, které mohou spadat pod zrcadlové kódy. Předkládající soud by se tedy měl omezit na posouzení skutkového stavu a použití své judikatury, kvůli čemuž se nemusí obracet na Soudní dvůr.
- 26 Nejvyšší státní zástupce u Nejvyššího kasačního soudu především uvádí, že položené otázky přesně neidentifikují ustanovení unijního práva, jejichž výklad se požaduje, neboť pouze v první z nich je obecný odkaz na rozhodnutí 2000/532 a na směrnici 2008/98. Dále tyto otázky nesplňují požadavky na soběstačnost, neboť nejsou samy o sobě srozumitelné. A konečně, předkládací rozhodnutí neobsahují žádné vysvětlení, pokud jde o údajnou protiprávní klasifikaci z let 2013 až 2015, a předkládající soud nevysvětlil logickou a argumentační souvislost mezi na jedné straně jedinou pochybností o výkladu, uvedenou v odůvodněních těchto rozhodnutí, týkající se výrazů „vhodné“ a „příslušné“ uvedených v rubrice nadepsané „Posouzení a klasifikace“ bodu 2 přílohy rozhodnutí 2000/532 a na druhé straně předběžnými otázkami, které se týkají aspektů, které nejsou v uvedených odůvodněních zmiňovány.
- 27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je postup stanovený článkem 267 SFEU nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy. Z toho vyplývá, že pouze vnitrostátnímu soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru (viz zejména rozsudky ze dne 17. července 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, bod 24, a ze dne 7. července 2011, Agafitei a další, C-310/10, EU:C:2011:467, bod 25).
- 28 Jestliže se tedy otázky položené vnitrostátním soudem týkají výkladu ustanovení unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudky ze dne 17. července 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369 bod 25, a ze dne 7. července 2011, Agafitei a další, C-310/10, EU:C:2011:467, bod 26).
- 29 Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce předložené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu

položeny (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 2006, Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, bod 33; ze dne 7. července 2011, Agafitei a další, C-310/10, EU:C:2011:467, bod 27, a ze dne 2. března 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, bod 22).

- 30 V projednávaném případě je nejprve třeba konstatovat, že i když je pravda, že popis skutkového a právního rámce obsažený v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce je stručný, nic to nemění na tom, že tento popis splňuje požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, a tudíž uvedenému soudu umožňuje pochopit skutkový stav i právní rámec, v nichž spory v původních řízeních vyvstaly.
- 31 Dále je třeba dodat, že jak vyplývá z bodů 18 až 20 tohoto rozsudku, předkládající soud vysvětlil důvody, které jej vedly k žádostem o výklad ustanovení unijního práva, která jsou předmětem předběžných otázek.
- 32 A konečně je třeba připomenout, že podle článku 10 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) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. 1998, L 217, s. 18) členské státy nepodléhají povinnosti oznámit Komisi návrh technického předpisu ani povinnosti informovat ji o splnění povinností plynoucích z unijních směrnic.
- 33 V projednávaném případě není zpochybňováno, že přijetím ustanovení zákona č. 116/2014 Italská republika splnila povinnosti plynoucí ze směrnic týkajících se klasifikace odpadů, zejména pak ze směrnice 2008/98. Za předpokladu, že zákon č. 116/2014 spadá do působnosti směrnice 98/34, neoznámení daných ustanovení uvedeným členským státem tudíž nepředstavuje podstatnou procesní vadu, která by mohla mít za důsledek nepoužitelnost dotčených technických pravidel na jednotlivce. Toto neoznámení nemá vliv na jejich použitelnost vůči jednotlivcům, a nemá tedy jako takové žádný dopad na přípustnost předběžných otázek.
- 34 S ohledem na tyto úvahy je třeba konstatovat, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce obsahují skutkové a právní poznatky nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď.
- 35 Z toho vyplývá, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné.

K věcem samým

K první až třetí otázce

- 36 Podstatou první až třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda příloha III směrnice 2008/98, jakož i příloha rozhodnutí 2000/532 musí být vykládány v tom smyslu, že držitel odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, ale jehož složení není předem známo, musí za účelem tohoto zařazení určit uvedené složení a zkoumat, zda dotčený odpad obsahuje alespoň jednu nebezpečnou látku, s cílem zjistit, zda má odpad nebezpečné vlastnosti, a pokud ano, jak musí být toto určení přesné a podle jakých metod k němu má dojít.
- 37 Úvodem je třeba upřesnit, že předkládající soud tím, že vychází z předpokladu, že odpady dotčené ve věcech v původních řízeních, které jsou výsledkem mechanického zpracování komunálního odpadu, mohou spadat pod zrcadlové kódy, jasně vymezuje předmět svých předběžných otázek tak, že Soudní dvůr na rozdíl od toho, co tvrdili někteří účastníci původních řízení, nemusí rozhodovat o tom, zda je kvalifikace provedená předkládajícím soudem správná.

- 38 Podle čl. 3 bodu 2 směrnice 2008/98 je nebezpečným odpadem „odpad, který vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze III“ uvedené směrnice. Je třeba poznamenat, že jak uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, uvedená směrnice uplatňuje na nakládání s nebezpečnými odpady specifické požadavky týkající se jejich vysledovatelnosti, balení a označování, zákazu míšení s jinými nebezpečnými odpady nebo s jinými odpady, látkami nebo materiály, jakož i toho, že nebezpečný odpad může být zpracováván pouze ve zvlášť určených zařízeních, která získala zvláštní povolení.
- 39 Jak vyplývá z čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/98, pro zjištění, zda odpad spadá pod seznam odpadů stanovený rozhodnutím 2000/532, který je závazný, pokud jde o určení odpadu, který má být považován za nebezpečný, je třeba zohlednit „původ a složení odpadu a případně limitní hodnoty koncentrací nebezpečných látek“, jelikož tyto informace umožňují ověřit, zda má odpad přinejmenším jednu z nebezpečných vlastností uvedených v příloze III uvedené směrnice.
- 40 Pokud tudíž není složení odpadu, jemuž by mohly být přiděleny zrcadlové kódy, známo, je na jeho držiteli, jakožto subjektu odpovědnému za nakládání s ním, aby shromáždil informace, které by mu mohly umožnit dostatečně se seznámit s uvedeným složením a přidělit tak odpadu vhodný kód.
- 41 Pokud by totiž tyto informace nezískal, mohl by držitel takového odpadu nesplnit své povinnosti jakožto subjekt odpovědný za nakládání s ním, pokud se následně ukáže, že odpad byl zpracován jako nikoliv nebezpečný odpad, přestože měl přinejmenším jednu z nebezpečných vlastností uvedených v příloze III směrnice 2008/98.
- 42 Je třeba poznamenat, že jak uvedl generální advokát v bodě 52 svého stanoviska, existují různé metody pro získání potřebných informací týkajících se složení odpadu, které umožňující určit případnou přítomnost nebezpečných látek, jakož i nebezpečné vlastností uvedené v příloze III směrnice 2008/98.
- 43 Vedle metod uvedených v rubrice uvedené přílohy nadepsané „Zkušební metody“ může držitel odpadu mj. využít:
- informace o procesu výroby nebo procesu chemické tvorby odpadů, jakož i látek na vstupu a meziproductů včetně stanovisek znalců,
 - informace od původního výrobce látky nebo předmětu před tím, než se změní v odpad, zejména bezpečnostní listy, etikety nebo průvodní informační listy o výrobku,
 - databáze o analýzách odpadů na úrovni členských států a
 - vzorky a chemické analýzy odpadů.
- 44 Pokud jde o vzorky a chemické analýzy, je třeba upřesnit, že jak uvedl generální advokát v bodě 69 svého stanoviska, musí tyto metody poskytovat záruky účinnosti a reprezentativnosti.
- 45 Je třeba poznamenat, že chemický rozbor odpadu zajisté musí jeho držiteli umožnit získat dostatečné informace o jeho složení k tomu, aby mohl ověřit, zda nemá přinejmenším jednu z nebezpečných vlastností uvedených v příloze III směrnice 2008/98. Žádné ustanovení dotčené unijní právní úpravy však nemůže být vyloženo v tom smyslu, že předmět tohoto rozboru spočívá v ověření absence veškerých nebezpečných látek v dotčeném odpadu, takže by držitel odpadu byl povinen vyvrátit presumpci nebezpečnosti daného odpadu.
- 46 Je totiž třeba připomenout, že pokud jde o povinnosti vyplývající z článku 4 směrnice 2008/98, z odstavce 2 uvedeného článku jasně vyplývá, že členské státy musí při uplatňování hierarchie odpadů stanovené směrnicí přijmout vhodná opatření, která podpoří možnosti, jež přinesou nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí (rozsudek ze dne 15. října 2014, Komise v. Itálie, C-323/13,

nezveřejněný, EU:C:2014:2290, bod 36). Uvedený článek stanoví, že členské státy musí zohledňovat technickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, tak aby ustanovení uvedené směrnice nemohla být vykládána v tom smyslu, že ukládají držiteli odpadu nepřiměřené povinnosti při nakládání s odpady, ať z technického, nebo hospodářského hlediska. A dále podle rubriky nadepsané „Posouzení a klasifikace“ bodu 2 první odrážky přílohy rozhodnutí Komise 2000/532 je zařazení odpadu, který může spadat pod zrcadlové kódy, mezi „nebezpečný odpad“ vhodné pouze tehdy, obsahuje-li tento nebezpečné látky, z nichž plyne přinejmenším jedna nebezpečná vlastnost uvedená v příloze III směrnice 2008/98. Z toho vyplývá, že přestože není držitel odpadu nucen ověřovat absenci jakýchkoliv nebezpečných látek v dotčeném odpadu, je nicméně povinen zjistit ty, o nichž lze mít důvodně za to, že se v něm mohou nacházet, a nemá proto v tomto ohledu žádný prosto pro posouzení.

- 47 Jak účastníci původního řízení tvrdili na jednání, tento výklad je nyní podepřen sdělením Komise ze dne 9. dubna 2018, které obsahuje technické pokyny ke klasifikaci odpadů (Úř. věst. 2018, C 124, s. 1). Nicméně vzhledem k tomu, že toto sdělení bylo vydáno až poté, co nastaly skutkové okolnosti dotčené ve věcech v původních řízeních, Soudní dvůr má s ohledem na trestní povahu těchto věcí za to, že není namístě toto sdělení zohlednit v rámci jeho odpovědi na předběžné otázky.
- 48 Tento výklad je kromě toho rovněž v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, která je jedním ze základů unijní politiky v oblasti ochrany životního prostředí, jelikož z judikatury Soudního dvora vyplývá, že takové ochranné opatření, jakým je klasifikace odpadu jako nebezpečného, je nutné pouze tehdy, pokud po co nejúplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu existují objektivní skutečnosti, které ukazují na to, že je takováto klasifikace nutná (obdobně viz rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44, jakož i ze dne 13. září 2017, Fidenato a další, C-111/16, EU:C:2017:676, bod 51).
- 49 Jestliže držitel odpadu shromáždil informace o složení tohoto odpadu, přísluší mu, aby v takových situacích, jako jsou situace dotčené v původních řízeních, posoudil nebezpečné vlastnosti daného odpadu v souladu s rubrikou nadepsanou „Posouzení a klasifikace“ bodem 1 přílohy rozhodnutí 2000/532, tak aby jej mohl zařadit na základě výpočtu koncentrací nebezpečných látek přítomných v odpadu a v závislosti na mezních hodnotách uvedených pro jednotlivé látky v příloze III směrnice 2008/98, nebo na základě zkoušky, či na základě obou metod. V posledně uvedeném případě tentýž bod 1 stanoví, že „mají přednost výsledky zkoušky“.
- 50 Pokud jde o stanovení nebezpečné vlastnosti odpadu, z rubriky nadepsané „Posouzení a klasifikace“ bodu 2 druhé odrážky přílohy rozhodnutí 2000/532 plyne, že stupeň koncentrace nebezpečných látek v odpadu, které mu mohou poskytovat nebezpečné vlastnosti, musí být stanoven výpočtem podle přílohy III směrnice 2008/98. Ta obsahuje, pokud jde o nebezpečné vlastnosti HP 4 až HP 14, podrobné pokyny, co se týče určení dotčených koncentrací, a stanoví, ve formě tabulek pro jednotlivé nebezpečné vlastnosti, koncentrační limity, po jejichž dosažení nebo překročení musí být odpad klasifikován jako nebezpečný.
- 51 Pokud jde o zkoušky, je třeba zaprvé uvést, že posuzování nebezpečných vlastností HP 1 až HP 3 musí být, jak vyplývá z přílohy III směrnice 2008/98, provedeno na základě této metody, je-li to „vhodné a přiměřené“. Z toho vyplývá, že pokud posouzení nebezpečnosti odpadu může být provedeno na základě již získaných informací tak, že zkouška by nebyla vhodná ani přiměřená, může držitel odpadu provést jeho klasifikaci bez zkoušky.
- 52 Zadruhé je třeba konstatovat, že i když je pravda, jak uvedl generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, že unijní normotvůrce dosud metody analýzy a zkoušek neharmonizoval, nic to nemění na tom, že příloha III směrnice 2008/98 i rozhodnutí 2000/532 odkazují v tomto ohledu na nařízení č. 440/2008 a na příslušné poznámky výboru CEN, jakož i dále na zkušební metody a mezinárodně uznávané pokyny.

- 53 Nicméně z rubriky „Zkušební metody“ přílohy III směrnice 2008/98 vyplývá, že tento odkaz nevylučuje, že zkušební metody vypracované na vnitrostátní úrovni mohou být rovněž zohledněny, jsou-li mezinárodně uznávané.
- 54 S ohledem na tyto úvahy je třeba na první až třetí otázku odpovědět, že příloha III směrnice 2008/98, jakož i příloha rozhodnutí 2000/532 musí být vykládány v tom smyslu, že držitel odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, ale jehož složení není předem známo, musí za účelem tohoto zařazení určit uvedené složení a zjistit nebezpečné látky, které se v něm mnohou důvodně nacházejí, aby mohl určit, zda má odpad nebezpečné vlastnosti, přičemž k tomuto účelu může použít odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky stanovené v nařízení č. 440/2008 nebo jakýkoli jiný odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky uznávané na mezinárodní úrovni.

Ke čtvrté otázce

- 55 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda zásada předběžné opatrnosti musí být vykládán v tom smyslu, že v případě pochybností o nebezpečných vlastnostech odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, nebo je-li nemožné s jistotou určit, že tento odpad žádné nebezpečné látky neobsahuje, musí být tento souladu se zásadou předběžné opatrnosti klasifikován jako nebezpečný odpad.
- 56 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba nejprve připomenout, že zásada předběžné opatrnosti je podle čl. 191 odst. 2 SFEU jedním ze základů unijní politiky v oblasti životního prostředí.
- 57 Dále je třeba uvést, že z judikatury Soudního dvora plyne, že správné použití zásady předběžné opatrnosti předpokládá zaprvé identifikaci případných negativních důsledků dotčených odpadů pro životní prostředí a zadruhé důkladné posouzení rizik pro životní prostředí založené na nejspolehlivějších dostupných vědeckých poznatcích a nejnovějších výsledcích mezinárodního výzkumu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další, C-236/01, EU:C:2003:431, bod 113, ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Francie, C-333/08, EU:C:2010:44, bod 92, jakož i ze dne 19. ledna 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, bod 56).
- 58 Soudní dvůr z toho vyvodil, že pokud vyjde najevo, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo rozsah tvrzeného rizika z důvodu nedostatečných, nerozhodných nebo nepřesných výsledků provedených studií, avšak že pravděpodobnost skutečné škody pro životní prostředí za předpokladu realizace rizika trvá, pak zásada předběžné opatrnosti odůvodňuje přijetí omezujících opatření, pokud tato opatření nejsou diskriminační a jsou objektivní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, bod 57 a citovaná judikatura).
- 59 A konečně je třeba konstatovat, že podle čl. 4 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 2008/98 členské státy musí zohlednit nejen obecné zásady ochrany životního prostředí, a to zásadu předběžné opatrnosti a udržitelnosti, ale rovněž technickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, ochranu zdrojů i celkové dopady na životní prostředí a lidské zdraví a hospodářské a sociální dopady. Z toho plyne, že unijní normotvůrce chtěl ve specifické oblasti nakládání s odpady vyvážit na straně jedné zásadu předběžné opatrnosti s technickou proveditelností a hospodářskou životaschopností na straně druhé, tak aby držitelé odpadů nebyli povinni ověřovat absenci jakýchkoliv nebezpečných látek v dotčeném odpadu, ale mohli se omezit na vyhledání látek, o kterých lze rozumně předpokládat, že by mohly být v odpadu přítomny, a posoudit jeho nebezpečné vlastnosti na základě výpočtů nebo zkoušek týkajících se těchto látek.
- 60 Z toho plyne, že takové ochranné opatření, jako je klasifikace odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, jako nebezpečného, je nutné tehdy, pokud po co nejúplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu nemůže držitel odpadu v praxi určit přítomnost

nebezpečných látek nebo posoudit nebezpečné vlastnosti odpadu (obdobně viz rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44, jakož i ze dne 13. září 2017, Fidenato a další, C-111/16, EU:C:2017:676, bod 51).

- 61 Jak Komise uvedla ve svém vyjádření, taková praktická nemožnost nemůže pramenit z chování samotného držitele odpadu.
- 62 S ohledem na tyto úvahy je třeba na čtvrtou otázku odpovědět tak, že zásada předběžné opatrnosti musí být vykládána v tom smyslu, že pokud po co nejúplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu nemůže držitel odpadu, který může být zařazen pod zrcadlové kódy, v praxi určit přítomnost nebezpečných látek nebo posoudit nebezpečné vlastnosti odpadu, musí být tento klasifikován jako nebezpečný odpad.

K nákladům řízení

- 63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (desátý senát) rozhodl takto:

- 1) Příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic ve znění nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, jakož i příloha rozhodnutí Komise 2000/532/ES ze dne 3. května 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, ve znění rozhodnutí Komise 2014/955/EU ze dne 18. prosince 2014 musí být vykládány v tom smyslu, že držitel odpadu, který by mohl být zařazen pod kódy odpovídající nebezpečným odpadům, nebo kódy odpovídající nikoliv nebezpečným odpadům, ale jehož složení není předem známo, musí za účelem tohoto zařazení určit uvedené složení a zjistit nebezpečné látky, které se v něm mnohou důvodně nacházejí, aby mohl určit, zda má odpad nebezpečné vlastnosti, přičemž k tomuto účelu může použít odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky stanovené v nařízení Komise (ES) č. 440/2008 ze dne 30. května 2008, kterým se stanoví zkušební metody podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH), nebo jakýkoli jiný odběr vzorků, chemické rozborů a zkoušky uznávané na mezinárodní úrovni.
- 2) Zásada předběžné opatrnosti musí být vykládána v tom smyslu, že pokud po co nejúplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu nemůže držitel odpadu, který by mohl být zařazen pod kódy odpovídající nebezpečným odpadům, nebo kódy odpovídající nikoliv nebezpečným odpadům, v praxi určit přítomnost nebezpečných látek nebo posoudit nebezpečné vlastnosti odpadu, musí být tento klasifikován jako nebezpečný odpad.

Podpisy.