



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 29. novembra 2018¹

Vec C-60/18

**AS Tallinna Vesi
proti
Keskkonnaamet,
za účasti:
Keskkonnaministeerium**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn, Estónsko)]

„Smernica 2008/98/ES – Odpad – Koniec stavu odpadu – Zhodnocovanie – Špecifické kritériá pre stav, keď čistiarenský kal prestáva byť odpadom – Neexistencia kritérií na európskej alebo vnútroštátnej úrovni“

I. Úvod

1. Od rozsudku Vesso a Zanetti² sa Súdny dvor zaoberá pojmom odpad už desaťročia. O niečo novšia je otázka, za akých podmienok je odpad opäť transformovaný na normálny tovar, ktorý viac nepodlieha prísnyim pravidlám právnych predpisov o odpadoch.³ Novelizáciou smernice o odpade v roku 2008⁴ normotvorca podnikol prvé kroky k tomu, aby sa dospelo k odpovedi. Túto nedávno ďalej spresnil,⁵ avšak tieto zmeny ešte nie sú uplatniteľné na konanie vo veci samej.
2. Nezávisle od nedávnych zmien je preto dôležitý aspekt, že látka alebo vec spĺňa určité požiadavky pre konkrétne použitie a vyhovie existujúcim právnym predpisom a normám pre výrobky. Znamená to však, že odpad prestáva byť odpadom len vtedy, ak a po tom, ako bol zhodnotený na výrobok, ktorý zodpovedá všeobecným štandardom stanoveným na tieto účely? Alebo môže držiteľ odpadu požadovať, aby príslušné inštitúcie v jednotlivom prípade nezávisle od toho, či existujú štandardy pre produkt, rozhodli o tom, či odpad prestáva byť odpadom?
3. Tieto otázky sú formulované v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Rozsudok z 28. marca 1990, C-206/88 a C-207/88, EU:C:1990:145.

³ Rozsudok z 15. júna 2000, ARCO Chemie Nederland a i. (C-418/97 a C-419/97, EU:C:2000:318).

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3). Zmeny zavedené nariadením Komisie (EÚ) č. 1357/2014 z 18. decembra 2014, ktorým sa nahrádza príloha III k smernici Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 365, 2014, s. 89) a smernicou Komisie (EÚ) 2015/1127 z 10. júla 2015, ktorou sa mení príloha II k smernici Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 184, 2015, s. 13) v prejednávacom konaní nemajú význam.

⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/851 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2008/98/ES o odpade (Ú. v. EÚ L 150, 2018, s. 109).

II. Právny rámec

A. *Smernica o odpade*

4. Podľa článku 3 bodu 1 smernice o odpade „sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov: ‚odpad‘ je každá látka alebo vec, ktorej sa držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť, alebo je povinný sa jej zbaviť“.

5. Článok 4 ods. 1 smernice o odpade obsahuje hierarchiu odpadového hospodárstva:

„V právnych predpisoch a politikách, ktoré sa týkajú predchádzania vzniku odpadu a nakladania s odpadom, sa ako poradie priorit uplatňuje táto hierarchia odpadového hospodárstva:

- a) predchádzanie vzniku;
- b) príprava na opätovné použitie;
- c) recyklácia;
- d) iné zhodnocovanie, napr. energetické zhodnocovanie; a
- e) zneškodňovanie.“

6. Pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom, je smerodajný článok 6 smernice o odpade:

„1. Niektorý špecifický odpad prestáva byť odpadom v zmysle článku 3... [bodu 1], ak prejde činnosťou zhodnocovania vrátane recyklácie a splňa osobitné kritériá, ktoré sa vypracujú v súlade s týmito podmienkami:

- a) látka alebo vec sa bežne používa na špecifické účely;
- b) pre túto látku alebo vec existuje trh alebo je po nej dopyt;
- c) látka alebo vec splňa technické požiadavky na špecifické účely a splňa existujúce právne predpisy a normy uplatniteľné na výroby; a
- d) použitie látky alebo veci nepovedie k celkovým nepriaznivým vplyvom na životné prostredie alebo zdravie ľudí.

Kritériá v potrebných prípadoch zahŕňajú aj limitné hodnoty pre znečisťujúce látky a zohľadnia všetky prípadné nepriaznivé vplyvy látky alebo predmetu na životné prostredie.

2. – 3. ...

4. Ak neboli podľa postupu stanoveného v odsekoch 1 a 2 určené kritériá na úrovni Spoločenstva, členské štáty môžu v jednotlivých prípadoch rozhodnúť, či určitý odpad prestal byť odpadom, pričom zohľadnia uplatniteľnú judikatúru. Takéto rozhodnutia oznámia Komisii v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti, ako to uvedená smernica požaduje.“

7. Dôležité povinnosti a ciele smernice o odpade sú stanovené v článku 13:

„Členské štáty prijímú potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa nakladanie s odpadom vykonávalo bez ohrozovania zdravia ľudí, poškodzovania životného prostredia...“

8. Po doručení návrhu na začatie prejudiciálneho konania bola smernica o odpade zmenená v mnohých bodoch, najmä v súvislosti s článkom 6. Tieto zmeny sa však majú prebrať až k 5. júlu 2020 a preto v konaní vo veci samej nie sú uplatniteľné.

B. Estónsky zákon o odpade

9. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka najmä § 2¹ Jäätmeseadus (zákon o odpadoch, ďalej len „JäätS“) v znení platnom od 18. júla 2014, ktorý upravuje stav, keď odpad prestáva byť odpadom:

„1. Odpad sa už nepovažuje za odpad, ak prešiel činnosťou zhodnocovania, vrátane recyklácie, a spĺňa kritériá stanovené na základe článku 6 ods. 2 [smernice o odpade], ktoré sa majú určiť podľa týchto podmienok:

- (1) látka alebo vec sa bežne používa na špecifické účely;
 - (2) pre látku alebo vec existuje trh alebo je po nej dopyt;
 - (3) látka alebo vec spĺňa technické požiadavky, právne predpisy a normy uplatniteľné na výrobky na špecifické účely;
 - (4) použitie látky alebo veci nepovedie k nepriaznivým vplyvom na životné prostredie alebo zdravie ľudí.
2. Ak nie sú stanovené kritériá v zmysle odseku 1 tohto paragrafu v súlade s článkom 6 ods. 2 [smernice o odpade], príslušný minister môže nariadením stanoviť kritériá, podľa ktorých určité druhy odpadu prestávajú byť odpadom, pričom zohľadní podmienky uvedené v odseku 1 bodoch 1 až 4 tohto paragrafu.
3. Kritériá musia zahŕňať limitné hodnoty pre znečisťujúce látky, ak je to potrebné, a zohľadníť prípadné škodlivé vplyvy na životné prostredie a zdravie.
4. Činnosť zhodnocovania, po ktorej odpad prestáva byť odpadom, musí byť uvedená v povolení v oblasti odpadov alebo v integrovanom povolení v oblasti životného prostredia, vydanom podľa zákona o priemyselných emisiách a udelenom podniku, ktorý činnosť zhodnocovania vykonal...“

III. Skutkové okolnosti a návrh na začatie prejudiciálneho konania

10. Keskkonnaamet (Úrad životného prostredia, Estónsko) udelil spoločnosti AS Tallinna Vesi, prevádzkovateľovi čistiarenských zariadení, v rokoch 2014 a 2015 povolenie v oblasti odpadov na zhodnocovanie odpadov v zariadení na spracovanie odpadov v Tallinne (Estónsko) v celkovom ročnom množstve 32 000 ton a v zariadení na spracovanie odpadov v obci Harku v kraji Harjumaa (Estónsko) v celkovom ročnom množstve 7 000 ton.

11. Z odôvodnení uvedených v rozhodnutí možno odvodiť, že Tallinna Vesi prevádzkuje kanalizáciu komunálnej odpadovej vody, ako aj spracovanie odpadových vôd v jednotke používajúcej technológiu aktivovaného kalu.

12. Úrad životného prostredia a Tallinna Vesi sa sporia o tom, či takto spracovaný čistiarenský kal sa ešte má považovať za odpad, čo by značne obmedzilo jeho použitie, alebo môže byť voľne predávaný ako výrobok.

13. Podľa názoru Tallinna Vesi pri činnosti čistenia odpadových vôd ide o biologickú recykláciu. Podľa estónskeho práva je biologická recyklácia činnosťou určenou na zhodnocovanie odpadu, ktorou sa odpadové materiály opätovne spracujú na výrobky a ktorá predstavuje stav, keď odpad prestáva byť odpadom. Tallinna Vesi by chcela získať náležité povolenie v oblasti odpadov.

14. Úrad životného prostredia naopak zastáva názor, že na to, aby nastal stav, keď odpad prestáva byť odpadom, by museli byť splnené všetky kritériá uvedené v § 2¹ ods. 1 bodoch 1 až 4 estónskeho zákona o odpadoch. Látka alebo vec sa najmä podľa § 2¹ ods. 1 bodu 3 estónskeho zákona o odpadoch stane výrobkom len vtedy, keď spĺňa normy uplatniteľné na výrobky na špecifické účely.

15. Na výrobok, ktorý je výsledkom stabilizačnej a sanitačnej činnosti vykonávanej spoločnosťou Tallinna Vesi, sa nevzťahuje žiadna norma uplatniteľná na výrobok, a preto činnosti spracovania odpadov vykonávané podnikom treba klasifikovať ako biologické spracovanie *predchádzajúce* zhodnocovaniu odpadov. Preto sa používateľ čistiarenskeho kalu musí bez ohľadu na predbežnú úpravu registrovať ako osoba nakladajúca s odpadom, ktorý nie je nebezpečný, alebo musí mať povolenie v oblasti odpadov alebo integrované povolenie v oblasti životného prostredia.

16. Úrad životného prostredia navyše zastáva názor, že § 2¹ estónskeho zákona o odpadoch neoprávňuje úrad životného prostredia na rozhodovanie o stave, keď odpad prestáva byť odpadom, ale konať môže výlučne na základe právneho aktu Európskej únie alebo nariadenia ministra životného prostredia.

17. Tallinna Vesi podala proti povoleniam v oblasti odpadov žalobu, pretože sa podľa nich spracovaný čistiarenský kal má ďalej považovať za odpad. Po tom, ako bola táto žaloba na prvom stupni zamietnutá, prebieha odvolacie konanie na Odvolacom súde Tallinn (Estónsko). Súdnemu dvoru preto daný súd predkladá nasledujúce otázky:

1. Má sa článok 6 ods. 4 smernice o odpadoch vykladať v tom zmysle, že s týmto ustanovením je v súlade vnútroštátny právny akt, ktorý stanovuje, že ak na úrovni Únie vo vzťahu k určitému druhu odpadov nie sú stanovené kritériá konca stavu odpadu, závisí stav, keď odpad prestáva byť odpadom, od toho, či sa na konkrétny druh odpadov vzťahujú kritériá stanovené všeobecne záväzným vnútroštátnym právnym aktom?
2. Priznáva článok 6 ods. 4 prvá veta smernice o odpade v prípade, že na úrovni Únie vo vzťahu k určitému druhu odpadov nie sú stanovené kritériá konca stavu odpadu, držiteľovi odpadu právo požiadať príslušný úrad alebo súd členského štátu o určenie konca stavu odpadu v súlade s platnou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie bez ohľadu na to, či sa na konkrétny druh odpadov vzťahujú kritériá stanovené všeobecne záväzným vnútroštátnym právnym aktom?

18. Písomné pripomienky predložili Tallinna Vesi, Estónska republika, Talianska republika, Rakúska republika, Holandské kráľovstvo a Európska komisia. Ústne pojednávanie sa nekonalo, pretože Súdny dvor dospel k záveru, že má dostatok informácií na to, aby mohol rozhodnúť.

IV. Právne posúdenie

19. Odvolací súd Tallinn vychádza očividne z toho, že čistiarenský kal je odpad, pretože sa nepýta, či sa čistiarenský kal v zmysle výnimky podľa článku 2 ods. 2 písm. a) smernice o odpade v spojení so smernicou o čistení odpadových vôd⁶ a/alebo so smernicou o čistiarenskom kale⁷ vôbec má považovať za odpad. Rovnako sa nepýta, či smernica o čistiarenskom kale prípadne odôvodňuje dostatočné štandardy pre výrobok. Ak by v súvislosti s týmito otázkami ešte mali existovať pochybnosti, ostávajú minimálne dočasne prenechané vnútroštátnemu súdu.

20. Namiesto toho je predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania komplikované, v uplatniteľnom znení možno trocha nešťastne vyjadrené pravidlo. Článok 6 ods. 1 smernice o odpade síce obsahuje špecifické podmienky, ktoré sú významné pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom, avšak tieto podmienky musia byť predtým, ako sa podľa nich môže určiť, či určitý odpad prestáva byť odpadom, najprv spresnené Komisiou v ďalších právnych aktoch.⁸ Ak na úrovni Únie neboli stanovené kritériá, tak podľa článku 6 ods. 4 môžu namiesto toho členské štáty v jednotlivých prípadoch rozhodnúť, či určitý odpad prestal byť odpadom, pričom zohľadnia uplatniteľnú judikatúru.

21. Obe otázky o stave, keď odpad prestáva byť odpadom, ktoré boli predložené Súdnemu dvoru, sa týkajú tohto posledného uvedeného ustanovenia. Po prvé sa [vnútroštátny súd] pýta, či článok 6 ods. 4 smernice o odpade je v súlade s tým, že stav, keď odpad prestáva byť odpadom, je závislý od toho, že pre látku alebo vec boli na európskej alebo vnútroštátnej úrovni stanovené štandardy na výrobky, po ďalšie, či držiteľ odpadu môže žiadať, aby orgán alebo súd v jednotlivom prípade rozhodol o tom, že odpad sa ešte má považovať za odpad alebo už viac nie.

22. Pritom odpoveď na jednu otázku môže mať značný vplyv na odpoveď na druhú otázku. Pretože, ak by malo byť prípustné, že stav, keď odpad prestáva byť odpadom, je závislý od určenia kritérií, nemôže od toho nezávisle existovať povinnosť rozhodnúť o stave, keď odpad prestáva byť odpadom, v jednotlivom prípade. Na druhej strane by sa znenie článku 6 ods. 4 smernice o odpade, ktorý členským štátom umožňuje rozhodnúť v *jednotlivom prípade*, mohlo chápať aj v tom zmysle, že členské štáty môžu rozhodnúť *len* individuálne, ale nie určovať všeobecné kritériá.

23. Ako ďalej uvediem, odpovede sa nachádzajú medzi týmito extrémami. Na tento účel najprv rozoberiem znenie článku 6 ods. 4 prvej vety smernice o odpade, potom preberiem materiálnoprávne predpoklady pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom, zvažím oprávnenia členských štátov v tejto súvislosti a nakoniec preskúmam vzťah všeobecných pravidiel a individuálnych rozhodnutí pri uplatnení článku 6 ods. 4.

A. Znenie článku 6 ods. 4 prvej vety smernice o odpade

24. Zdá sa, že odpoveď na návrh na začatie prejudiciálneho konania relatívne jednoznačne vyplýva z článku 6 ods. 4 prvej vety smernice o odpade. Podľa neho *môžu* členské štáty v jednotlivých prípadoch rozhodnúť, či určitý odpad prestal byť odpadom, pričom zohľadnia uplatniteľnú judikatúru, ak Komisia na úrovni Únie neurčila kritériá.

6 Smernica Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd (Ú. v. ES L 135, 1991, s. 40; Mim. vyd. 15/002, s. 26); smerodajné by bolo znenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1137/2008 z 22. októbra 2008 o prispôbení určitých nástrojov, na ktoré sa vzťahuje postup ustanovený v článku 251 zmluvy, rozhodnutiu Rady 1999/468/ES, pokiaľ ide o regulačný postup s kontrolou Prispôbenie právnych aktov regulačnému postupu s kontrolou – Prvá časť (Ú. v. EÚ L 311, 2008, s. 1). K vymedzeniu rozsahu pôsobnosti smernice o odpade v súvislosti s odpadovými vodami pozri rozsudok z 10. mája 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 Smernica Rady 86/278/EHS z 12. júna 1986 o ochrane životného prostredia a najmä pôdy pri použití splaškových kalov v poľnohospodárstve (Ú. v. ES L 181, 1986, s. 6; Mim. vyd. 15/001, s. 265); smerodajné je pre znenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 z 11. marca 2009 o prispôbení určitých nástrojov, na ktoré sa vzťahuje postup uvedený v článku 251 zmluvy, rozhodnutiu Rady 1999/468/ES, pokiaľ ide o regulačný postup s kontrolou Prispôbenie právnych aktov regulačnému postupu s kontrolou – druhá časť (Ú. v. EÚ L 87, 2009, s. 109).

8 Rozsudok zo 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 55).

25. Na prvý pohľad sa preto ponúka možnosť oprieť sa o znenie tohto ustanovenia, najmä o použitie slovesa „môžu“, a prípadne ešte zohľadniť oprávnenie členských štátov zaviesť prísnejšie ochranné opatrenia podľa článku 193 ZFEÚ. Už z toho by sa dalo vyvodiť, že ani vnútroštátna administratíva, ani súdy členských štátoch nie sú *povinné* v prípade nedostatku špecifických európskych alebo vnútroštátnych pravidiel pre určité látky alebo veci určiť, kedy nastáva stav, keď odpad už nie je odpadom. Podľa toho prístupu by nemuseli určiť ani kritériá, ani individuálne rozhodnúť.

26. V skutočnosti by však bol takýto spôsob chápania príliš povrchný. Návrh na začatie prejudiciálneho konania vyžaduje skôr hlbší rozbor pojmu odpad, a najmä predpokladov pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom. Považovanie látky alebo veci naďalej za odpad by nezodpovedalo smernici o odpade, ak by už podľa smernice prestali byť odpadom. Medzi cieľmi smernice o odpade, a to na jednej strane poskytnúť vysokú úroveň ochrany a na druhej strane zhodnotiť odpad podľa možností na použiteľné produkty, by skôr mala byť zachovaná rovnováha.

B. Stav, keď odpad prestáva byť odpadom

27. Článok 6 smernice o odpade uvádza dva spôsoby, ktoré vedú k stavu, keď odpad prestáva byť odpadom.

28. Podľa článku 6 ods. 1 smernice o odpade niektorý špecifický odpad prestáva byť odpadom, ak prejde činnosťou zhodnocovania a spĺňa osobitné kritériá, ktoré vypracuje Komisia podľa určitých podmienok. Podľa toho by stav, keď odpad prestáva byť odpadom, musel nastať, ale podmienky tohto ustanovenia neboli splnené. Komisia totiž pre čistiarenský kal uvedené kritériá nevypracovala.

29. Druhý spôsob, ako dosiahnuť stav, keď odpad prestáva byť odpadom, je stanovený v článku 6 ods. 4 smernice o odpade. Tam upravené rozhodnutie členských štátov musí zohľadňovať judikatúru (Súdneho dvora).

30. Judikatúra, na ktorú sa odvoláva v článku 6 ods. 4, sa vyvíjala nezávisle od článku 6 a vychádza z definície uvedenej v článku 3 prvom bode smernice o odpade.⁹ Podľa tejto definície je odpadom každá látka alebo vec, ktorej sa držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť, alebo je povinný sa jej zbaviť. Či zbavenie sa existuje, je potrebné preskúmať (objektívne) na základe všetkých okolností; pričom sa má zohľadniť cieľ smernice a dbať na to, aby nebola ohrozená jej účinnosť.¹⁰

31. Táto definícia by sa mohla chápať v tom zmysle, že látka alebo vec prestáva byť odpadom vtedy, keď sa jej držiteľ viac nezbavuje, nechce sa jej zbaviť alebo nie je povinný sa jej zbaviť.

32. Takáto (možno samovoľná) zmena stavu odpadu by však nebola v súlade so systémom odpadového hospodárstva vymedzeného v smernici o odpade, keďže tento najprv predpokladá ďalšie uplatnenie právnych predpisov o odpadoch.

33. Podľa článku 15 ods. 1 smernice o odpadoch členské štáty najmä prijímajú potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že každý pôvodný pôvodca odpadu alebo iný držiteľ odpadu vykoná spracovanie odpadu sám, alebo prenechá spracovanie obchodníkovi alebo zariadeniu alebo podniku, ktorí vykonávajú činnosti spracovania odpadu, alebo zabezpečí, aby spracovanie zariadilo verejné alebo súkromné zariadenie na zber odpadu v súlade s článkami 4 a 13.

⁹ Rozsudok zo 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 57 a tam citovaná judikatúra).

¹⁰ Rozsudky z 18. decembra 2007, Komisia/Taliansko (C-263/05, EU:C:2007:808, bod 40), a z 12. decembra 2013, Shell Nederland a Belgian Shell (C-241/12 a C-242/12, EU:C:2013:821, bod 40).

34. Článok 13 smernice o odpade obsahuje dôležitú povinnosť vyplývajúcu z právnych predpisov o odpadoch, a to zabezpečiť, aby sa nakladanie s odpadom vykonávalo bez ohrozovania zdravia ľudí alebo poškodzovania životného prostredia. V článku 4 je vymedzená hierarchia odpadového hospodárstva, ktorá na prvom mieste uvádza predchádzanie vzniku odpadu, potom prípravu na opätovné použitie, potom recykláciu, iné zhodnocovanie a ako poslednú možnosť zneškodňovanie.

35. Kto však v tomto rozsahu odpad profesionálne spracováva, nebude sa ho aspoň počas spracovania zbavovať. Naopak, držba odpadu je neodmysliteľnou podmienkou danej činnosti a dosiahnutia očakávaného zisku. Prevádzka skládky teda spočíva v dlhodobej držbe odpadu. A práve profesionálne zhodnocovanie odpadu zvyčajne predpokladá nadobudnutie sporného odpadu. Aj preto vznikajú nezhody o tom, kto smie určité odpady zneškodniť alebo zhodnotiť.¹¹

36. Táto neexistencia zbavenia sa pri odpadovom hospodárstve však nemôže viesť k tomu, aby sa odpad vyňal z rozsahu pôsobnosti právnych predpisov o odpadoch. V okamihu, keď sa prestávajú uplatňovať právne predpisy o odpadoch, nie je už viac zaručené dodržiavanie článkov 4 a 13 smernice o odpade.

37. Stav, keď odpad prestáva byť odpadom, preto oprávnene predpokladá, že držiteľ sa látky alebo veci nezbavuje, nechce sa jej zbaviť alebo nie je povinný sa jej zbaviť,¹² ale táto podmienka nepostačuje na to, aby odpad prestal byť odpadom. To sa navyše prejavuje v podmienkach uvedených v článku 6 ods. 1 smernice o odpade, ale aj v judikatúre Súdneho dvora, ktorá sa týka článku 6 ods. 4.

38. Pre určité formy zhodnocovania Súdny dvor totiž uznal, že výsledné látky, s výhradou zbavenia sa, nie sú viac odpadom. To platí pre zhodnocovanie materiálov z obalového odpadu na nový materiál alebo nový výrobok, ktorý má porovnateľné vlastnosti ako materiál, z ktorého boli vyrobené,¹³ a pre spracovanie železného odpadu na oceľarske výrobky, iné oceľarske výrobky, ktoré boli vyrobené z tak podobných primárnych surovín, že ich nemožno odlíšiť.¹⁴ Zhodnocovanie odpadov na vyčistený plyn, ktorý sa využíva ako palivo, dosahuje podobnú kvalitu.¹⁵

39. Stav, keď látka alebo vec prestáva byť odpadom, má teda dva predpoklady. Po prvé držiteľ sa predmetnej látky alebo veci v zmysle článku 3 bod 1 smernice o odpadoch nesmie zbaviť, nesmie sa jej chcieť zbaviť alebo nesmie byť povinný sa jej zbaviť. Po druhé látka alebo vec sa musí *činnosťou zhodnocovania* stať použiteľnou bez toho, aby sa ohrozilo zdravie ľudí a poškodilo životné prostredie.¹⁶

40. V judikatúre sa však nehovorí o tom, že Únia alebo členské štáty musia vydať pravidlá alebo rozhodnutia, v dôsledku ktorých by odpad prestal byť odpadom.

C. Oprávnenia členských štátov a ich hranice

41. Uvedené podmienky pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom, sú však smerodajné pre s ním súvisiace právomoci členských štátov. Popri článku 6 ods. 4 smernice o odpade je v tejto súvislosti relevantná úprava zhodnocovania odpadu, ktorá v judikatúre predstavuje predpoklad pre stav, keď odpad prestáva byť odpadom.

11 Pozri napríklad rozsudky z 9. septembra 1999, Komisia/Nemecko (C-102/97, EU:C:1999:394), ktorý sa týka sporu medzi určitými spôsobmi použitia odpadového oleja, a z 23. mája 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), o prístupe k stavebnému odpadu.

12 Rozsudok zo 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 57).

13 Rozsudok z 19. júna 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, bod 75).

14 Rozsudok z 11. novembra 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, bod 52).

15 Rozsudky zo 4. decembra 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, body 35 a 36), a z 25. februára 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, body 20 a 21).

16 Pozri rozsudok zo 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 60).

42. Príloha II smernice o odpade obsahuje zoznam činností zhodnocovania. S výnimkou špecifických pravidiel Únie pre určitý odpad, napríklad na základe článku 6 ods. 1 a 2, úprava činnosti zhodnocovania – vrátane požiadaviek na úplné zhodnocovanie – zvyčajne podľa článku 10 prináleží členským štátom. Tieto musia dbať na hierarchiu odpadového hospodárstva podľa článku 4 a podľa článku 13 zabrániť ohrozeniu zdravia ľudí, ako aj poškodzovaniu životného prostredia, môžu však stanoviť celkom rozdielne vysoké štandardy ochrany.¹⁷

43. Toto oprávnenie členských štátov, aby rozhodli o činnostiach zhodnocovania a s nimi súvisiacej platnej úrovni ochrany, zodpovedá zneniu článku 6 ods. 4 smernice o odpade, podľa ktorého *môžu* členské štáty v jednotlivom prípade rozhodnúť, či určitý odpad prestal byť odpadom, ale *nemusia* uznať, že nastal stav, keď odpad prestáva byť odpadom. Článok 193 ZFEÚ podporuje toto oprávnenie, keďže podľa neho môžu členské štáty udržiavať alebo zavádzať prísnejšie ochranné opatrenia.

44. Voľnosť členských štátov pri uplatnení článku 6 ods. 4 smernice o odpade však nie je neobmedzená. Musia zohľadniť ciele smernice, napríklad hierarchiu odpadového hospodárstva podľa článku 4, a najmä požiadavku zhodnocovania odpadu podľa odôvodnenia 29, ale aj základné práva dotknutých osôb, v prejednávacom prípade najmä vlastnícke právo upravené v článku 17 Charty základných práv a slobodu podnikania upravenú v článku 16 Charty.

45. Článok 193 ZFEÚ na týchto hraniciach nemení nič zásadné, keďže aj prísnejšie ochranné opatrenia musia na jednej strane vyhovieť cieľom konkrétnych opatrení Únie a na druhej strane rešpektovať právo Únie, najmä všeobecné právne zásady,¹⁸ ktoré zahŕňajú základné práva.

46. Členským štátom však pri uskutočňovaní cieľov smernice o odpade, obzvlášť v súvislosti s ochranou zdravia a životného prostredia podľa článku 13, prináleží voľná úvaha.¹⁹ Lebo primerané opatrenia predpokladajú komplexné posúdenia rizík konkrétnych opatrení na zhodnocovanie podľa najnovšieho stavu vedeckých a technických poznatkov.²⁰ Právo Únie umožňuje, aby sa súdne preskúmanie takýchto rozhodnutí obmedzilo na zjavné chyby v posúdení,²¹ vyžaduje však, aby príslušné orgány rešpektovali procesnoprávne požiadavky, to znamená najmä, aby starostlivo a nestranne preskúmali všetky podstatné aspekty jednotlivého prípadu.²² Táto voľná úvaha sa musí uplatniť aj pri vyvažovaní záujmov nevyhnutnom pri uplatnení dotknutých základných práv.

47. Následne členským štátom podľa smernice o odpade, a najmä podľa článku 6 ods. 4, pri rozhodovaní o tom, či určitý odpad sa ďalej má považovať za odpad, prináleží ďalšia voľná úvaha. Toto rozhodnutie musia prijať pri zohľadnení všetkých podstatných okolností veci a najnovšieho stavu vedeckých a technických poznatkov a pritom tiež rešpektovať príslušné procesnoprávne požiadavky.

17 Pozri rozsudok zo 16. decembra 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, body 45 a 46).

18 Rozsudok z 13. júla 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, bod 61).

19 Pozri rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, body 66 a 67); z 18. novembra 2004, Komisia/Grécko (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, bod 21); zo 16. decembra 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, bod 45), a z 11. decembra 2008, M.I.V.E.R. a Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, bod 25).

20 Pozri rozsudok z 28. júla 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, bod 45).

21 Pozri rozsudky z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 34 a 35); z 9. júna 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 76 a 78), ako aj z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 60). V súvislosti s kontrolou rozhodnutí inštitúcií Únie pozri napríklad rozsudky z 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 13); z 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia a i. (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 135); zo 6. novembra 2008, Holandsko/Komisia (C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 54), ako aj z 9. júna 2016, Pesce a i. (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 49).

22 V súvislosti s preskúmaním opatrení členských štátov pozri rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 61), v súvislosti s opatrením Únie napríklad rozsudky zo 6. novembra 2008, Holandsko/Komisia (C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 56), a zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 69).

D. Všeobecná úprava alebo individuálne rozhodnutia

48. Je ešte potrebné vysvetliť, či vo svetle predchádzajúcich úvah je v súlade so smernicou o odpade, a najmä s článkom 6 ods. 4, aby koniec stavu odpadu bol závislý od toho, že pre spornú látku alebo vec boli na európskej alebo vnútroštátnej úrovni stanovené kritériá pre koniec stavu odpadu. Ak by takáto úprava bola prípustná, držiteľom odpadu by neprináležalo právo na individuálne určenie, že určitý odpad napriek chýbajúcim kritériám prestáva byť odpadom.

49. V tejto súvislosti je najprv potrebné objasniť, že členské štáty podľa článku 6 ods. 4 smernice o odpade môžu stanoviť kritériá pre koniec stavu odpadu. Podľa tohto ustanovenia síce môžu rozhodnúť v *jednotlivom prípade*, to však neznamená, že členské štáty môžu pre určitý odpad rozhodnúť len individuálne. Článok 6 ods. 4 druhá veta skôr upozorňuje na to, že tieto rozhodnutia sa podľa smernice o technických normách a predpisoch²³ majú oznámiť Komisii, pokiaľ to táto smernica vyžaduje. Uvedená smernica však neplatí pre rozhodnutia v jednotlivých prípadoch, ale pre návrhy technických predpisov. V zásade by týmto spôsobom boli zahrnuté kritériá pre koniec stavu odpadu určitých druhov odpadov. Takéto kritériá sú navyše pre primerané a koherentné uplatnenie právnych predpisov o odpadoch užitočnejšie ako obmedzenie sa na jednotlivé prípady.

50. Spravidla bude aj prípustné, aby koniec stavu odpadu bol závislý od existencie takýchto kritérií. Keďže odpad je väčšinou spojený s rizikami pre ochranu zdravia a životného prostredia, ktoré odôvodňujú uplatnenie právnych predpisov o odpadoch.²⁴

51. Čo sa konkrétne týka zhodnocovania čistiarenskeho kalu, najmä Rakúsko správne zdôrazňuje, že je to spojené s určitými rizikami pre životné prostredie a zdravie ľudí, predovšetkým s rizikom znečistenia škodlivými látkami. Preto by členským štátom malo byť umožnené, s ohľadom na voľnú úvahu, ktorá im prináleží, nestanoviť koniec stavu odpadu pre čistiarenský kal, respektíve neurčiť štandard pre výroby zo spracovaného čistiarenskeho kalu, ak by tieto štandardy viedli ku koncu stavu odpadu.

52. Môže však existovať odpad, ktorý je pri zohľadnení všetkých podstatných okolností a najnovšieho stavu vedeckých a technických poznatkov, bez akýchkoľvek rozumných pochybností, použiteľný bez toho, aby ohrozil zdravie ľudí, respektíve poškodil životné prostredie alebo aby sa ho držiteľ v zmysle článku 3 bodu 1 smernice o odpade zbavoval, chcel sa ho zbaviť alebo bol povinný sa ho zbaviť.

53. V takomto prípade by bola voľná úvaha členských štátov značne obmedzená a členské štáty by sa nemohli odvolať na to, že pre takýto odpad ešte neboli stanovené kritériá pre koniec stavu odpadu. Za týchto podmienok by mal držiteľ odpadu právo na to, aby príslušné orgány alebo súdy v jednotlivých prípadoch určili koniec stavu odpadu v prípade, ak napriek tomu nie je potrebné predpokladať, že držiteľ odpadu sa materiálu alebo veci zbavuje, chce sa jej alebo je povinný sa jej zbaviť.

54. Či stav odpadu môže za určitých podmienok automaticky skončiť, či už bezprostredne na základe smernice o odpade, či už preto, že smernica pripúšťa primeranú vnútroštátnu úpravu, nemusí byť v prejednávacom prípade rozhodnuté. Na jednej strane túto možnosť estónske právo neupravuje a na druhej strane sa účastníci konania sporia o zákonnosť správnych rozhodnutí, ktoré koniec stavu odpadu vylučujú.

²³ Uvádza sa smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov (Ú. v. EÚ L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337), ktorá však medzitým bola nahradená rovnako nazvanou smernicou (EÚ) 2015/1535 (Ú. v. EÚ L 241, 2015, s. 1).

²⁴ Pozri rozsudky z 24. mája 2007, Komisia/Španielsko (C-361/05, EU:C:2007:298, bod 20), a z 10. júna 2010, Komisia/Portugalsko (C-37/09, EU:C:2010:331, bod 37).

V. Návrh

55. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

Podľa článku 6 ods. 4 smernice 2008/98/ES o odpade môžu členské štáty určiť, že odpad spravidla podlieha právnym predpisom o odpadoch až do okamihu, keď spĺňa kritériá pre koniec stavu odpadu, ktoré boli stanovené pre jednotlivé konkrétne druhy odpadov všeobecne záväzným európskym alebo vnútroštátnym právnym aktom.

Ak takéto kritériá neexistujú, držiteľ odpadu má právo požiadať príslušný orgán alebo súd členského štátu, aby pre určitý odpad určil koniec stavu odpadu, ak je tento odpad pri zohľadnení všetkých podstatných okolností a najnovšieho stavu vedeckých a technických poznatkov, bez akýchkoľvek rozumných pochybností, po zhodnotení použiteľný bez toho, aby ohrozil zdravie ľudí, alebo poškodil životné prostredie alebo aby sa ho držiteľ v zmysle článku 3 bodu 1 smernice 2008/98 zbavoval, chcel sa ho zbaviť alebo bol povinný sa ho zbaviť.