Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 19. března 2020[1]

Spojené věci C-21/19 až C-23/19

Trestní řízení
proti
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P. F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
za účasti:
Openbaar Ministerie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Přeprava odpadů v rámci Evropské unie – Směrnice 2008/98/ES – Článek 5 odst. 1 – Pojem ‚vedlejší produkt' – Oblast působnosti nařízení (ES) č. 1013/2006 – Článek 1 odst. 3 písm. d) – Nařízení (ES) č. 1069/2009 – Pojem ‚vedlejší produkty živočišného původu' a ‚kategorie materiálů' – Použití na směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných – Riziko účelového obcházení"

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden, Nizozemsko) se týká právní úpravy Unie v oblasti odpadů, a zvláště přepravy vedlejších produktů živočišného původu smíchaných s nikoliv nebezpečnými odpady.

2. Po rozsudku ReFood[2] týkajícím se přepravy vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3, tedy kategorie nejméně nebezpečné, který se zabýval otázkou, zda se tato přeprava řídí nařízením (ES) č. 1069/2009[3], nebo více omezujícím nařízením, kterým je, celkově vzato, nařízení (ES) č. 1013/2006[4], se má Soudní dvůr opět vyjádřit ke vztahu mezi těmito dvěma nařízeními, tentokrát však v případě směsi materiálů.

3. Projednávaná věc odhaluje určité problémy ve znění, a tudíž i ve výkladu použitelných právních předpisů, které se budu snažit vyzdvihnout.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Rozsudek ze dne 23. května 2019, ReFood (C-634/17, dále jen „rozsudek ReFood", EU:C:2019:443).

3 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu) (Úř. věst. 2009, L 300, s. 1).

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů (Úř. věst. 2006, L 190, s. 1).

4. Závěrem své analýzy navrhnu Soudnímu dvoru, v návaznosti na linii vytýčenou rozsudkem ReFood, aby rozhodl, že přeprava směsi vedlejších produktů živočišného původu s nikoliv nebezpečnými odpady podléhá nařízení č. 1069/2009, a zvláště ustanovením použitelným na kategorii vedlejších produktů živočišného původu, do které spadají vedlejší produkty živočišného původu obsažené v této směsi.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Právní úprava odpadů

a) Směrnice 2008/98/ES

5. Článek 2 odst. 2 směrnice 2008/98/ES [5] stanoví:

„Následující položky jsou vyňaty z oblasti působnosti této směrnice v rozsahu, v jakém se na ně vztahují jiné právní předpisy Společenství:

[…]

b) vedlejší produkty živočišného původu, včetně zpracovaných výrobků, upravené nařízením (ES) č. 1774/2002[[6]] kromě těch, které jsou určeny ke spalování, skládkování nebo využití v zařízení na výrobu bioplynu nebo kompostování;

[…]“

6. Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Vedlejší produkty“, stanoví:

„1. Látku nebo předmět vzniklé při výrobním procesu, jehož prvotním cílem není výroba tohoto předmětu, lze považovat za vedlejší produkt a nikoliv za odpad podle čl. 3 bodu 1 pouze tehdy, jsou-li splněny tyto podmínky:

a) další využití látky nebo předmětu je jisté;

b) látku nebo předmět lze využít přímo bez dalšího zpracování jiným než běžným průmyslovým způsobem;

c) výroba látky nebo předmětu je nedílnou součástí výrobního procesu a

d) další využití je zákonné, tj. látka nebo předmět splňují všechny příslušné požadavky, pokud jde o výrobek, životní prostředí a ochranu zdraví u konkrétního použití a nepovedou k celkovým nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

[…]“

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 3. října 2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu (Úř. věst. 2002, L 273, s. 1; Zvl. vyd. 03/37, s. 92). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1069/2009.

b) Nařízení č. 1013/2006

7. V bodě 11 odůvodnění nařízení č. 1013/2006 se uvádí:

„Je nutné zamezit duplicitě s [nařízením č. 1774/2002], které již obsahuje ustanovení upravující zasílání, směrování a pohyb (sběr, doprava, manipulace, zpracování, použití, využití nebo odstranění, evidence, průvodní doklady a vysledovatelnost) vedlejších produktů živočišného původu v rámci Společenství, do něj a z něj."

8. Článek 1 odst. 3 písm. d) tohoto nařízení stanoví:

„Z oblasti působnosti tohoto nařízení jsou vyloučeny:

[…]

d) přeprava, na kterou se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení […] č. 1774/2002;

[…]"

9. Článek 2 bod 35) uvedeného nařízení obsahuje definici „nedovolené přepravy", kterou se rozumí mimo jiné přeprava uskutečněná bez oznámení všem dotčeným příslušným orgánům nebo bez jejich souhlasu.

10. Ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. c) téhož nařízení zní:

„1. Pokud je podáno oznámení o plánované přepravě odpadů určených k využití, mohou příslušné orgány místa určení a místa odeslání […] vznést v souladu se Smlouvou odůvodněné námitky na základě jednoho nebo více z níže uvedených důvodů:

[…]

c) plánovaná přeprava nebo využití by nebyly v souladu s vnitrostátními právními předpisy v zemi odeslání, které se týkají využití odpadů, a to i pokud by se plánovaná přeprava týkala odpadů určených k využití v zařízení, které má méně přísné normy pro zpracování určitých odpadů, než jsou normy v zemi odeslání, přičemž je nutno přihlédnout k potřebě zajistit řádné fungování vnitřního trhu.

[…]"

B. Právní úprava týkající se vedlejších produktů živočišného původu

1. Nařízení č. 1774/2002

11. Článek 2 nařízení č. 1774/2002, nadepsaný „Definice", stanovil:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

a) ‚vedlejším produktem živočišného původu': celá mrtvá těla zvířat nebo jejich části nebo produkty živočišného původu uvedené v článcích 4, 5 a 6, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu včetně vajíček, embryí a spermatu;

[…]

d) ‚materiálem kategorie 3': vedlejší produkty živočišného původu uvedené v článku 6;

[…]“

12. Podle článku 6 tohoto nařízení, nadepsaného „Materiál kategorie 3“, „[m]ateriál kategorie 3 zahrnuje vedlejší produkty živočišného původu dle následujícího popisu, nebo jakýkoli jiný materiál, který tento vedlejší produkt obsahuje“. Formulace „nebo jakýkoli jiný materiál, který tento vedlejší produkt obsahuje“ byla užita taktéž pro definice materiálu kategorie 1 a 2, obsažené v článcích 4 a 5 téhož nařízení.

2. Nařízení č. 1069/2009

13. V bodě 29 odůvodnění nařízení č. 1069/2009 se uvádí:

„Vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty by měly být na základě posouzení rizik klasifikovány do tří kategorií odpovídajících stupni rizika, které tyto produkty představují pro zdraví lidí a zvířat. […]“

14. Článek 1 tohoto nařízení stanoví:

„Toto nařízení stanoví hygienická a veterinární pravidla pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty s cílem zabraňovat rizikům pro zdraví lidí a zvířat, která v souvislosti s těmito produkty vznikají, a snižovat je na minimum, a zejména chránit bezpečnost potravinového a krmivového řetězce.“

15. Článek 3 uvedeného nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚vedlejšími produkty živočišného původu' celá těla zvířat nebo jejich části, produkty živočišného původu nebo jiné produkty získané ze zvířat, které nejsou určeny k lidské spotřebě, včetně oocytů, embryí a spermatu;

2) ‚získanými produkty' produkty získané z jednoho nebo více ošetření, přeměn nebo fází při zpracování vedlejších produktů živočišného původu;

[…]“

16. Článek 8 nařízení č. 1069/2009 definuje materiál kategorie 1, článek 9 materiál kategorie 2 a článek 10 materiál kategorie 3.

17. Článek 41 tohoto nařízení, nadepsaný „Dovoz a tranzit“, v odstavci 2 stanoví:

„Odchylně od odstavce 1 dovoz a tranzit:

[…]

b) vedlejších produktů živočišného původu nebo získaných produktů smíchaných nebo kontaminovaných jakýmkoli odpadem uvedeným v rozhodnutí 2000/532/ES[7] jako nebezpečný probíhá, pouze pokud jsou splněny požadavky nařízení […] č. 1013/2006.

[…]“

18. Článek 43 uvedeného nařízení, nadepsaný „Vývoz“, v odstavci 5 stanoví:

„Odchylně od odstavců 3 a 4 vývoz:

[…]

b) vedlejších produktů živočišného původu nebo získaných produktů smíchaných s jakýmkoli odpadem uvedeným v rozhodnutí [2000/532] jako nebezpečný nebo jím kontaminovaných probíhá, pouze pokud jsou splněny požadavky nařízení […] č. 1013/2006.“

19. Článek 48 téhož nařízení, nadepsaný „Kontroly při odesílání do jiných členských států“, zní takto:

„1. Jestliže provozovatel hodlá odeslat materiály kategorie 1 nebo 2 nebo masokostní moučku nebo živočišné tuky získané z materiálů kategorie 1 nebo 2 do jiného členského státu, uvědomí o tom příslušný orgán členského státu původu a příslušný orgán členského státu určení.

Příslušný orgán členského státu určení rozhodne na žádost provozovatele ve stanovené lhůtě o tom, zda.

a) zásilku odmítne přijmout;

b) zásilku přijme bezpodmínečně, nebo

c) zásilku přijme za těchto podmínek:

   i) pokud získané produkty nebyly ošetřeny tlakovou sterilizací, musí tímto ošetřením projít, nebo

   ii) vedlejší produkty živočišného původu nebo získané produkty musí splňovat veškeré podmínky pro odeslání zásilky, které jsou oprávněné z důvodu ochrany zdraví lidí a zvířat, aby bylo zajištěno, že se s vedlejšími produkty živočišného původu a získanými produkty zachází v souladu s tímto nařízením.

2. Formát žádostí provozovatelů uvedených v odstavci 1 může být přijat regulativním postupem podle čl. 52 odst. 3.

3. Příslušný orgán členského státu původu uvědomí prostřednictvím systému Traces v souladu s rozhodnutím 2004/292/ES[8] příslušný orgán členského státu určení o odeslání každé zásilky zaslané do členského státu určení obsahující:

a) vedlejší produkty živočišného původu nebo získané produkty uvedené v odstavci 1;

b) zpracované živočišné bílkoviny získané z materiálu kategorie 3. […]

7 – Rozhodnutí Komise 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; Zvl. vyd. 15/05, s. 151).

8 – Rozhodnutí Komise ze dne 30. března 2004 o zavedení systému Traces a o změně rozhodnutí 92/486/EHS (Úř. věst. 2004, L 94, s. 63; Zvl. vyd. 03/43, s. 367).

[…]

6. Odchylně od odstavců 1 až 5 smějí být vedlejší produkty živočišného původu nebo získané produkty uvedené ve zmíněných odstavcích, které byly smíchány s jakýmkoli odpadem uvedeným v rozhodnutí [2000/532] jako nebezpečný nebo jím kontaminovány, zasílány do jiných členských států, pouze pokud jsou splněny požadavky nařízení […] č. 1013/2006.

[…]“

20. Článek 54 nařízení č. 1069/2009 stanoví:

„Nařízení […] č. 1774/2002 se zrušuje s účinkem ode dne 4. března 2011.

Odkazy na nařízení […] č. 1774/2002 se považují za odkazy na toto nařízení […]“.

C. Nizozemské právo

21. Článek 10.60 odst. 2 Wet milieubeheer (zákon o ochraně životního prostředí) stanoví:

„Jednání uvedená v čl. 2 bodě 35 [nařízení č. 1013/2006] jsou zakázána.“

22. Článek 1.1 odst. 6 zákona o ochraně životního prostředí stanoví:

„[…] Za odpady se v žádném případě nepovažují materiály, směsi nebo předměty, které jsou vedlejšími produkty ve smyslu článku 5 [směrnice 2008/98], pokud tyto vedlejší produkty splňují podmínky stanovené v uvedeném článku a kritéria stanovená za tímto účelem v prováděcím opatření přijatém na základě uvedeného článku [směrnice 2008/98] nebo ve vyhlášce příslušného ministra.“

III. Původní řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

23. Openbaar Ministerie (státní zástupce, Nizozemsko) v rámci tří trestních řízení vytýká společnosti P. F. Kamstra Recycling BV, jakož i XN a YO, dvěma fyzickým osobám pracujícím pro tuto společnost (dále společně jen „Kamstra Recycling“), že mezi 10. červnem 2011 a 19. červnem 2012 přepravily z Nizozemska do Německa bez předchozího oznámení příslušným orgánům nebo bez jejich souhlasu, jak vyžaduje nařízení č. 1013/2006, směs solanky a tkání živočišného původu, směs odpadového tuku a solanky, směs kalů z čisticích procesů a dalších (neznámých) odpadů, směs kalů z čisticích procesů a odpadů (z mléčných výrobků) a směs kalů z čištění odpadních vod a bílkovinného koncentrátu.

24. Předkládající soud uvádí, že nejméně u jedné či dvou dotčených směsí se jednalo zčásti o vedlejší produkty živočišného původu a zčásti o jiný materiál a že vedlejší produkty živočišného původu se v tomto případě týkaly materiálu kategorie 3 ve smyslu článku 10 nařízení č. 1069/2009. Směsi byly určeny k použití v bioplynové elektrárně v Německu. Přeprava dotčená v původním řízení nebyla oznámena příslušným orgánům ani jimi nebyla povolena.

25. Zmíněný soud uvádí, že v projednávaných věcech vyvstává otázka, zda přepravy směsí popsané v obžalobách spadají do působnosti nařízení č. 1013/2006 nebo do působnosti nařízení č. 1069/2009.

26. Státní zastupitelství má za to, že se použije nařízení č. 1013/2006, takže směsi uvedené v obžalobách musí být v obou případech kvalifikovány jako odpad. Podle něj musí být otázka, zda se jedná o vedlejší produkty živočišného původu, posouzena na základě kritérií uvedených v čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/98, jakož i na základě definice „vedlejších produktů živočišného původu“ uvedené v čl. 3 bodu 1) nařízení č. 1069/2009.

27. Naproti tomu obžalovaní mají za to, že v projednávaném případě by se mělo použít nařízení č. 1069/2009, a nikoli nařízení č. 1013/2006, jelikož směsi uvedené v obžalobách jsou vedlejšími produkty živočišného původu. Pokud se totiž jedná o vedlejší produkt živočišného původu, má nařízení č. 1069/2009 přednost před nařízením č. 1013/2006. V tomto ohledu obžalovaní staví své tvrzení, že dotčené směsi jsou vedlejšími produkty živočišného původu, na definici „vedlejších produktů živočišného původu“ uvedené v předchozím nařízení o vedlejších produktech živočišného původu, konkrétně v nařízení č. 1774/2002. Podle posledně uvedeného nařízení pojem „vedlejší produkty živočišného původu“ zahrnuje taktéž „každý materiál/každou směs obsahující vedlejší produkty živočišného původu“.

28. Obžalovaní uznávají, že nařízení č. 1069/2009 již skutečně neuvádí, že materiály obsahující vedlejší produkty živočišného původu musí být kvalifikovány jako vedlejší produkty živočišného původu. Tvrdí nicméně, že posledně uvedeným nařízením nebylo zamýšleno provést změnu definice „vedlejších produktů živočišného původu“ uvedené v nařízení č. 1774/2002. Na podporu tohoto tvrzení obžalovaní odkázali na znalecký posudek ze dne 10. března 2016, který nechal v prvním stupni vypracovat rechtbank Gelderland (soud provincie Geldry, Nizozemsko). Směsi vedlejších produktů živočišného původu s výjimkou směsí vedlejších produktů živočišného původu obsahujících nebezpečný odpad tak spadají rovněž pod definici „vedlejších produktů živočišného původu“ uvedenou v nařízení č. 1069/2009, bez ohledu na poměr, v jakém jsou vedlejší produkty živočišného původu ve směsi obsaženy ve vztahu k jinému materiálu.

29. Rechtbank Gelderland (soud provincie Geldry) se řídil názorem obsaženým ve znaleckém posudku a zprostil obžalované obžaloby z vytýkaných skutků. Státní zastupitelství se proti tomuto zproštění obžaloby odvolalo k předkládajícímu soudu.

30. Předkládající soud se nejprve zabývá otázkou, jaký je vztah mezi pojmem „vedlejší produkty“ obsaženým v článku 5 směrnice 2008/98 a pojmem „vedlejší produkty živočišného původu“ obsaženým v nařízení č. 1069/2009. Konkrétně se táže, zda materiál, který nemůže být kvalifikován jako vedlejší produkt ve smyslu této směrnice, může být i přesto považován za „vedlejší produkt živočišného původu“ ve smyslu tohoto nařízení, a být tak vyloučen z působnosti nařízení č. 1013/2006 ve smyslu jeho čl. 1 odst. 3.

31. Podle předkládajícího soudu je následně třeba vyložit čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006, aby bylo možno určit, jakým způsobem je třeba chápat vynětí z působnosti tohoto nařízení týkající se „přepravy, na kterou se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení č. 1069/2009“. V tomto ohledu vyvstává dle předkládajícího soudu otázka, zda se toto vynětí týká přepravy vedlejších produktů živočišného původu mezi členským státem a jiným členským státem bez ohledu na kategorii, do které tyto materiály spadají, nebo zda se týká pouze přepravy materiálů uvedených v článku 48 nařízení č. 1069/2009, tedy materiálu kategorie 1, materiálu kategorie 2, některých produktů z nich získaných a zpracovaných živočišných bílkovin získaných z materiálů kategorie 3.

32. Předkládající soud nakonec považuje za nutné položit si otázku, zda je třeba vykládat čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006 v tom smyslu, že zahrnuje i přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů, a je-li tomu tak, zda je relevantní poměr vedlejších produktů živočišného původu k ostatním materiálům ve směsi.

33. Podle tohoto soudu je v tomto ohledu nutné určit, zda záměrem definice „vedlejších produktů živočišného původu“ obsažené v nařízení č. 1069/2009 bylo provést meritorní změnu oproti definici obsažené v nařízení č. 1774/2002 v tom smyslu, že určité množství materiálu smíchané s určitým množstvím vedlejšího produktu živočišného původu, bez ohledu na poměr těchto dvou množství, nemůže být nadále kvalifikováno jako „vedlejší produkt živočišného původu“, a tudíž přeprava takové směsi spadá do působnosti nařízení č. 1013/2006.

34. Za těchto podmínek se Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Materiál, který není vedlejším produktem ve smyslu směrnice 2008/98, *per definitionem* také není považován za vedlejší produkt živočišného původu ve smyslu nařízení č. 1069/2009, a tedy není podle čl. 1 odst. 3 nařízení č. 1013/2006 vyloučen z oblasti působnosti nařízení č. 1013/2006? Nebo není vyloučeno, že materiál spadá do definice ‚vedlejších produktů živočišného původu' ve smyslu nařízení č. 1069/2009, pokud nesplňuje podmínky čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/98, a tudíž tento materiál bez dalšího nespadá do působnosti nařízení č. 1013/2006?

2) Jak je nutno chápat přepravu, na kterou se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení č. 1774/2002 (nyní nařízení č. 1069/2009) ve smyslu čl. 1 odst. 3 nařízení č. 1013/2006: je tím myšlena přeprava vedlejších produktů živočišného původu (z jednoho členského státu do jiného členského státu), aniž je relevantní, do které kategorie tento materiál spadá? Nebo je tím myšlena přeprava materiálu uvedeného v článku 48 nařízení č. 1069/2009 (dříve článek 8 nařízení č. 1774/2002), který je omezen na vedlejší produkty živočišného původu a produkty z nich získané ve smyslu tohoto ustanovení, tedy materiál kategorie 1, materiál kategorie 2 a některé z nich získané produkty včetně zpracovaných živočišných bílkovin získaných z materiálu kategorie 3?

3) V případě, že se pod přepravou odpadů, na něž se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení č. 1774/2002 (nyní nařízení č. 1069/2009), ve smyslu čl. 1 odst. 3 návětí a písm. d) nařízení č. 1013/2006, rozumí přeprava vedlejších produktů živočišného původu (z jednoho členského státu do jiného členského státu), bez ohledu na to, do které kategorie tento materiál patří, musí pak být čl. 1 odst. 3 návětí a písm. d) nařízení č. 1013/2006 dále vykládán v tom smyslu, že je tím myšlena také přeprava směsí vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů, a pokud ano, je relevantní poměr, v jakém jsou vedlejší produkty živočišného původu a jiný materiál smíchány? Nebo vedlejší produkt živočišného původu ztrácí povahu vedlejšího produktu živočišného původu ve smyslu nařízení č. 1069/2009 a je po smíchání s jiným materiálem považován za odpad ve smyslu nařízení č. 1013/2006?"

35. Předkládací rozhodnutí ze dne 19. prosince 2018 došlo kanceláři Soudního dvora dne 15. ledna 2019. Písemná vyjádření předložily Kamstra Recycling, státní zastupitelství, nizozemská, francouzská a rakouská vláda, jakož i Evropská komise. Tíž účastníci řízení a zúčastnění, kromě státního zastupitelství a rakouské vlády, byli zastoupeni na jednání konaném dne 4. prosince 2019.

IV. Analýza

36. Budu se postupně zabývat každou ze tří otázek, přičemž předesílám, že druhá otázka v podstatě opakuje otázku, na kterou Soudní dvůr odpověděl v rozsudku ReFood, avšak tuto odpověď neměl předkládající soud k dispozici, protože rozsudek Soudního dvora byl vydán až po zaslání jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

A. K první otázce

37. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda definice „vedlejších produktů živočišného původu" ve smyslu čl. 3 bodu 1 nařízení č. 1069/2009 musí být vykládána ve spojení s definicí „vedlejšího produktu" obsaženou v článku 5 směrnice 2008/98, a zda tedy pod pojem „vedlejší produkty živočišného původu" spadá pouze materiál, který je rovněž „vedlejším produktem" ve smyslu této směrnice.

38. Analýza obou pojmů ukazuje, že tyto pojmy spolu nesouvisí.

39. Zaprvé, jejich definice se nijak nepřekrývají ani na sebe vzájemně neodkazují. „Vedlejším produktem“ ve smyslu článku 5 směrnice 2008/98 je látka nebo produkt vzniklé při výrobním procesu, který splňuje určité podmínky [9]. „Vedlejší produkty živočišného původu“ jsou definovány autonomně v čl. 3 bodě 1 nařízení č. 1069/2009 jako celá těla zvířat nebo jejich části, produkty živočišného původu nebo jiné produkty získané ze zvířat, které nejsou určeny k lidské spotřebě, včetně oocytů, embryí a spermatu.

40. Zadruhé, pojem „vedlejší produkt“ ve smyslu článku 5 směrnice 2008/98 je definován v protikladu k pojmu „odpad“ ve smyslu čl. 3 bodu 1 této směrnice. Tento článek 5 totiž výslovně stanoví, že „vedlejší produkt“ není odpad. Naproti tomu „vedlejší produkty živočišného původu“ ve smyslu čl. 3 bodu 1 nařízení č. 1069/2009 mohou být „odpady“ ve smyslu tohoto čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98, jak vyplývá z článků 12, 13 a 14 nařízení č. 1069/2009. Látka proto může být „vedlejším produktem živočišného původu“ a současně odpovídat definici pojmu „odpad“, aniž je „vedlejším produktem“ ve smyslu směrnice 2008/98.

41. Zatřetí, jak uvedla Komise, za „vedlejší produkt“ ve smyslu článku 5 směrnice 2008/98 mohou být považovány pouze látka nebo předmět, jejichž další využití bez dalšího zpracování jiným než běžným průmyslovým způsobem je jisté. To vylučuje, aby byl „vedlejší produkt“ předmětem zpracování mimo jiné cestou sterilizace, zatímco s takovým zpracováním se u „vedlejších produktů živočišného původu“ přímo počítá [10].

42. Začtvrté, směrnice 2008/98 výslovně uvádí [11], že se nepoužije na vedlejší produkty živočišného původu, na které se vztahuje nařízení č. 1069/2009 [12], kromě těch, které jsou určeny ke spalování, skládkování nebo využití v zařízení na výrobu bioplynu nebo kompostování. V těchto třech případech se směrnice 2008/98 použije na „vedlejší produkty živočišného původu“, aniž je uveden odkaz na pojem „vedlejší produkt“ ve smyslu článku 5 této směrnice.

43. Z toho vyplývá, že materiál, který není „vedlejším produktem“ ve smyslu směrnice 2008/98, může nicméně být „vedlejším produktem živočišného původu“ ve smyslu nařízení č. 1069/2009.

44. Zdůrazňuji, že tento výklad je v souladu s cílem nařízení č. 1069/2009, kterým je zavedení uceleného rámce pravidel pro přepravu vedlejších produktů živočišného původu [13].

45. Proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první otázku odpověděl tak, že definice „vedlejšího produktu živočišného původu“ ve smyslu čl. 3 bodu 1 nařízení č. 1069/2009 je nezávislá na definici „vedlejšího produktu“ obsažené v článku 5 směrnice 2008/98, takže materiál může být „vedlejším produktem živočišného původu“ a současně nepředstavovat „vedlejší produkt“ ve smyslu této směrnice.

B. Ke druhé otázce

46. Podstatou druhé předběžné otázky položené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru je způsob výkladu čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006. Tento soud tak hledá odpověď na otázku, zda veškerá přeprava vedlejších produktů živočišného původu, bez ohledu na kategorii, do které spadají, je vyloučena z nařízení č. 1013/2006, nebo zda je z tohoto nařízení vyloučena pouze některá taková

9 – Viz bod 6 tohoto stanoviska.

10 – Viz zejména čl. 2 písm. g) bod iii, čl. 3 bod 19, čl. 12 písm. a) bod ii, čl. 13 písm. d), čl. 14 písm. k) a čl. 24 písm. a) nařízení č. 1069/2009.

11 – Viz čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/98.

12 – Směrnice 2008/98 odkazuje na nařízení č. 1774/2002, avšak podle článku 54 nařízení č. 1069/2009 se odkazy na nařízení č. 1774/2002 považují za odkazy na nařízení č. 1069/2009.

13 – Viz rozsudek ReFood, bod 56; viz též čl. 2 odst. 2 směrnice 2008/98.

přeprava. Právě to bylo předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci ReFood, v níž jsem předložil stanovisko [14] a v níž byl vydán rozsudek stejného názvu. Jak jsem uvedl výše v bodě 36 tohoto stanoviska, tento rozsudek byl vydán až po předložení projednávané věci Soudnímu dvoru.

47. Proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby připomněl svůj závěr uvedený v bodě 62 rozsudku ReFood, tedy že čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že přeprava vedlejších produktů živočišného původu, na něž se vztahuje nařízení č. 1069/2009, je vyloučena z působnosti nařízení č. 1013/2006 s výjimkou případů, kdy nařízení č. 1069/2009 výslovně stanoví použití nařízení č. 1013/2006.

48. Dotčené případy jsou uvedeny v čl. 41 odst. 2 písm. b), v čl. 43 odst. 5 písm. b) a v čl. 48 odst. 6 nařízení č. 1069/2009. Všechny se týkají směsí vedlejších produktů živočišného původu a nebezpečných produktů.

C. Ke třetí otázce

49. Ve své třetí otázce se předkládající soud zabývá tím, jak je třeba zacházet s přepravou takových směsí, jako jsou směsi v projednávané věci, tedy směsi vedlejších produktů živočišného původu [15] s jiným materiálem, v tomto případě s nikoliv nebezpečnými odpady. V podstatě se táže, zda nařízení č. 1069/2009, posuzované ve světle čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006, musí být vykládáno v tom smyslu, že se použije na směs vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů představujících nikoliv nebezpečný odpad, bez ohledu na podíl vedlejších produktů živočišného původu v této směsi.

50. Odpověď působí obtíže, o čemž svědčí odlišná stanoviska předložená Soudnímu dvoru jak v rámci písemné, tak v rámci ústní části řízení.

51. Tyto potíže spočívají v tom, že nařízení č. 1069/2009 výslovně neřeší otázku směsí vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných, že definice vedlejších produktů živočišného původu v tomto nařízení vyvolává otázky ohledně použití nařízení na tyto směsi a že není jasná provázanost s nařízením č. 1013/2006 v souvislosti s nikoliv nebezpečnými odpady.

52. Otázka vyvstala v následujícím kontextu. Podnik přepravil z Nizozemska mimo jiné kaly z čisticích procesů [16], které jsou v projednávaném případě nikoliv nebezpečným odpadem, a tyto byly smíchány s vedlejším produktem živočišného původu kategorie 3 za účelem jejich zpracování v bioplynové elektrárně v Německu. V závislosti na tom, zda je tato směs považována za vedlejší produkt živočišného původu, za odpad, nebo za obojí současně, se její přeprava řídí nařízením č. 1069/2009, nebo nařízením č. 1013/2006, anebo oběma těmito nařízeními.

53. Tato otázka má významné praktické dopady. Z předkládacího rozhodnutí a z písemných vyjádření státního zastupitelství vyplývá, že dotčené kaly, posuzované jako takové, a tedy nesmísené s vedlejšími produkty živočišného původu, jsou považované za „odpad“ a jejich přeprava podléhá postupu oznámení a předchozího souhlasu stanovenému nařízením č. 1013/2006. Pokud jsou po smíchání s vedlejším produktem živočišného původu kategorie 3 považovány za vedlejší produkt živočišného původu této

14 – Viz mé stanovisko ve věci ReFood (C-643/17, EU:C:2019:61).

15 – Níže budu výraz „vedlejší produkty živočišného původu“ užívat pro vyjádření jak „vedlejších produktů živočišného původu“ ve smyslu čl. 3 bodu 1 nařízení č. 1069/2009, tak „získaných produktů“ ve smyslu čl. 3 bodu 2 tohoto nařízení.

16 – Ostatní materiály přepravované spolu s vedlejšími produkty živočišného původu jsou uvedeny v bodě 23 tohoto stanoviska, ale kaly z čisticích procesů jsou materiálem, na který se zaměřil jak předkládající soud, tak účastníci řízení, kteří předložili vyjádření. V tomto ohledu chci zdůraznit, že solanka je v zásadě slaná voda a že ve vztahu ke směsím s tímto materiálem nebyla předložena žádná vyjádření. Ostatně odpadní vody tvoří základ kalů z čisticích procesů.

kategorie a podléhají pouze nařízení č. 1069/2009, jejich přeprava bude vyžadovat pouze obchodní doklad upřesňující povahu dotčeného materiálu a případně veterinární osvědčení [17] a nebude podléhat postupu oznámení a souhlasu. Postup je tedy výrazně přísnější v případě použití nařízení č. 1013/2006 [18].

54. Pro zodpovězení této otázky je třeba vyložit nařízení č. 1069/2009 ve světle rozsudku ReFood s ohledem na jeho znění, účel a systematiku.

1. Závěry vyplývající z rozsudku ReFood

55. Věc, ve které byl vydán tento rozsudek, se týkala přepravy vedlejšího produktu živočišného původu kategorie 3 z jednoho členského státu, konkrétně odpadu ze stravovacích zařízení spadajícího pod čl. 10 písm. p) nařízení č. 1069/2009, určeného ke zpracování v zařízení na výrobu bioplynu nacházejícím se v jiném členském státě. Předkládající soud se zabýval otázkou, zda se tato přeprava řídí nařízením č. 1013/2006, a tudíž vzhledem k povaze dotčeného odpadu podléhá postupu oznámení a předchozího souhlasu, nebo nařízením č. 1069/2009, a tedy méně přísnému postupu. Předkládající soud měl za to, že odpověď závisí na výkladu čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006, proto položil v této věci otázku Soudnímu dvoru.

56. Jak bylo připomenuto výše v bodě 47 tohoto stanoviska, Soudní dvůr rozhodl, že čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006 vylučuje z působnosti tohoto nařízení přepravu vedlejších produktů živočišného původu spadajících pod nařízení č. 1069/2009 *s výjimkou* případů, kdy posledně uvedené nařízení výslovně stanoví použití nařízení č. 1013/2006 [19]. Shledal, že tomu tak je v případě směsí vedlejších produktů živočišného původu s nebezpečnými odpady, které jsou výslovně uvedené v nařízení č. 1069/2009 jako případy, na které se vztahuje nařízení č. 1013/2006 [20]. Naproti tomu zdůraznil, že přeprava vedlejšího produktu živočišného původu kategorie 3 nepatří mezi případy výslovně uvedené v nařízení č. 1069/2009, a tudíž se na ni nařízení č. 1013/2006 [21] nevztahuje.

57. Je třeba z tohoto rozsudku vyvodit, že vzhledem k tomu, že směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných nejsou mezi těmito případy výslovně uvedeny, se na ně nevztahuje nařízení č. 1013/2006, nýbrž nařízení č. 1069/2009?

58. Takový je názor Kamstra Recycling, nizozemské vlády a Komise. První dvě jsou toho názoru, že směs vedlejšího produktu živočišného původu kategorie 3 smíchaného s nikoliv nebezpečným odpadem spadá do téže kategorie. Podle Komise má být s přepravou takové směsi nakládáno tak, jako by spadala do kategorie 2. Francouzská vláda je toho názoru, že na přepravu takových směsí se vztahuje nařízení č. 1069/2009, pokud jde o vedlejší produkty živočišného původu v těchto směsích obsažené, a nařízení č. 1013/2006, pokud jde o ostatní materiály v nich obsažené a představující nikoliv nebezpečné odpady [22].

17 – Viz čl. 21 odst. 2 nařízení č. 1069/2009.

18 – Viz rozsudek ReFood, bod 39.

19 – Kurzivou opatřil autor stanoviska. Viz rozsudek ReFood, body 55, 56 a 62.

20 – Viz rozsudek ReFood, body 53 a 54.

21 – Viz rozsudek ReFood, bod 55.

22 – Rakouská vláda i státní zastupitelství předložily vyjádření pouze v písemné části řízení, tudíž bez využití rozsudku ReFood. Rakouská vláda má za to, že na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu s nikoliv nebezpečnými odpady se vztahuje nařízení č. 1013/2006. Státní zastupitelství je toho názoru, stejně jako francouzská vláda, avšak na rozdíl od nizozemské vlády, že na přepravu takových směsí se vztahují souběžně nařízení č. 1013/2006 i nařízení č. 1069/2009.

59. Jak zdůrazňuje předkládající soud, existuje zde určitá pochybnost z důvodu změny provedené v definici „vedlejšího produktu živočišného původu“ a „kategorie“ vedlejších produktů živočišného původu v důsledku zrušení nařízení č. 1774/2002 a jeho nahrazení nařízením č. 1069/2009. Posledně uvedené nařízení svými definicemi takové směsi již jasně nepokrývá [23].

60. Mám za to, že rozsudek ReFood, ve kterém Soudní dvůr podrobně zkoumal nařízení č. 1069/2009 ve světle nařízení č. 1013/2006 a směrnice 2008/98, poskytuje argumenty pro to, aby byla otázka uvedená výše v bodě 57 tohoto stanoviska zodpovězena kladně.

61. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr neměl příležitost se v rámci tohoto rozsudku věnovat problematice směsí vedlejších produktů živočišného původu s nikoliv nebezpečnými odpady, je třeba se jí zabývat, počínaje vysvětlením pochybností, jež vzbuzuje znění nařízení č. 1069/2009.

2. Pochybnosti, které vzbuzuje definice „vedlejších produktů živočišného původu“ a „kategorií“

62. Vedlejší produkty živočišného původu jsou definovány v čl. 3 bodě 1 nařízení č. 1069/2009 jako celá těla zvířat nebo jejich části, produkty živočišného původu nebo jiné produkty získané ze zvířat, které nejsou určeny k lidské spotřebě, včetně oocytů, embryí a spermatu.

63. Pojem „vedlejší produkty živočišného původu“ obsažený v nařízení č. 1774/2002, ačkoli byl této definici blízký, se odlišoval v tom, že odkazoval na články 4, 5 a 6 tohoto nařízení, které definovaly tři kategorie vedlejších produktů živočišného původu [24]. Tyto definice však obsahovaly pro každou kategorii nejen seznam konkrétně určených vedlejších produktů živočišného původu, ale zahrnovaly též *„jakýkoli jiný materiál, který tento vedlejší produkt obsahuje“* [25].

64. Za účinnosti nařízení č. 1774/2002 tak bylo možné, a není to ostatně zpochybňováno, že nikoliv nebezpečný odpad, jako jsou kaly z čisticích procesů, který byl smíchán s vedlejšími produkty živočišného původu, představoval vedlejší produkty živočišného původu, jelikož patřil mezi „materiál, který tyto vedlejší produkty obsahuje“.

65. Články 8, 9 a 10 nařízení č. 1069/2009, které v pozměněné podobě přebírají tyto tři kategorie materiálů, rovněž obsahují podobné seznamy konkrétně určených vedlejších produktů živočišného původu, ale již neobsahují formulaci „jakýkoli jiný materiál, který tento vedlejší produkt obsahuje“.

66. V návaznosti na změnu definice „kategorií“ vedlejších produktů živočišného původu vyvstává otázka, zda takové směsi i nadále představují vedlejší produkty živočišného původu, nebo zda bylo záměrem normotvůrce vyloučit z působnosti nařízení č. 1069/2009 směsi takových vedlejších produktů s jinými materiály.

67. Jak podotýká předkládající soud, doslovný výklad nařízení založený pouze na těchto definicích by vedl k vyloučení směsí vedlejších produktů živočišného původu s jinými materiály z působnosti tohoto nařízení, avšak zohlednění dalších ustanovení nařízení, zejména těch, která se týkají směsí vedlejších produktů živočišného původu s nebezpečnými odpady, a historie jejich vzniku by mohly takovému závěru bránit.

68. V důsledku toho bude v následujícím oddíle nutné vycházet z těchto dalších ustanovení, která byla zkoumána v rozsudku ReFood, i z historie vzniku nařízení č. 1069/2009.

23 – Viz výše body 12 a 15 tohoto stanoviska.

24 – Viz výše bod 11 tohoto stanoviska.

25 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. Viz výše bod 12 tohoto stanoviska.

3. Ustanovení týkající se směsí vedlejších produktů živočišného původu a nebezpečného odpadu

69. Směsi vedlejších produktů živočišného původu a nebezpečného odpadu jsou uvedeny v čl. 41 odst. 2 písm. b), v čl. 43 odst. 5 písm. b) a v čl. 48 odst. 6 nařízení č. 1069/2009. Z těchto ustanovení, vykládaných ve světle přípravných prací, lze učinit závěr o stanovisku normotvůrce k přepravě směsí těchto vedlejších produktů a odpadů *nikoliv nebezpečných*.

70. Jak uvedl Soudní dvůr v bodech 53 a 54 rozsudku ReFood, tato ustanovení představují výjimku z použití nařízení č. 1069/2009, když stanoví, že přeprava směsí těchto vedlejších produktů a nebezpečných odpadů podléhá nařízení č. 1013/2006.

71. Z toho Soudní dvůr v bodě 55 tohoto rozsudku *a contrario* vyvodil, že kromě případů výslovně uvedených v těchto ustanoveních se na přepravu vedlejších produktů živočišného původu nařízení č. 1013/2006 nevztahuje.

72. Ve světle přípravných prací na nařízení č. 1069/2009 je třeba mít za to, že tento závěr je použitelný na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných, jelikož tyto směsi nejsou v předmětných ustanoveních výslovně uvedeny.

73. Jak totiž vyplývá z přípravných prací [26], Evropskému parlamentu byl předložen návrh na změnu rozsahu výjimek uvedených v článcích 41, 43 a 48 nařízení č. 1069/2009. Cílem pozměňovacích návrhů [27] bylo to, aby směsi vedlejších produktů živočišného původu a *jakéhokoli* odpadu, nebezpečného i nikoliv nebezpečného, byly dováženy do Unie, vyváženy z Unie, prováženy přes Unii nebo odesílány z jednoho členského státu do jiného pouze v souladu s nařízením č. 1013/2006.

74. Nutno konstatovat, že Parlament, tudíž normotvůrce [28], se při odmítnutí tohoto pozměňovacího návrhu zabýval otázkou režimu použitelného na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných a úmyslně vyloučil, aby jejich přeprava podléhala nařízení č. 1013/2006.

75. Dodávám, že tímto normotvůrce nevyloučil tyto směsi z působnosti nařízení č. 1069/2009, ale pouze z působnosti výjimky. Z toho vyplývá, že toto nařízení pokrývá jak směsi s *nebezpečnými* odpady, tak s *nikoliv nebezpečnými* odpady, ale že pouze na přepravu prvně uvedených se vztahuje nařízení č. 1013/2006.

76. Zdůrazňuji, že přípravné práce nijak nenasvědčují tomu, že by normotvůrce zamýšlel při změně definic „vedlejších produktů živočišného původu“ a „kategorií“ vedlejších produktů živočišného původu změnit rozsah působnosti nařízení č. 1069/2009 v souvislosti se směsmi s nikoliv nebezpečnými odpady. Původní návrh Komise, kterým se zabývaly Parlament a Rada, používal podobné definice jako ty, které obsahovalo nařízení č. 1774/2002, a „kategorie“ tudíž zahrnovaly formulaci „jakýkoli jiný materiál, který tento vedlejší produkt obsahuje“. Zpráva ze dne 2. března 2009, kterou se zabýval Parlament [29], obsahovala ještě v zásadě tytéž definice. Ty byly změněny až v postoji Parlamentu přijatém v prvním čtení v dubnu, kterému odpovídá konečná verze nařízení č. 1069/2009, aniž byla tato změna definic jakkoli vysvětlena.

26 – Zpráva Evropského parlamentu o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny k lidské spotřebě („nařízení o vedlejších produktech živočišného původu“) ze dne 2. března 2009 (A6–0087/2009).

27 – Viz pozměňovací návrhy 111, 113 a 114.

28 – Parlament odmítl tyto pozměňovací návrhy v prvním a jediném čtení. Znění přijaté Parlamentem v tomto čtení odpovídá konečnému znění legislativního aktu, nařízení č. 1069/2009, přijatého Parlamentem a Radou.

29 – Viz poznámku č. 26 tohoto stanoviska.

77. Změny definic vedlejších produktů živočišného původu a kategorií vedlejších produktů živočišného původu tedy podle všeho neměly vliv na otázku použití nařízení č. 1069/2009 na směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných.

78. Tuto analýzu podporuje i cíl nařízení č. 1069/2009 a systematika jeho ustanovení.

79. Co se týče *cílů* nařízení č. 1069/2009, připomínám zaprvé, že z bodů 5 a 6 odůvodnění nařízení č. 1069/2009 vyplývá, že normotvůrce se snažil vytvořit jednotný a ucelený rámec hygienických pravidel použitelných na vedlejší produkty živočišného původu, zejména na jejich přepravu, která by byly úměrná hrozícímu riziku pro zdraví lidí a zvířat a která by brala v úvahu rizika pro životní prostředí [30]. Nařízení č. 1069/2009 tedy představuje zvláštní právní úpravu, čili *lex specialis* ve vztahu k nařízení č. 1013/2006, které dopadá na veškerou manipulaci s vedlejšími produkty živočišného původu.

80. Zadruhé, jak vyplývá z bodu 11 odůvodnění nařízení č. 1013/2006 a z čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/98, normotvůrce měl v úmyslu zamezit překrývání nařízení č. 1069/2009 s nařízením č. 1013/2006, a tím i zbytečné duplicitě, a současně v podstatě vyjmout přepravu vedlejších produktů živočišného původu z působnosti právních předpisů o odpadech [31].

81. Soudní dvůr v bodě 56 rozsudku ReFood shrnul klíčové úvahy své analýzy a uzavřel, že normotvůrce zamýšlel nařízením č. 1069/2009 zavést „ucelený rámec pravidel pro přepravu vedlejších produktů živočišného původu, a není-li výslovně stanoveno jinak, vyjmout přepravu vedlejších produktů živočišného původu, kterou upravuje, z působnosti nařízení č. 1013/2006“. Jinými slovy, úmysl normotvůrce byl takový, aby nařízení č. 1069/2009 pokrývalo veškerou přepravu vedlejších produktů živočišného původu včetně směsí s odpady a současně aby přeprava směsí vedlejších produktů živočišného původu s nebezpečnými odpady podléhala zvláštnímu režimu podle nařízení č. 1013/2006.

82. Nasvědčuje tomu i *systematika* nařízení č. 1069/2009. Stanovením pravidel pro veškerou přepravu vedlejších produktů živočišného původu od kategorie 3, tedy kategorie nejméně nebezpečné, až po směsi s nebezpečnými odpady, přes vedlejší produkty živočišného původu kategorií 2 a 1, normotvůrce zamýšlel pokrýt všechny situace spojené s přepravou vedlejších produktů živočišného původu, tedy včetně směsí s nikoliv nebezpečnými odpady.

83. Skutečnost, že nařízení č. 1069/2009 tyto směsi zohledňuje, potvrzuje též prováděcí nařízení (EU) č. 142/2011 [32]. Nařízení č. 142/2011 totiž v příloze VIII, kapitole III, obsahuje vzor obchodního dokladu, který mají přepravci vyplnit a který mezi zbožím, na které se použije, výslovně uvádí směsi vedlejších produktů živočišného původu s nikoliv nebezpečnými odpady [33].

30 – Viz rozsudek ReFood, bod 49.

31 – Viz rozsudek ReFood, body 44, 46 a 47.

32 – Nařízení Komise ze dne 25. února 2011, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a provádí směrnice Rady 97/78/ES, pokud jde o určité vzorky a předměty osvobozené od veterinárních kontrol na hranici podle uvedené směrnice (Úř. věst. 2011, L 54, s. 1), naposledy pozměněné prováděcím nařízením Komise (EU) 2019/1177 ze dne 10. července 2019 (Úř. věst. 2019, L 185, s. 26) (dále jen „nařízení č. 142/2011“).

33 – Poznámky vztahující se k rubrice o povaze převáženého zboží totiž obsahují seznam zboží, v němž jsou uvedeny takové směsi, které musí být označeny následujícím způsobem: „[druh vedlejších produktů živočišného původu nebo získaných produktů] smísený s odpadem neklasifikovaným jako nebezpečný [kód EURAL]“.

84. Navzdory pochybnostem, které přinesla změna definic vedlejších produktů živočišného původu a kategorií vedlejších produktů živočišného původu, tedy ze všech pravidel stanovených nařízením č. 1069/2009 vyplývá, že toto nařízení se týká, stejně jako předchozí nařízení č. 1774/2002, veškeré přepravy vedlejších produktů živočišného původu, které nejsou určeny k lidské spotřebě, včetně směsí těchto materiálů a odpadů nikoliv nebezpečných, a že tyto směsi musí být – stejně jako dříve – považovány za vedlejší produkty živočišného původu.

85. V této fázi analýzy je třeba konkretizovat důsledky, které je nutno vyvodit z použití nařízení č. 1069/2009 na směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných.

4. Důsledky plynoucí z použití nařízení č. 1069/2009

86. Z použití nařízení č. 1069/2009 podle mého názoru vyplývá, že přeprava směsí vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných musí probíhat podle pravidel použitelných na kategorii, do které spadají dotčené vedlejší produkty živočišného původu. Když se tedy jedná o směsi vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3 a odpadů nikoliv nebezpečných, jako je tomu ve věci projednávané v původním řízení, uplatní se pravidla použitelná na přepravu této kategorie vedlejších produktů živočišného původu.

87. Tento důsledek vyplývá ze samotného znění nařízení č. 1069/2009. Nařízení stanoví pravidla použitelná na všechny vedlejší produkty živočišného původu bez ohledu na jejich kategorii [34] a pravidla, která se použijí na vedlejší produkty živočišného původu specificky podle jejich kategorie [35].

88. Nesdílím tedy názor francouzské vlády, podle kterého se přeprava těchto směsí řídí souběžně nařízením č. 1069/2009 a nařízením č. 1013/2006, ani názor Komise, podle kterého se tato přeprava řídí pravidly použitelnými na vedlejší produkty živočišného původu kategorie 2. Z důvodů, které vysvětlím níže, mám za to, že jimi navrhované výklady zpřísňují požadavky kladené na hospodářské subjekty způsobem, který nařízení č. 1069/2009 nestanoví.

a) K souběžnému použití obou nařízení

89. Francouzská vláda uvedla, že podle jejího názoru se na směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných použijí souběžně obě nařízení. Tato vláda vysvětlila, že pokud by bylo použitelné pouze nařízení č. 1069/2009, nemohla by Francie vznést námitku, aby na její území byly přepraveny kaly z čisticích procesů smíchané s vedlejšími produkty živočišného původu z jiných členských států za účelem půdní aplikace, jakou by mohla vznést na základě čl. 12 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1013/2006 [36]. Tato vláda rovněž upozornila na nebezpečí, že směs kalů z čisticích procesů a odpadů ze supermarketů by mohla být za takovým účelem přepravena na území Francie, aniž by byla dodržena vnitrostátní právní úprava stanovící v této oblasti přísná pravidla. Pokud by tato přeprava nebyla oznámena v souladu s nařízením č. 1013/2006, příslušné orgány místa určení by nebyly o této přepravě zpraveny a nemohly by ji podrobit podmínkám či dokonce odeslání zakázat.

34 – Viz například článek 21 nařízení č. 1069/2009 týkající se sběru, přepravy a sledovatelnosti.

35 – Viz například články 12 až 14 nařízení č. 1069/2009 týkající se neškodného odstranění a použití materiálu, z nichž článek 12 se týká materiálu kategorie 1, článek 13 materiálu kategorie 2 a článek 14 materiálu kategorie 3, či článek 48 tohoto nařízení použitelný na odesílání materiálu kategorie 1 nebo 2 nebo určitých produktů získaných z tohoto materiálu a směsí s nebezpečnými odpady nebo zpracovanými živočišnými bílkovinami získanými z materiálu kategorie 3 v rámci Unie.

36 – Francouzská vláda vysvětlila, že většina členských států nepovoluje tento způsob použití kalů z čisticích procesů smíchaných s nikoliv nebezpečnými odpady a že Francie jej povoluje, ale za přísných podmínek. Upřesnila, že vnitrostátní orgány si v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1013/2006 vyhrazují právo odmítnout přepravu těchto kalů z jiných členských států, které s takovým použitím těchto kalů nepočítají.

90. Domnívám se nicméně, že souběžné použití obou těchto nařízení na směsi vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných není možné. Předně by tak pozbyla smyslu výjimka týkající se směsí s nebezpečnými odpady, protože, jak bylo uvedeno výše, z této výjimky vykládané ve světle historie jejího vzniku vyplývá, že *pouze* na přepravu posledně uvedených odpadů se vztahuje nařízení č. 1013/2006 a že přeprava směsí s nikoliv nebezpečnými odpady mu nepodléhá. Dále uvádím, že ačkoli francouzská vláda vyjadřuje reálnou obavu, tato nemůže odůvodnit souběžné použití obou nařízení, jelikož takové použití nemá oporu ve znění těchto předpisů, protože dotčená přeprava nepatří mezi případy, které nařízení č. 1069/2009 výslovně podrobuje použití nařízení č. 1013/2006[37]. Konečně použití obou nařízení by bylo v rozporu s cílem normotvůrce vyhnout se duplicitě právních předpisů.

b) K zařazení dotčených směsí do kategorie 2

91. Komise vysvětlila, že podle ní se na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3 a odpadů nikoliv nebezpečných vztahují pravidla použitelná na odpady kategorie 2. Tato přísnější pravidla uvedená v čl. 48 odst. 1 až 5 nařízení č. 1069/2009 mimo jiné ukládají, co se týče odesílání uvnitř Unie, předchozí oznámení orgánům členského státu určení.

92. Komise tvrdí, že článek 9 nařízení č. 1069/2009 upravující materiál kategorie 2 obsahuje písm. h, které zahrnuje vedlejší produkty živočišného původu jiné než materiál kategorie 1 nebo materiál kategorie 3. Toto ustanovení představuje zbytkovou kategorii pokrývající veškerý materiál jasně neuvedený v kategoriích 1 nebo 3 a může se vztahovat i na směsi s nikoliv nebezpečným odpadem. Taková kategorizace je v souladu s logikou nařízení č. 1069/2009, které pro případy, kdy je dotčeno několik kategorií, stanoví použití kategorie s nejpřísnějším režimem.

93. Stran směsí spadajících do různých kategorií sice platí, že se směsí musí být zacházeno tak, jako by spadala do kategorie ukládající nejpřísnější režim[38], a že tento přístup patrně odpovídá logice obecně použitelné na oblast odpadu[39].

94. Zdůrazňuji však, že normotvůrce uvedl, že zavedením nařízení č. 1069/2009 chtěl snížit administrativní zatížení hospodářských subjektů a současně zachovat vysokou úroveň ochrany zdraví[40]. Dle mého názoru tedy není namístě uplatňovat přísnější režim nad rámec případů stanovených tímto nařízením[41]. Mám však za to, že Soudní dvůr by překročil rámec případů vymezený normotvůrcem, právě kdyby rozhodl, že se režim kategorie 2 použije na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3 a odpadů nikoliv nebezpečných.

95. Zaprvé pravidla pro použití nejpřísnějšího režimu jsou stanovena pouze pro směsi vedlejších produktů živočišného původu různých kategorií[42], a nikoli pro směsi vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů.

37 – Viz rozsudek ReFood, bod 55.

38 – Viz bod 30 odůvodnění nařízení č. 1069/2009.

39 – V tomto smyslu viz článek 28 nařízení č. 1013/2006 a rozsudek ze dne 21. června 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, body 32 až 35).

40 – Viz návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady o hygienických pravidlech, pokud jde o vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu, předložený dne 10. června 2008 [COM(2008)345 final], bod 5.4. odůvodnění.

41 – Viz například zvláštní pravidla použitelná zejména na přepravu odpadu ze stravovacích zařízení uvedená v čl. 21 odst. 4 nařízení č. 1069/2009 a výjimku stanovenou v čl. 48 odst. 6 tohoto nařízení.

42 – Viz článek 8 písm. g) nařízení č. 1069/2009, podle kterého jsou do kategorie 1 zařazeny směsi materiálu kategorie 1 buď s materiály kategorie 2 nebo 3, jakož i čl. 9 písm. g) tohoto nařízení, podle kterého jsou do kategorie 2 zařazeny směsi materiálu kategorie 2 s materiály kategorie 3.

96. Zadruhé tato zbytková kategorie, kterou obsahovalo již nařízení č. 1774/2002[43], zahrnuje podle svého znění jiné vedlejší produkty živočišného původu než materiály kategorie 1 nebo 3. Z bodu 35 odůvodnění nařízení č. 1069/2009 vyplývá, že je třeba používat tuto zbytkovou kategorii tak jako dosud, na materiály stejného druhu, jaké jsou stanoveny v kategoriích 1, 2 a 3 tohoto nařízení, ale které tam nejsou výslovně uvedeny.

97. Podotýkám, že za účinnosti nařízení č. 1774/2002 nebyly takové materiály jako „kůže“ a „jednodenní kuřata“ zvlášť uvedeny v žádné kategorii. V důsledku toho spadaly tyto materiály pravděpodobně do této zbytkové kategorie a musely být automaticky zařazeny do kategorie 2[44]. Normotvůrce z opatrnosti zachoval tuto dřívější zbytkovou kategorizaci, aby jakýkoli jiný vedlejší produkt živočišného původu, který není uveden v žádné ze tří kategorií, byl zařazen do kategorie 2. Naproti tomu, stejně jako tomu bylo za účinnosti nařízení č. 1774/2002, tato kategorie není určena k použití na směsi s nikoliv nebezpečnými odpady.

98. Zatřetí Komise uznala, že zařazení dotčených směsí do kategorie 2 by způsobila hospodářským subjektům velkou zátěž, kdyby se použila na celý řetězec činností[45], a na jednání před Soudním dvorem uvedla, že pouze *přeprava* těchto směsí se musí řídit pravidly použitelnými na vedlejší produkty živočišného původu kategorie 2. Jiné činnosti, zejména využití, mají nadále podléhat pravidlům použitelným na kategorii 3.

99. Nařízení č. 1069/2009 nicméně nestanoví žádnou takovou diferencovanou kategorizaci materiálů podle toho, jaká činnost je s nimi prováděna. Jak vyplývá z bodu 29 odůvodnění a z článku 7 nařízení č. 1069/2009, jediným relevantním kritériem pro kategorizaci vedlejších produktů živočišného původu je stupeň rizika, a nikoli prováděná činnost. Kategorizace vedlejšího produktu živočišného původu tudíž platí pro všechny činnosti, které jsou s vedlejším produktem prováděny, od jeho sběru, přes jeho používání až po jeho neškodné odstranění. Z toho vyplývá, že směs materiálů spadající do působnosti nařízení č. 1069/2009 a obsahující nikoliv nebezpečný odpad nemůže být zařazena do přísnější kategorie, v tomto případě do kategorie 2, pouze pro účely přepravy.

100. V důsledku toho se domnívám, že směs vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3 a odpadů nikoliv nebezpečných spadá do této kategorie a přeprava této směsi v Unii podléhá pravidlům, která upravují vedlejší produkty živočišného původu téže kategorie.

101. Předkládající soud se dále táže, zda s takovými směsmi má být zacházeno jako s vedlejšími produkty živočišného původu bez ohledu na podíl vedlejších produktů živočišného původu v těchto směsích.

102. Poměr materiálů není v nařízení č. 1069/2009 uveden a patrně nepředstavuje relevantní údaj. Malé množství vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3 smíchané s nikoliv nebezpečným odpadem tak v zásadě vede ke kategorizaci této směsi jako materiálu kategorie 3.

103. Tato otázka nicméně prozrazuje určité obavy ohledně rizika, že použití nařízení č. 1069/2009 na dotčené směsi povede k účelovému obcházení nařízení č. 1013/2006. Tato obava ostatně vedla francouzskou vládu a Komisi k tomu, že navrhly uplatnění dodatečných požadavků. Proto se budu této otázce věnovat v následujícím oddíle.

43 – Viz čl. 5 písm. g) nařízení č. 1774/2002.

44 – Tyto výrobky jsou nyní přeřazeny do kategorie 3, která je považována za lépe odpovídající jejich nebezpečnosti, respektive článku 10 písm. b) bodu iii a článku 10 písm. k) bodu iii nařízení č. 1069/2009.

45 – Francouzská vláda na jednání před Soudním dvorem uvedla, že při přeřazení do kategorie 2 by směs určená k přeměně v zařízení na kompostování nebo na bioplyn měla nejprve projít tlakovou sterilizací, což by bylo pro hospodářské subjekty obzvláště přísné a nákladné.

5. Riziko účelového obcházení

104. Soudnímu dvoru bylo předloženo několik příkladů jednání považovaných za účelová.

105. Uvedl jsem již riziko zdůrazněné francouzskou vládou, že kaly z čisticích procesů smíchané s vedlejšími produkty živočišného původu kategorie 3 budou přepravovány za účelem půdní aplikace, aniž o tom budou zpraveny příslušné orgány členského státu určení, a že budou aplikovány v rozporu s vnitrostátními normami.

106. Nizozemská vláda zmínila možnost, že nikoliv nebezpečný odpad bude nakládán do kamionů nedostatečně vyčištěných po přepravě vedlejších produktů živočišného původu a že bude v rozporu s ustanoveními nařízení č. 1013/2006 považován za směs, na kterou se vztahuje nařízení č. 1069/2009.

107. Konečně státní zastupitelství uvedlo možnost, že podniky přidají do nikoliv nebezpečného odpadu krabici mléka, aby se vyhnuly přísnějším pravidlům nařízení č. 1013/2006.

108. Zřejmé nedodržení pravidel členského státu nebo Unie by mohlo představovat protiprávní čin postižitelný sankcemi.

109. Komplikovanější je situace, kdy hospodářský subjekt tato pravidla formálně dodržuje.

110. Připomínám, že existence zneužívajícího jednání je podmíněna spojením jednoho subjektivního a jednoho objektivního prvku [46]. Podle prvního musí mít dotčená praktika za hlavní cíl získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání [47]. Druhým se označuje soubor objektivních okolností, který svědčí o tom, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo jí sledovaného cíle dosaženo [48].

111. Přimíchání malého množství vedlejších produktů živočišného původu do nikoliv nebezpečného odpadu, jako jsou kaly z čisticích procesů, by mohlo za určitých podmínek představovat zneužívající jednání.

112. To by byl případ přidání krabice mléka pouze za účelem obejití nařízení č. 1013/2006 a uplatnění méně přísného postupu dle nařízení č. 1069/2009.

113. Naproti tomu, pokud je vedlejší produkt živočišného původu přepravován v souladu s praxí dané profese a pokud tato praxe počítá mimo jiné s tím, že vedlejší produkty živočišného původu, jako například malé množství mléka, mohou být přidány ke kalům z čisticích procesů za účelem zpracování v bioplynové stanici, není namístě považovat tuto přepravu v režimu nařízení č. 1069/2009 za zneužívající jednání.

114. Kontrola dodržování pravidel zakotvených v nařízení č. 142/2011, zejména v oblasti hygieny, sledovatelnosti a množství přepravovaného materiálu, by měla umožnit ověření toho, že přeprava prováděná v režimu nařízení č. 1069/2009 nepředstavuje zneužívající jednání.

115. Není přitom vyloučeno, že použití nařízení č. 1069/2009 na směsi vedlejších produktů živočišného původu kategorie 3, či dokonce kategorie 1 nebo 2, a odpadů nikoliv nebezpečných neumožní odpovídajícím způsobem dbát na ochranu životního prostředí.

46 – Viz mé stanovisko ve věci Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, bod 110).

47 – Viz zejména rozsudek ze dne 21. února 2006, Halifax a další (C-255/02, EU:C:2006:121, bod 75).

48 – Viz zejména rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, bod 52), a ze dne 11. ledna 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, bod 33).

116. Ačkoli nařízení č. 1069/2009 zohledňuje rizika pro životní prostředí[49], i v případech vedlejších produktů živočišného původu kategorie 1 a 2 totiž platí, že pokud se na přepravu směsí vedlejších produktů živočišného původu a odpadů nikoliv nebezpečných použije pouze toto nařízení, mohou přetrvávat pochybnosti o sledovatelnosti těchto směsí. Jak uvedla francouzská vláda na jednání před Soudním dvorem, bylo by to důsledkem skutečnosti, že z oznámení o přepravě těchto směsí nutně nevyplývá, o jaký jiný materiál kromě vedlejších produktů živočišného původu se jedná.

117. Kromě toho podotýkám, že čl. 48 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1069/2009 umožňuje podřídit přepravu vedlejších produktů živočišného původu kategorie 1 nebo 2 požadavkům zaměřeným na ochranu veřejného zdraví a zdraví zvířat, zatímco rizika pro životní prostředí zde uvedena nejsou.

118. V této souvislosti rozumím obavám vyjadřovaným v projednávané věci ve vztahu k životnímu prostředí, nicméně mám za to, že tyto obavy neopravňují Soudní dvůr k tomu, aby vykládal nařízení č. 1069/2009 způsobem, který by zpřísnil požadavky kladené na hospodářské subjekty, jak navrhují francouzská vláda a Komise, neexistuje-li pro to právní základ. Jejich návrhy nemohou představovat přijatelný výklad nařízení č. 1069/2009. V případě, že by se prokázala reálná existence uváděných rizik, příslušelo by unijnímu normotvůrci, aby změnil platnou právní úpravu, zejména nařízení č. 1069/2009.

119. Za současného stavu právní úpravy proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby na třetí otázku odpověděl tak, že nařízení č. 1069/2009, posuzované ve světle čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006, musí být vykládáno v tom smyslu, že se použije na směs vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů představujících nikoliv nebezpečný odpad, bez ohledu na podíl vedlejších produktů živočišného původu.

120. Pravidla použitelná na přepravu vedlejších produktů živočišného původu určité kategorie smíchaných s nikoliv nebezpečnými odpady jsou ta, kterými se řídí přeprava vedlejších produktů živočišného původu spadajících do této kategorie.

V. Závěry

121. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Odvolací soud v Arnhem-Leeuwarden, Nizozemsko) odpověděl následovně:

1) Definice „vedlejšího produktu živočišného původu“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu) je nezávislá na definici „vedlejšího produktu“ obsažené v článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, takže materiál může být „vedlejším produktem živočišného původu“ a současně nepředstavovat „vedlejší produkt“ ve smyslu této směrnice.

2) Článek 1 odst. 3 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů musí být vykládán v tom smyslu, že přeprava vedlejších produktů živočišného původu, na něž se vztahuje nařízení č. 1069/2009, je vyloučena z působnosti nařízení č. 1013/2006 s výjimkou případů, kdy nařízení č. 1069/2009 výslovně stanoví použití nařízení č. 1013/2006.

49 – Viz rozsudek ReFood, bod 49.

Dotčené případy jsou uvedeny v čl. 41 odst. 2 písm. b), v čl. 43 odst. 5 písm. b) a v čl. 48 odst. 6 nařízení č. 1069/2009. Všechny se týkají směsí vedlejších produktů živočišného původu s nebezpečnými produkty.

3) Nařízení č. 1069/2009, posuzované ve světle čl. 1 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1013/2006, musí být vykládáno v tom smyslu, že se použije na směs vedlejších produktů živočišného původu a jiných materiálů představujících nikoliv nebezpečný odpad, bez ohledu na podíl vedlejších produktů živočišného původu.

Pravidla použitelná na přepravu vedlejších produktů živočišného původu určité kategorie smíchaných s nikoliv nebezpečnými odpady jsou ta, kterými se řídí přeprava vedlejších produktů živočišného původu spadajících do této kategorie.