STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 23. září 2004 [1]

1. Projednávaná věc se týká opět výkladu nařízení (EHS) č. 259/93 [2], které stanoví procesní podmínky a pravidla, kterým podléhá přeprava odpadů mezi členskými státy. Jde o to, zda a v jakém rozsahu je příslušný správní orgán odesílajícího státu, ze kterého se přeprava odpadů uskutečňuje, nazvaný „příslušný orgán pro odesílání", oprávněn vznést námitky vůči přepravě, jestliže podmínky, za nichž mají být dotčené odpady využívány v přijímajícím státě, nejsou v souladu s vnitrostátní právní úpravou státu tohoto orgánu nebo s podmínkami uplatňovanými v tomto státě, které jsou přísnější než ty, které jsou platné v přijímacím členském státě.

2. Tato věc by měla vést Soudní dvůr k tomu, aby upřesnil, jaké jsou pravomoci příslušného orgánu pro odesílání v rámci procesu přepravy odpadů, a případně, zda volný pohyb odpadů k využití, který stanoví nařízení, brání tomu, aby se tento orgán mohl dovolávat norem na ochranu zdraví a životního prostředí použitelných v jeho státě v případě, že jsou tyto normy přísnější než normy platné v přijímacím členském státě.

3. Před vyložením skutkových souvislostí sporu v původním řízení připomenu vývoj a zásady politiky Společenství v oblasti životního prostředí, jakož i nejdůležitější ustanovení sekundárního práva pro odpověď na otázky předkládajícího soudu.

I – Právo Společenství

A – *Politika Společenství v oblasti životního prostředí*

4. Ochrana životního prostředí byla nedávno postupně zakotvena v právu Společenství.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Nařízení Rady ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole (Úř. věst. L 30, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 176), ve znění rozhodnutí Komise 98/368/ES ze dne 18. května 1998 (Úř. věst. L 165, s. 20, dále jen „nařízení")

Tento pojem nebyl téměř vůbec obsažen v původních smlouvách[3]. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 7. února 1985 ADBHU[4] uvedl, že tato ochrana představuje „jeden ze zásadních cílů Společenství", přičemž ji uznal za kategorický požadavek způsobilý odůvodnit vnitrostátní opatření zasahující do volného pohybu zboží. V roce 1987 tím, že vstoupil v platnost Jednotný evropský akt a do Smlouvy o ES byly vloženy články 130 R, 130 S a 130 T[5], byl činnosti Společenství v oblasti ochrany životního prostředí přiznán právní základ v primárním právu. Smlouva o Evropské unii, podepsaná dne 7. února 1992 v Maastrichtu, vyzdvihla tuto činnost na úroveň politiky. Amsterodamská smlouva, platná od 1. května 1999, dále posílila přední postavení této politiky tím, že zařadila zásadu zahrnutí požadavků na životní prostředí do vymezení ostatních politik Společenství článkem 6 ES, vytvořeným za tímto účelem a začleněným do té části Smlouvy, která je věnovaná zásadám, na kterých Společenství spočívá.

5. Politika životního prostředí Společenství musí přispívat k uskutečňování čtyř cílů, které jsou vyjmenovány v článku 174 ES.

První cíl se týká kvality životního prostředí ze tří různých hledisek, a to z hlediska jejího udržování, ochrany a zlepšování. Druhý cíl spočívá v ochraně lidského zdraví. Třetím je obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů. Čtvrtým je potom podpora opatření na mezinárodní úrovni čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

6. Tato politika je založena na čtyřech následujících zásadách: zásada obezřetnosti, která umožňuje přijmout okamžitá opatření v případě hrozícího závažného a nenávratného poškození životního prostředí; zásadě prevence, která doporučuje již od počátku zabránit vzniku znečištění nebo škodlivých látek přijetím opatření, která by odstranila známá rizika; zásadě nápravy poškození životního prostředí především u zdroje, která znamená, že zásah se musí týkat samotného předmětu, který přímo, či nepřímo vyvolává dopad na životní prostředí, a která se v právních předpisech Společenství o přepravě odpadů projevuje zásadami „soběstačnosti a blízkosti", a zásadě náhrady škody znečišťovatelem, která tomu, kdo vystavuje riziku znečištění nebo takové znečištění způsobuje, ukládá uhradit náklady na prevenci a nápravu.

3 — V rámci Římských smluv Smlouva o ES neobsahovala žádné zvláštní ustanovení o životním prostředí a Smlouva Euratom obsahovala kapitolu věnovanou ochraně zdraví obyvatel a pracovníků proti nebezpečí plynoucímu z ionizačního záření. Smlouva ESUO obsahovala článek 55 o bezpečnosti práce.

4 — 240/83, Recueil, s. 531, bod 13

5 — Články 130 R a 130 S Smlouvy o ES, se staly po změně články 174 ES a 175 ES a článek 130 T Smlouvy o ES se stal článkem 176 ES.

7. Je třeba rovněž zdůraznit, že činnosti Společenství v oblasti životního prostředí musí být zaměřeny na vysokou úroveň ochrany. Tento požadavek, obsažený v článku 2 ES od doby platnosti Amsterodamské smlouvy, je převzat do několika článků Smlouvy o ES [6].

8. Konečně pravomoc Společenství v oblasti životního prostředí není výlučná. Jednak podléhá zásadě subsidiarity. Členské státy mají krom toho pravomoc konkurující pravomoci Společenství. Třebaže Společenství přijalo opatření na ochranu životního prostředí, mohou členské státy v souladu s článkem 176 ES zachovat nebo dokonce zavést přísnější ochranná opatření. Tato konkurující pravomoc se projevuje také v ochranných doložkách, které, třebaže Společenství přijalo harmonizační opatření, jejichž předmětem je zavedení a fungování vnitřního trhu, umožňují členskému státu zachovat vnitrostátní opatření obsahující výjimky odůvodněné požadavky stanovenými v článku 30 ES nebo vztahující se k ochraně životního prostředí, tedy přijmout vnitrostátní ustanovení obsahující výjimky, za podmínky, že tato ustanovení budou založena na nových vědeckých důkazech [7].

9. Do budoucna může být zásadám, které tvoří rámec práva životního prostředí, přiznána větší důležitost, neboť návrh smlouvy zřizující Evropskou ústavu, přijatý dne 18. června hlavami států a předsedy vlád členských států, stanoví jako cíle Evropské unie udržitelný rozvoj Evropy, a dokonce planety, jakož i vysokou úroveň ochrany a zlepšení kvality životního prostředí [8]. Charta základních práv Evropské unie vyhlášená dne 7. prosince 2000 v Nice a převzatá do druhé části návrhu výše uvedené smlouvy, sama stanoví, že „[v]ysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje“ [9]. Je třeba dále poukázat na to, že ochrana životního prostředí je obsažena v ústavě několika členských států [10].

6 — Článek 2 ES, čl. 95 odst. 3 ES a čl. 174 odst. 2 ES

7 — Článek 95 odst. 4 a 5 ES. Viz také ochranná doložka uvedená v čl. 174 odst. 2 druhém pododstavci ES.

8 — Článek 3 odst. 3 a 4.

9 — Článek 37.

10 — Viz zejména Belgické království, Řecká republika, Španělské království, Finská republika, Maďarská republika. Dodejme dále, že francouzské Národní shromáždění schválilo začlenění charty o životním prostředí do své ústavy.

B – *Právní předpisy Společenství o přepravě odpadů*

1) Směrnice

10. Směrnice 75/442/EHS [11], jejíž použitelná ustanovení byla přijata na základě článku 130 s Smlouvy, který opravňuje Radu Evropské unie k přijetí opatření k provádění politiky Společenství v oblasti životního prostředí, má za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí [12]. Stanoví, že členské státy musí za tímto účelem nejen zodpovědně dohlížet na odstraňovaní a využití odpadů, ale také přijímat opatření směřující k omezení vzniku odpadů, zejména podporou vhodných technologií a recyklovatelných a opětovně použitelných výrobků [13]. Účelem směrnice je také snížit pohyb odpadů tím, že bude vybudována jednotná a přiměřená síť na odstraňování odpadů, která umožní, aby Společenství dosáhlo soběstačnosti v odstraňování odpadů, které v něm vznikly, a aby se členské státy tomuto cíli přibližovaly.

11. Směrnice v čl. 4 prvním pododstavci stanoví, že „[Č]lenské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí [...]".

12. V článku 7 uvádí, že k dosažení cílů uvedených zejména v článku 4 musí členské státy co nejdříve vypracovat jeden nebo několik plánů pro nakládání s odpady.

13. Směrnice taktéž stanoví, že podniky, které zajišťují odstraňování a využití odpadů, musí získat povolení a podléhají dozoru [14].

2) Nařízení

14. Nařízení bylo taktéž přijalo na základě článku 130 s Smlouvy. Nahrazuje směrnici 84/631/EHS [15] zejména za účelem provedení ve Společenství Basilejské úmluvy ze dne

11 — Směrnice Rady ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3) a rozhodnutí Komise 96/350/ES ze dne 24. května 1996 (Úř. věst. L 135, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 59, dále jen „směrnice").

12 — První a čtvrtý bod odůvodnění směrnice 91/156.

13 — Čtvrtý bod odůvodnění směrnice 91/156.

14 — Desátý bod odůvodnění a články 9 až 14 směrnice.

15 — Směrnice Rady ze dne 6. prosince 1984 o dozoru a kontrole přepravy nebezpečného odpadu přes hranice států v rámci Evropského společenství [o dozoru nad přepravou nebezpečného odpadu přes hranice států a o jeho odstraňování] (Úř. věst. L 326, s. 31).

22. března 1989 o dozoru nad přepravou nebezpečného odpadu přes hranice států a o jeho odstraňování [16]. Jeho cílem je zavedení harmonizovaného systému procesů, které mohou omezit pohyb odpadů, a zajistit tak ochranu životního prostředí [17].

15. Nařízení v hlavě II stanoví postup, jenž se použije na přepravu odpadů mezi členskými státy. Kapitola hlavy II, která zahrnuje články 3 až 5, upravuje nakládání s odpady k odstranění a kapitola B téže hlavy, která zahrnuje články 6 až 11, se vztahuje na odpady, které mají být využity. Pravidla, která se uplatní na přepravu za účelem využití, jsou méně omezující než pravidla, která se vztahují k přepravě za účelem odstraňování. Tento rozdíl v režimu mezi odpady k odstranění a odpady k využití je vysvětlen vůlí zákonodárce Společenství upřednostnit využití [18]. Postupy dozoru, které se týkají odpadů k využití, se v zásadě nepoužijí u odpadů zahrnutých do zeleného seznamu obsaženého v příloze II nařízení, které nejsou považovány za rizikové pro životní prostředí. Pojmy odstraňování a využití odpadů jsou vymezeny směrnicí, na kterou nařízení výslovně odkazuje [19].

16. Nařízení ukládá fyzické nebo právnické osobě, která hodlá uskutečňovat přepravu odpadů z jednoho členského státu do jiného za účelem jejich odstraňování nebo využití, označované jako oznamovatel, aby seznámila příslušný orgán pro příjem, jakož i příslušný orgán pro odesílání a pro tranzit a také příjemce odpadů se svým záměrem přepravovat odpady [20]. Každý členský stát může nicméně stanovit, že toto oznámení provede příslušný orgán pro odesílání místo oznamovatele [21].

17. Toto oznámení má podle devátého bodu odůvodnění nařízení za cíl umožnit různým příslušným orgánům, „aby byly přesně informovány zejména o typu, pohybu a odstraňování nebo využívání odpadu, a mohly tak přijmout všechna nezbytná opatření pro ochranu lidského zdraví a životního prostředí, včetně možnosti vznést

16 — Dále jen „Basilejská úmluva". Tato úmluva, jejímiž smluvními stranami jsou také členské státy, byla vypracována v rámci Programu Spojených národů pro životní prostředí. Úmluva byla jménem Společenství schválena rozhodnutím Rady 93/98/EHS ze dne 1. února 1993 (Úř. věst. L 39, s. 1). Znění dané úmluvy tvoří přílohu rozhodnutí. Basilejská úmluva spočívá na následujících zásadách: zaprvé minimalizovat vznik odpadů [čl. 4 odst. 2 písm. a)], zadruhé snížit pohyb odpadů přes hranice států na minimum [čl. 4 odst. 2 písm. d)], zatřetí soběstačnost, kdy se každá smluvní strana zavazuje odstraňovat odpady ve státě, ve kterém vznikly [čl. 4 odst. 2 písm. b)], a začtvrté rozumné nakládání s odpady, tedy takové, které zajistí ochranu lidského zdraví a životního prostředí (čl. 2 bod 8).

17 — Rozsudek ze dne 28. června 1994, Parlament v. Rada (C-187/93, Recueil, s. I-2857, bod 26).

18 — Rozsudek ze dne 25. června 1998, Dusseldorp a další (C-203/96, Recueil, s. I-4075, bod 33).

19 — Článek 2 písm. i) a k)

20 — Článek 3 odst. 1 a čl. 6 odst. 1.

21 — Článek 3 odst. 8 a čl. 6 odst. 8.

proti přepravě odůvodněné námitky". V tomto ohledu připomeňme, že čl. 7 odst. 4 nařízení, který spadá pod ustanovení o přepravě za účelem využití, stanoví:

„a) Příslušné orgány pro příjem a odesílání mohou vznést proti plánované přepravě odůvodněné námitky:

— v souladu se směrnicí 75/442/EHS, a zejména článkem 7 uvedené směrnice

nebo

— pokud daná přeprava není v souladu s vnitrostátními právními [a správními] předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví nebo

— pokud byl oznamovatel nebo příjemce v minulosti uznán vinným z nedovolené přepravy [...]

nebo

— pokud je přeprava v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodních úmluv uzavřených dotčeným členským státem či státy

nebo

— pokud poměr využitelných a nevyužitelných odpadů, odhadnutá hodnota materiálů, které se mají nakonec získat, či náklady na využití a náklady na odstranění nevyužitelných podílů z hlediska hospodárnosti či životního prostředí využití neospravedlňují.

b) Příslušné orgány pro tranzit mohou vznést odůvodněné námitky proti plánované přepravě na základě písm. a) druhé, třetí a čtvrté odrážky."

II – Skutkový stav sporu v původním řízení a původní řízení

18. Dne 23. listopadu 1999 společnost EU-WOOD Trading GmbH [22], se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem (Německo), oznámila Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, jakožto příslušnému orgánu pro odesílání, svůj úmysl přepravit 3 500 tun dřevěných odpadů do Itálie. Jednalo se zejména o ošetřené či barvené dřevo z demolic, nábytku nebo truhlářských zbytků. Přeprava byla plánována za účelem využití odpadů, neboť odpady měly být zpracovány na dřevotřískové desky. Podle rozboru provedeného v polovině listopadu 1999 byl v těchto odpadech obsah olova v hodnotě 47 mg na kilogram sušiny [23].

19. Příslušný orgán pro odesílání, kterému vnitrostátní předpisy svěřily úkol oznámit záměr o přepravě odpadů, informoval o sporném záměru dne 1. února 2000 příslušný orgán pro příjem. Posledně zmíněný nevznesl vůči záměru žádnou námitku. Sám příslušný orgán pro odesílání však podal dne 17. ledna 2000 námitku proti tomuto záměru. Tato námitka se zakládala jednak na ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážce a jednak na ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážce nařízení.

20. Příslušný orgán pro odesílání nejdříve na základě první odrážky usoudil, že plánovaná přeprava odporovala článku 4 směrnice, podle nějž musejí být odpady využity nebo odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví, neboť obsah olova v těchto odpadech překračuje referenční hodnotu stanovenou pokynem pro zpracovatelské práce Ministerstva životního prostředí spolkové země Porýní-Falcko. Použití těchto dřevěných odpadů na výrobu dřevotřískových desek by tedy vedlo při přeměně materiálu ke zvýšení obsahu olova, a tak by ohrozilo zdraví pracovníků, kteří se účastní procesu využití odpadů, jakož i zdraví uživatelů těchto desek.

21. Příslušný orgán pro odesílání na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky dále usoudil, že plánovaná přeprava by byla v rozporu s ustanovením vnitrostátního práva směřujícím k ochraně zdraví a životního prostředí [24], které zakazuje

22 — Dále jen „Wood Trading".

23 — Tento typ odpadů byl v rozhodné době zahrnut do oranžového seznamu, obsaženého v příloze III nařízení, v položce AC 170, takže přeprava těchto odpadů za účelem využití podléhala procesu povinného dozoru stanoveného v nařízení.

24 — Podle předkládacího rozhodnutí se jedná o čl. 5 odst 3 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen ze dne 27. září 1994 (BGBl. I, s. 2705).

využívání odpadů, jímž by došlo při přeměně materiálu ke zvýšení obsahu škodlivých látek.

22. Společnost EU-Wood-Trading podala stížnost proti této námitce, na podporu které předložila nový rozbor dotčených odpadů, z něhož vyplývá, že kilogram sušiny obsahoval 23 mg olova a 3,4 mg arsenu. Příslušný orgán pro odesílání trval na své námitce, vzhledem k tomu, že dva důvody pro odmítnutí přepravy dotčených dřevěných odpadů se uplatní také z důvodu obsahu arsenu v odpadech.

23. Wood Trading podala po zamítnutí žaloby Werwaltungsgericht Mainz odvolání k předkládajícímu soudu, u kterého navrhovala, aby bylo určeno, že námitka vznesená příslušným orgánem pro odesílání je protiprávní. Tvrdila, že čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení umožňuje tomuto orgánu vznést námitky pouze z důvodů, které se týkají podmínek přepravy odpadů, nikoliv podmínek jejich využití v přijímajícím státě. Wood Trading se domnívá, že pokud by byl připuštěn opak, mělo by to za následek, že členský stát by byl povýšen do postavení strážce životního prostředí v jiném členském státě, a došlo by tak k porušení zásady vzájemné důvěry mezi státy. Pouze příslušný orgán pro příjem je tedy oprávněn vznášet námitky vztahující se k části přepravy, která se týká státu tohoto orgánu. Krom toho by taková námitka příslušného orgánu pro odesílání, jelikož překročí vyčerpávající ustanovení nařízení, představovala nedovolené omezení volného pohybu zboží. Wood Trading rovněž tvrdila, že tato námitka se nemůže zakládat ani na ustanovení článku 176 ES, na základě kterého akty přijaté Radou podle článku 175 ES nebrání tomu, aby každý členský stát zachoval nebo zaváděl přísnější ochranná opatření, neboť taková opatření mohou být přijata pouze k ochraně vnitrostátních zájmů.

24. Příslušný orgán pro odesílání na svou obranu uplatnil, že pojem přepravy stanovený v čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení nezahrnuje pouze přepravu odpadů, ale také všechny stupně přepravy odpadů až do jejich konečného místa určení, takže všechny dotčené orgány jsou příslušné k tomu, aby ověřily, že využití nepředstavuje pro zdraví a životní prostředí žádné riziko. Taktéž tvrdil, že zpracování těchto odpadů na dřevotřískové desky by ohrozilo zdraví a životní prostředí v Německu, neboť tyto desky by se mohly do Německa dovážet. Podle tohoto orgánu vyplývá mimoto z judikatury, zejména z rozsudku ze dne 27. února 2002, ASA [25], že proces využití podléhá taktéž dozoru příslušných orgánů pro odesílání.

25 — C-6/00, Recueil, s. I-1961.

III – Předběžné otázky

25. S ohledem na výše uvedené se předkládající soud Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následujících pět předběžných otázek:

1) Může být vznesena námitka vůči přepravě odpadů k využití na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážky nařízení [...] z důvodu, že je plánované využití v rozporu s požadavkem vyplývajícím z čl. 4 první věty směrnice [...], která stanoví povinnost využívat odpady bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí?

2) Pokud ano, může takovouto námitku vznést nejen [příslušný] orgán pro příjem, ale rovněž [příslušný] orgán pro odesílání?

3) Pokud ano, může [příslušný] orgán pro odesílání používat při posuzování dopadů, jaké bude mít plánované využití na zdraví a životní prostředí v místě určení, kritéria, která platí v odesílajícím státě, třebaže tato kritéria jsou přísnější než ta, která se používají v přijímajícím státě?

4) Může být vznesena námitka vůči přepravě odpadů za účelem využití na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky nařízení z důvodu, že plánované využití je v rozporu s vnitrostátními právními a správními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví?

5) Pokud ano, může [příslušný] orgán pro odesílání vznést takovouto námitku z důvodu, že využití je v rozporu s vnitrostátními právními a správními předpisy použitelnými v místě, odkud je odpad odesílán?“

IV – Posouzení

26. Pět předběžných otázek položených předkládajícím soudem, jež se všechny týkají výkladů ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení, zahrnuje tři dotazy. Směřují zaprvé ke zjištění, zda tato

ustanovení umožňují, aby byly vzneseny námitky proti přepravě odpadů založené na plánovaném využití odpadů v přijímajícím státě (první a čtvrtá předběžná otázka), zadruhé, zda příslušný orgán pro odesílání má právo vznést takové námitky (druhá předběžná otázka a první část páté předběžné otázky), a zatřetí, zda má tento orgán právo založit tyto námitky na normách platných v jeho státě, třebaže jsou tyto normy přísnější než normy, které se uplatní v přijímajícím státě (třetí předběžná otázka a závěr páté předběžné otázky).

27. Úvodem přezkoumám první a čtvrtou předběžnou otázku, které se týkají možnosti vznést námitky ohledně využití.

A – *K možnosti vznést námitky týkající se využití*

28. Podstatou první a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda mají být ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení vykládána tak, že námitky proti přepravě odpadů k využití a ohledně podmínek, za jakých mají být tyto odpady využity, se mohou zakládat jednak na první odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využití je v rozporu s požadavkem vyplývajícím z čl. 4 první věty směrnice, podle které musí být odpady využívány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, a jednak na druhé odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využití odporuje vnitrostátním právním a správním předpisům na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví.

29. Co se týče čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážky nařízení, předkládající soud klade tuto otázku z toho důvodu, že toto ustanovení uvádí konkrétně pouze článek 7 směrnice, který ukládá členským státům povinnost vypracovat plány pro nakládání s odpady a sám odkazuje na pohyb odpadů.

30. Co se týče čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky nařízení, předkládající soud objasňuje, že jeho pochybnosti vyplývají ze znění tohoto ustanovení, které vyvolává domněnku, že námitky se mohou vztahovat pouze k přepravě zboží. Zdůrazňuje rovněž, že čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení opravňuje příslušné orgány pro tranzit vznášet námitky pouze na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé a třetí odrážky. Toto by mohlo znamenat, že druhá odrážka neumožňuje vznášet námitky

týkající se podmínek, za jakých jsou odpady využívány, neboť vznášet takové námitky není a *priori* v zájmu těchto orgánů.

31. Předkládající soud rovněž připomíná, že ve výše uvedeném rozsudku Dusseldorp a další [26] Soudní dvůr ohledně přepravy odpadů k využití rozhodl, že „zákonodárce Společenství stanovil, že odpady tohoto druhu se mohou volně pohybovat mezi členskými státy, kde má být s nimi nakládáno, *není-li přeprava nebezpečná pro životní prostředí*, za účelem podněcování k využívání odpadů v celém Společenství, a to zejména pomocí nejúčinnějších technologií [27]."

32. Úvodem se jeví jako nezbytné zaujmout stanovisko k výkladu tohoto bodu výše uvedeného rozsudku Dusseldorp a další. Nedomnívám se, že Soudní dvůr zamýšlel v tomto bodě vyjádřit, že námitka proti přepravě odpadů k využití může být vznesena pouze z důvodů, které se týkají podmínek, za jakých mají být odpady přepravovány. Věc v původním řízení, která byla podnětem k vydání tohoto rozsudku, se týkala ustanovení nizozemského plánu pro nakládání s odpady, které zakazovalo vyvážení olejových filtrů do jiného členského státu za účelem jejich využití, pokud nakládání s těmito filtry nebylo na vyšší úrovni než v Nizozemsku. Za účelem posouzení slučitelnosti takového pravidla s právem Společenství se Raad van State (Nizozemsko) tázal Soudního dvora, zda zásada soběstačnosti a blízkosti, jak byly uplatněny v tomto plánu nakládání s odpady, se mohou uplatnit u přepravy odpadů k využití. Po ukončení zkoumání relevantních ustanovení směrnice a nařízení, Soudní dvůr rozhodl, že se tyto zásady uplatní pouze u přepravy odpadů k odstraňování. Objasnil důvody tohoto rozdílu v režimech odpadů k odstraňování a odpadů k využití, přičemž zejména uvedl, že zásada přednosti využití se uplatní pouze u posledně zmíněných. Právě v této souvislosti upřesnil to, co již uvedl předkládající soud k důvodu, který vedl zákonodárce Společenství k tomu, aby upřednostnil pohyb odpadů k využití.

33. Jeví se, že Soudní dvůr tím, že dodal část věty, podle které může být pohyb upřednostněn, pouze „pokud není přeprava nebezpečná pro životní prostředí", chtěl jednoduše připomenout, že tento volný pohyb není bezpodmínečný a že podléhá podmínkám bezpečnosti. Domnívám se, že by nebylo odůvodněné dovozovat ze skutečnosti, že tato část věty uvádí pouze bezpečnost „přepravy", že by mělo být dotčeným příslušným orgánům zabráněno vznášet námitky proti

26 — Bod 33.

27 — Zdůrazněno předkládajícím soudem.

plánované přepravě odpadů kvůli podmínkám, za jakých mají být tyto odpady využívány, přestože toto nebylo předmětem otázky, kterou položil Radd van State.

34. Nyní přistoupím ke zkoumání dvou dotčených ustanovení.

1) Článek 7 odst. 4 písm. a) první odrážka

35. Domnívám se, stejně jako všichni vedlejší účastníci, s výjimkou Wood Trading, že čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážka nařízení musí být vykládán tak, že toto ustanovení umožňuje vznést námitku týkající se podmínek, za jakých mají být odpady využívány v přijímacím státě. Podle mého názoru vyplývá tento výklad ze znění tohoto ustanovení a potvrzuje jej jak systematika, tak účel nařízení, jehož je součástí.

36. Pokud jde o znění tohoto ustanovení, je třeba připomenout, že čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážka nařízení uvádí, že příslušné orgány pro příjem a pro odesílání mohou vznést odůvodněné námitky proti plánované přepravě „v souladu se směrnicí [...], a zejména s článkem 7". Výraz „v souladu se směrnicí" není zajisté v projednávaném případě příliš jasný a je pravda, že konkrétně je uveden pouze článek 7 směrnice. Jeví se však, že nejlogičtějším výkladem tohoto ustanovení je ten, že námitky mohou být vzneseny „na základě směrnice". Použití příslovce „zejména" před uvedením článku 7 krom toho vyjadřuje, že odkaz na tento článek má pouze orientační povahu a že se tyto námitky mohou týkat také jiných ustanovení směrnice. Jinak řečeno, ustanovení, které má být vyloženo, musí být podle našeho názoru chápáno tak, že námitky proti plánované přepravě mohou být vzneseny v případě, že tato přeprava není v souladu s ustanoveními směrnice. Tento rozbor je potvrzen také většinou ostatních jazykových verzí uvedeného ustanovení [28].

37. Jak bylo mimo jiné uvedeno výše, směrnice v článku 4 stanoví, že „[Č]lenské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí [...]". Znění tohoto článku směrnice ve spojení s čl. 7 odst. 4

28 — „in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof" v angličtině, „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7" v němčině, „con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7" ve španělštině, „conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure" v italštině atd.

písm. a) první odrážkou nařízení vede k domněnce, že posledně uvedené ustanovení umožňuje vznést námitky proti záměru přepravovat odpady, jestliže podmínky, za jakých mají být odpady využívány, mohou poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí.

38. Systematika nařízení potvrzuje tento výklad. Jak tedy bylo výše uvedeno, každý záměr přepravovat odpady k využití, v zásadě s vyloučením odpadů, které jsou zahrnuty do zeleného seznamu obsaženého v příloze II nařízení, musí být oznámen příslušným orgánům pro odesílání, příjem a tranzit. Je mi rovněž známo, že tyto orgány mohou na základě tohoto oznámení vznést námitku proti takové přepravě z důvodů taxativně vyjmenovaných v čl. 7 odst. 4 nařízení [29]. Přezkum článku 6 nařízení, který v odstavci 5 upřesňuje údaje, které musí být obsaženy v nákladním listu, který slouží jako podklad pro oznámení, ukazuje, že kromě informací ohledně složení a objemu odpadů k využití [30], jakož i způsobů jejich přepravy [31], musí oznamovatel poskytnout určité množství údajů o podmínkách, za jakých mají být tyto odpady využívány [32]. Tyto údaje pokrývají tedy celý proces nakládání s odpady, který hodlá oznamovatel provádět, až do okamžiku, kdy nadále nepředstavují nebezpečí pro zdraví a životní prostředí. Zákonodárce Společenství tedy chtěl, aby veškeré příslušné orgány byly informovány před uskutečněním plánované přepravy o celém procesu plánovaného využívání až do doby jeho ukončení [33]. Nejeví se, že by tyto údaje mohly být užitečné jinak než k tomu, aby umožnily příslušným orgánům posoudit podmínky, za jakých mají být odpady využívány a, pro případ potřeby, vznést námitky proti přepravě, jestliže se podmínky tohoto využití budou jevit jako způsobilé poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí.

39. Na podporu tohoto rozboru je třeba také zdůraznit, že nařízení obsahujeřadu ustano-

29 — Rozsudek ze dne 13. prosince 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 50).

30 — Článek 6 odst. 5 první odrážka.

31 — Tamtéž, druhá a třetí odrážka.

32 — Tyto údaje jsou vyjmenovány v čl. 6 odst. 5 čtvrté až osmé odrážce nařízení. Oznamovatel musí uvést totožnost příjemce odpadů, sídlo střediska pro využívání odpadů a druh a platnost oprávnění, na jehož základě je středisko provozováno; operace patřící k využívání odpadů, jak jsou uvedeny v příloze II B směrnic; plánované metody odstranění zbytkových odpadů po provedené recyklaci a množství recyklovaného materiálu v poměru ke zbytkovým odpadům, jakož i odhad hodnoty recyklovaných materiálů. Kromě toho je ve čtvrté odrážce upřesněno, že „toto středisko musí mít přiměřenou technickou kapacitu pro využití příslušných odpadů za podmínek, které nepředstavují nebezpečí pro lidské zdraví nebo životní prostředí".

33 — Za účelem zajištění, že bude proces nakládání s odpady dokončen, aniž by poškodil zdraví nebo životní prostředí, stanoví článek 27 nařízení, že všechny zásilky odpadů, které spadají do oblasti působnosti tohoto nařízení, podléhají ustanovením o finančních zárukách nebo pojištění pro pokrytí nákladů na odstranění nebo využití odpadů, tato záruka je vrácena, pokud byl předložen důkaz o tom, že dané odpady dosáhly místa určení a byly odstraněny nebo využity způsobem šetrným k životnímu prostředí.

vení, která bez dvojznačnosti potvrzují, že příslušné orgány jsou oprávněny ověřovat podmínky, za jakých mají být odpady využívány, a vznést námitky proti záměru přepravovat odpady z důvodů souvisejících s plánovaným využitím [34]. Samotný čl. 7 odst. 4 písm. a) obsahuje v páté odrážce důvod námitky, která se výslovně vztahuje k využití odpadů [35]. Článek 26 odst. 1 písm. e) navíc stanoví, že za nedovolenou přepravu se považuje každá přeprava odpadu, která má za následek odstranění nebo využití v rozporu s pravidly Společenství a mezinárodními pravidly [36].

Podle tohoto bodu odůvodnění je účelem oznámení plánované přepravy informovat příslušné orgány nejen o pohybu odpadů, ale také o jejich odstraňování a využití tak, aby tyto orgány mohly přijmout všechna nezbytná opatření pro ochranu lidského zdraví a životního prostředí. Tento bod odůvodnění tak potvrzuje, že zákonodárce Společenství nechtěl zajistit ochranu zdraví a životního prostředí pouze v rámci přepravy odpadů, když harmonizoval procesní podmínky a pravidla, kterým podléhá přeshraniční pohyb odpadů uvnitř Společenství, ale zamýšlel dosáhnout tohoto cíle také v rámci nakládání s odpady odstraňováním nebo využitím. Naplnění tohoto cíle by tak bylo ohroženo, pokud by mohlo být příslušným orgánům zabráněno vznést námitky proti přepravě odpadů k využití v případě, že by po oznámení záměru přepravovat odpady konstatovaly, že plánované využití může poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí.

40. Konečně je třeba odkázat na cíle nařízení stanovené v jeho devátém bodě odůvodnění.

34 — Například článek 9 nařízení stanoví, že příslušné orgány, pod jejichž příslušnost spadají určitá zařízení k využití odpadů, mohou bez ohledu na článek 7 rozhodnout, že nevznesou námitky proti přepravě některých druhů odpadů do určitého zařízení k využití odpadů. Viz rovněž článek 34 nařízení.

35 — Podle tohoto ustanovení, může být námitka vznesena „pokud poměr využitelných a nevyužitelných odpadů, odhadnutá hodnota materiálů, které se mají nakonec získat, či náklady na využití a náklady na odstranění nevyužitelných podílů z hlediska hospodárnosti či životního prostředí využití neospravedlňují."

36 — Při jednání byli účastníci řízení vyzváni, aby se vyjádřili k otázce, zda se ustanovení čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení uplatní také za okolností sporu v původním řízení. Domnívám se, stejně jako většina těchto účastníků, s výjimkou Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, že se toto ustanovení neuplatní. Ve výše uvedeném rozsudku ASA, Soudní dvůr rozhodl, že článek 26 nařízení může být jedním z ustanovení, která odůvodňují povinnost příslušného orgánu vznést z důvodu chybné kvalifikace námitku proti záměru přepravovat odpady (bod 41). S ohledem na usnesení ze dne 27. února 2003, Olichandel Koeweit a další (C-307/00 až C-311/00 Recueil, s. I-1821), uvedený článek 26 se musí použít rovněž v případě, kdy dotčené nakládání s odpady je předmětem aktu sekundárního práva. Pokud se naopak námitka příslušného orgánu pro odesílání zakládá na důvodech odmítnutí výslovně upravených v čl. 7 odst. 4 nařízení, jako v projednávaném případě, nebo v čl. 4 odst. 3, jeví se mi, že ustanovení téhož článku 26 nejsou relevantní.

2) Článek 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka

41. Výklad tohoto výše uvedeného ustanovení je obtížnější. Komise Evropských společenství sdílí s Wood Trading pochybnosti, které vyjádřil předkládající soud, a domnívá se, že vzhledem ke znění a obsahu čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení, čl. 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka nemůže být použit jako právní

základ námitky týkající se plánovaného využití v přijímajícím státě. Nesouhlasím s touto analýzou. Stejně jako dánská a rakouská vláda, jakož i Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH se domnívám, že čl. 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka nařízení umožňuje příslušným orgánům vznést námitku proti přepravě odpadů k využití, tedy v případě, že je plánované využití v rozporu s vnitrostátními právními a správními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví.

42. Zaprvé nenacházím ve znění tohoto ustanovení žádný prvek, který by tento výklad mohl vyvrátit. Je třeba připomenout, že čl. 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka nařízení stanoví, že „příslušné orgány pro příjem a odesílání mohou vznést proti plánované přepravě odůvodněné námitky [...], pokud daná přeprava není v souladu s vnitrostátními právními a správními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví." Co se týče nejprve pojmu „přeprava", v rámci přezkumu čl. 7 odst. 4 písm. a) první odrážky nařízení jsem uvedl, proč se domnívám, že tento pojem nemůže být vykládán tak, že námitky vyjmenované v tomto článku se musí týkat výhradně přepravy odpadů. Dále uvádím, že čl. 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka nařízení zmiňuje velice obecným způsobem vnitrostátní předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví, aniž by bylo upřesněno, že se tyto vnitrostátní předpisy mohou uplatnit ve vztahu k přepravě odpadů, a nikoliv k jejich využití.

43. Zadruhé připomeňme, že argument opírající se o čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení, podle nějž příslušné orgány pro tranzit mohou vznést odůvodněné námitky proti záměru přepravovat odpady pouze na základě ustanovení uvedeného čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé, třetí a čtvrté odrážky, tedy s vyloučením první a páté odrážky, nepovažuji za rozhodující. Zajisté jsem si všiml, že pátá odrážka obsahuje důvod námitky, který se výslovně týká využití odpadů, a uvedl jsem, v čem umožňuje první odrážka vznést námitku rovněž ohledně plánovaného využití. Přesto však nejsem přesvědčen, že čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení prokazuje, že ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky nařízení neumožňuje vznést rovněž námitku ohledně plánovaného využití, a to z následujících důvodů.

44. Především nesdílím názor, podle kterého nemají příslušné orgány pro tranzit tentýž zájem jako ostatní příslušné orgány na vznášení námitek týkajících se podmínek, za jakých jsou odpady využívány. Znečištění nezná hranic. Znečištění vzduchu či vody, které by mohlo vzejít z využívání odpadů prováděného v přijímajícím státě za podmínek škodících životnímu prostředí, je způsobilé zasáhnout stát nebo státy, přes které musí být odpady přepraveny, stejně jako odesílající stát, tedy s ohledem na to, že tyto státy leží geograficky blíže přijímajícímu státu. Proto mám za to, že omezení důvodů námitek, které mohou příslušné orgány pro tranzit vznést, obsažené v čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení, mohlo vzniknout spíše z vůle zákonodárce Společenství přenést na tyto orgány menší odpovědnost, pokud jde o dozor nad uskutečňováním tohoto využití, než proto, že by měly tyto orgány menší zájem na tom, aby provádění využití neškodilo lidskému zdraví nebo životnímu prostředí.

45. Jinak řečeno, státy, přes které se přeprava provádí, mají při uplatnění čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení menší odpovědnost ohledně dozoru nad přepravou odpadů k využití než příslušné orgány pro odesílání a příjem [37]. Okolnost, že důvody námitek, které mohou vznést orgány pro tranzit, nezahrnují důvody upravené v čl. 7 odst. 4 první a páté odrážce, může tedy znamenat, že na rozdíl od příslušných orgánů pro odesílání a příjem, orgány pro tranzit nejsou povinny ověřovat, zda bude s odpady v přijímacím státě nakládáno v souladu se směrnicí (první odrážka) ani zda je využití z hospodářského a ekologického hlediska dostatečně odůvodněné (pátá odrážka). Toto přesto nutně neznamená, že státy, přes které se přeprava provádí, nemají možnost vznést námitku proti přepravě odpadů k využití, pokud plánované využití není v souladu s vnitrostátními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví. V tomto rozsahu tedy čl. 7 odst. 4 písm. a) druhá odrážka nařízení umožňuje příslušným orgánům pro odesílání, příjem a tranzit vznést námitky proti přepravě odpadů týkající se plánovaného využití.

46. Dále je nesporné, že systém nařízení stanoví, že každý záměr přepravovat odpady k využití, spadající do rozsahu působnosti tohoto nařízení, musí být oznámen před jeho provedením všem příslušným orgánům

37 — Odpovědnost příslušného orgánu pro příjem vyplývá logicky ze skutečnosti, že provádění využití spadá do rozsahu jeho územní pravomoci. Odpovědnost příslušného orgánu pro odesílání vyplývá ze skutečnosti, že odpady vznikly na jeho území. K tomuto bodu se ještě vrátím v hlavě B tohoto stanoviska.

dotčených států, tedy i příslušným orgánům pro tranzit, a že těmto orgánům mají být poskytnuty stejné informace [38]. Zavedením takového systému zákonodárce Společenství usiloval o to, aby každý z těchto orgánů mohl posuzovat celou operaci, a nejen tu část, která probíhá na území jeho státu. Jinými slovy, úkolem každého orgánu je vykonávat dozor tak, aby plánovaná přeprava odpadů, pojímaná z hlediska celku, tedy od výchozího místa odpadů v odesílajícím státě až po ukončení jejich zpracování v přijímajícím státě, nepoškozovala zdraví a životní prostředí. Proto by bylo logické, aby příslušné orgány pro tranzit mohly na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky taktéž vznést námitku proti přepravě odpadů týkající se plánovaného využití.

47. Proto mám za to, že námitka proti záměru přepravovat odpady týkající se jejich využití může být rovněž vznesena na základě čl. 7 odst. 4 písm. a) druhé odrážky nařízení.

48. Vzhledem k těmto úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první a čtvrtou předběžnou otázku tak, že čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení musí být vykládán tak, že námitky proti přepravě odpadů k využití, týkající se podmínek, za jakých mají být odpady využívány, se mohou jednak zakládat na první odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využití je v rozporu s požadavkem vyplývajícím z článku 4 směrnice, podle které musí být odpady využívány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, a jednak na druhé odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využívání odporuje vnitrostátním právním a správním předpisům na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví.

B – *K možnosti příslušného orgánu pro odesílání vznést námitky týkající se plánovaného využití*

49. Podstatou druhé předběžné otázky a první části páté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda mají být ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení vykládána tak, že příslušný orgán pro odesílání může vznést námitku proti přepravě odpadů týkající se podmínek, za jakých mají být odpady využívány.

50. Na rozdíl od Wood Trading se, stejně jako ostatní vedlejší účastníci řízení, domnívám, že příslušný orgán pro odesílání může

38 — Článek 6 nařízení.

vznést námitku týkající se plánovaného využití v přijímacím státě. Tento rozbor je odůvodněn nejprve zněním čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení, které výslovně uvádí, že „příslušné orgány pro příjem a pro odesílání mohou vznést proti plánované přepravě odůvodněné námitky" z důvodů uvedených v tomto ustanovení. Výše uvedená část věty svěřuje tedy těmto dvěma orgánům jednoznačně, a aniž by mezi nimi činila rozdíl, pravomoc vznést námitky proti záměru přepravovat odpady z důvodů uvedených v tomto ustanovení, a zejména z těch důvodů, které jsou obsaženy v první a druhé odrážce.

51. Tento doslovný výklad je potvrzen také systémem nařízení. Jak bylo uvedeno výše, nařízení stanoví, že všechny dotčené příslušné orgány musí posuzovat každý záměr přepravovat odpady z hlediska jeho celku od výchozího místa odpadů v odesílajícím státě až po ukončení jejich zpracování v přijímajícím státě. S úmyslem zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí upřednostnil zákonodárce Společenství zavedení systému, v rámci nějž ověřují plánovanou přepravu všechny příslušné orgány i s rizikem, že by tyto orgány mohly dospět ohledně záměru přepravovat odpady k odlišným závěrům [39], spíše než aby se uchýlil k omezení dozoru, který má provádět každý jednotlivý orgán ohledně té části přepravy, která probíhá na území jeho státu. V rámci logiky systému zavedeného nařízením je každý přeshraniční pohyb odpadů uvnitř Společenství spadající do rozsahu jeho působnosti záležitostí všech dotčených příslušných orgánů. Tomuto systému je tedy vlastní, že příslušný orgán jednoho členského státu bude posuzovat, zda může plánovaná přeprava poškodit zdraví a životní prostředí na území jiného členského státu. Příslušný orgán pro odesílání má tedy právo vznést námitky proti přepravě odpadů v případě, že plánované využití může přivodit újmu ochraně zdraví a životního prostředí, třebaže bude využití prováděno na území přijímajícího členského státu.

52. Tuto pravomoc příslušného orgánu pro odesílání potvrzuje rovněž v rámci systému nařízení skutečnost, v případě potřeby, že státu, na jehož území odpady vznikají, je svěřena zvláštní odpovědnost, co se týče nakládání s nimi. Tato zvláštní odpovědnost se může jevit jako následek povinnosti, kterou členským státům ukládají jak mezinárodní úmluvy, tak právní předpisy Společenství v této oblasti, snížit vznik odpadů na minimum [40]. Pokud jde o odpady k odstraňování, vyplývá tato odpovědnost

39 — Soudní dvůr konstatoval, že riziko odlišných závěrů ohledně kvalifikace plánované přepravy je vlastní systému nařízení [výše uvedený rozsudek ASA (bod 44) a výše uvedené usnesení Oliehandel Koeweit a další (bod 102)].

40 — Viz čl. 4 odst. 2 písm. a) Basilejské úmluvy a čtvrtý bod odůvodnění směrnice.

například ze zásady soběstačnosti. Uplatní se až do okamžiku, kdy jsou odpady zpracovány v souladu s požadavky na ochranu lidského zdraví a životního prostředí. Stát odesílající odpady je tak povinen převzít odpady zpět, pokud jejich odstraňování nebo využití v přijímacím státě nemůže být provedeno za stanovených podmínek [41]. Odpovědnost je rovněž výslovně stanovena v nařízení, pokud jde o přepravu odpadů za účelem jejich odstranění nebo využití mimo Společenství [42].

53. Krom toho se přikláním k úvaze, že se nejedná o pouhou možnost vznést námitku, pokud má příslušný orgán pro odesílání za to, že plánované využití v přijímajícím státě může poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí, ale že je k tomu tento orgán povinen. Nedomnívám se totiž, že zákonodárce když uvedl v čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení, že příslušné orgány pro příjem a pro odesílání „mohou vznést odůvodněné námitky" proti plánované přepravě za podmínek uvedených v tomto ustanovení, hodlal vyjádřit, že těmto orgánům je uděleno pouhé právo, jehož výkon je ponechán na jejich volném uvážení v konkrétních případech, kdy by mohla plánovaná přeprava poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí. Uvádím, že u některých z případů upravených v pěti odrážkách tohoto ustanovení bude závazná povaha odmítnutí obtížně odůvodnitelná s ohledem na cíle nařízení [43].

54. Nařízení naopak obsahuje další ustanovení, která umožňují se domnívat, že povinnost příslušných orgánů vznést námitky proti přepravě odpadů, které mohou poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí, má kogentní povahu. Kromě článku 26 nařízení, jeho článek 30 stanoví, že „[Č]lenské státy přijmou opatření potřebná k zajištění toho, že odpad je přepravován v souladu s ustanoveními tohoto nařízení". Krom toho článek 34 v odstavci 1 uvádí, že „nezávisle na místě odstraňování nebo využívání odpadů, podnikne původce daného odpadu všechny nezbytné kroky [původce daného odpadu přijme veškerá nezbytná opatření] k odstranění nebo využití odpadů, nebo zařídí odstranění nebo využití odpadů tak, aby chránil kvalitu životního prostředí, a v odstavci 2 stanoví, že členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření k tomu, aby zajistily plnění povinností stanovených v odstavci 1. Jeví se mi tedy vzhledem k těmto kogentním ustanovenímlogické se

41 — Článek 25 nařízení.

42 — Článek 14 odst. 2 písm. b) a čl. 16 odst. 3 písm. b) nařízení.

43 — Například třetí odrážka se týká situace, že by oznamovatel nebo příjemce byl v minulosti uznán vinným z nedovolené přepravy; stejně tak pátá odrážka zmiňuje případ, kdy plánované využití není odůvodněné z hlediska hospodárnosti či životního prostředí.

domnívat, že příslušným orgánům pro odesílání a příjem je uložena skutečná povinnost vznést námitky proti přepravě odpadů na základě ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky, pokud mají za to, že plánovaná přeprava může poškodit lidské zdraví a životní prostředí.

55. Tento výklad je rovněž potvrzen cílem nařízení. Jak bylo uvedeno výše, z devátého bodu jeho odůvodnění vyplývá, a jak o tom Soudní dvůr již několikrát rozhodl, že základním cílem nařízení je zajistit dodržování požadavků na ochranu lidského zdraví a životního prostředí [44]. Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Dusseldorp a další nezastával odlišné stanovisko, neboť rozhodl, že pohyb odpadů ve Společenství, určených k využití, musí být zajištěn tak, aby nepředstavoval nebezpečí pro životní prostředí. [45] Nařízení tedy směřuje k tomu, aby nebyla prováděna žádná přeprava odpadů, která by mohla ohrozit naplnění těchto cílů. Povinnost takto uložená příslušným orgánům k tomu, aby vznesly námitky proti přepravě odpadů, které by mohly poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí, odpovídá také povinnosti stanovené v článku 4 směrnice, který zavazuje členské státy k témuž cíli [46]. S ohledem na skutečnost, že článek 4 směrnice ukládá členským státům přijmout nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou využívat nebo odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, nebylo by soudržné vykládat dotčená ustanovení nařízení tak, že příslušným orgánům pro odesílání a příjem poskytují pouhé právo, které nemá závaznou povahu.

56. Krom toho, jak se ukáže v rámci hlavy C tohoto stanoviska, vnitrostátní normy, které mohou být legitimním základem námitky příslušného orgánu pro odesílání proti záměru přepravovat odpady k využití, musí podle našeho názoru dodržovat zásadu proporcionality, tudíž nesmí překračovat meze toho, co je k ochraně lidského zdraví a životního prostředí nezbytné. Posouzení rizika mimoto nesmí vycházet ze svévolné úvahy, nýbrž se musí opírat o vědecké základy. Rovněž s ohledem na tyto podmínky, mám za to, že příslušný orgán pro odesílání, který na základě takto definovaných norem určí, že plánované využití může poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí, by měl být povinen proti takovému využití za použití ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení podat námitky.

57. Tato povinnost příslušného orgánu pro odesílání, jakož i příslušného orgánu pro příjem by taktéž mohla navázat na řadu

44 — Výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada (bod 18) a rozsudek ze dne 27. února 2003, Komise v. Německo (C-389/00, Recueil, s. I-2001, bod 34).

45 — Bod 33

46 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 67).

judikatury týkající se dodržování požadavků nařízení. Z této judikatury totiž vyplývá, že pokud je porušena obecná systematika nařízení, neboť je kvalifikace plánované přepravy nesprávná, přísluší všem příslušným orgánům, zejména orgánu pro odesílání, vznést proti této přepravě námitky[47]. Stejně tak Soudní dvůr rozhodl, že pokud přeprava odpadů má za následek odstranění nebo využití odpadů porušující zvláštní pravidla Společenství, která určují podmínky odstraňování nebezpečných výrobků, přísluší členským státům přesně vymezená pravomoc, to znamená, že jsou povinny na základě článku 26 nařízení přijmout veškerá vhodná právní opatření k zákazu provozování takové dopravy a k ukládání sankcí[48].

58. Navrhuji tedy, aby na druhou předběžnou otázku a první část páté předběžné otázky bylo odpovězeno tak, že ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení musí být vykládáno tak, že příslušný orgán pro odesílání musí vznést námitku proti přepravě odpadů týkající se podmínek, za jakých mají být tyto odpady využívány, jestliže má za to, že plánované využití v přijímajícím státě může poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí.

47 — Výše uvedený rozsudek ASA (bod 40); ze dne 13. února 2003, Komise v. Německo (C-228/00, Recueil, s. I-1439, bod 33) a Komise v. Lucembursko (C-458/00, Recueil, s. I-1553, bod 21).

48 — Výše uvedené usnesení Oliehandel Koeweit a další (bod 117).

C – K oprávnění příslušného orgánu pro odesílání založit tyto námitky na normách použitelných v jeho státě

59. Podstatou třetí a závěrečné části páté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhá odrážka nařízení má být vykládán tak, že příslušný orgán pro odesílání může založit svou námitku vůči plánovanému využití v přijímajícím státě na kritériích nebo právních a správních předpisech, které se uplatní v jeho státě, přestože jsou přísnější než kritéria a právní a správní předpisy platné v přijímajícím státě.

60. Vyjdu z předpokladu, který je výchozím bodem mého úsudku a odpovídá okolnostem projednávaného případu, že dotčené podmínky, za jakých se odpady využívají, nejsou na úrovni Společenství předmětem harmonizačních opatření. V takovém případě jsou členské státy, v souladu s článkem 4 směrnice, povinny přijmout nezbytná opatření do svého vnitřního právního řádu, aby zajistily, že odpady se budou využívat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí. I když tento článek zavazuje členské státy, pokud jde o cíl, jehož má být dosaženo, nestanoví obsah konkrétních opatření, která mají být přijata, a ponechává

členským státům prostor pro volnou úvahu při vyhodnocování a posuzování nezbytnosti takovýchto opatření [49]. Krom toho na základě své původní pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí mohou členské státy přijmout právní úpravu nebo právní předpisy, které mají dopad na podmínky, za jakých jsou některé druhy odpadů využívány. Otázky, které položil předkládající soud, tedy směřují ke zjištění, zda příslušný orgán pro odesílání má právo založit námitku proti záměru přepravovat odpady na těchto vnitrostátních normách, a to i v případě, že jsou přísnější než normy platné v přijímacím státě.

61. Vzhledem k argumentům rozvinutým v rámci zkoumání předchozích otázek a návrhům odpovědí, které jsem předložil Soudnímu dvoru, se domnívám, že právě v případě, kdy ochranné normy platné v odesílajícím členském státě jsou přísnější než normy uplatňované přijímacím státem, musí mít příslušný orgán pro odesílání, opíraje se o tyto vnitrostátní normy, možnost vznést námitku vůči plánované přepravě. Pravomoc takto přiznaná příslušnému orgánu je právě za tohoto předpokladu nejužitečnější, neboť pokud se ukáže, že plánované využití je taktéž v rozporu s normami platnými v přijímajícím státě, sám příslušný orgán tohoto státu musí vznést námitky vůči takovému využití. Přesně v této situaci, jako je situace projednávaného případu, kdy dotčené využití odpadů by bylo možné z hlediska norem přijímajícího státu, ale bylo by v rozporu s normami platnými v odesílajícím státě, musí nařízení umožnit dovolávat se těch norem, které jsou nejpřísnější.

62. Takový výklad ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) nařízení má rovněž oporu v cílech politiky Společenství v oblasti životního prostředí, do jejíhož rámce spadá nařízení [50]. Jak bylo uvedeno, tato politika má za cíl vysokou ochranu. Důležitost tohoto cíle je jednak dána okolností, že je potvrzen v článku 2 ES a dále v dalších článcích Smlouvy, jakož i ve směrnici, která je základním textem v oblasti nakládání s odpady, a dokonce i v pátém bodě odůvodnění nařízení. Projevuje se rovněž v ustanovení článku 176 ES, který umožňuje členským státům přijmout přísnější ochranná opatření, a to i po přijetí opatření Společenství, jakož i v článcích upravujících ochranné doložky. Skutečnost, že je plánované využití povoleno v přijímajícím státě, nemůže tedy zabránit příslušnému orgánu pro odesílání vznést námitky proti této přepravě, pokud se mu jeví být v rozporu s vnitrostátními normami. Naopak hledání vysoké úrovně ochrany, o kterou nařízení usiluje, odůvodňuje možnost příslušného orgánu pro odesílání opřít se o přísnější

49 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie (bod 67).

50 — Výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada (bod 23).

vnitrostátní normy za účelem posouzení, zda může plánované využití poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí. V tomto ohledu souhlasím se stanoviskem dánské a rakouské vlády, podle nějž by opačné řešení zvýhodňovalo přepravu odpadů do zpracovávajících závodů, na něž se vztahují mírnější normy, což by mohlo vést nivelizaci směrem dolů podmínek dotčeného využití odpadů.

63. Tak, jak jsem uvedl, nemůže být toto právo příslušného orgánu pro odesílání bezpodmínečné. Je totiž třeba přihlédnout k tomu, co stanoví nařízení, a to že odpady musejí mít možnost volného pohybu ve Společenství [51]. Tento volný pohyb směřuje k uplatnění zásady přednosti využívání odpadů upravené nařízením. Rozdíl v režimech, který činí nařízení, mezi odpady k odstranění, ke kterému má dojít v zásadě v blízkosti místa jejich vzniku, a odpady k využití, odůvodňuje skutečnost, že posledně zmíněné plní užitečnou funkci. Mohou nahradit jiné materiály a představovat například surovinu pro některá průmyslová odvětví, přičemž tak zachovávat přírodní zdroje [52].

64. Mimoto, jak již připomněl předkládající soud, Soudní dvůr rozhodl, že nařízení stanoví veškeré procesní podmínky a pravidla, které se vztahují na přepravu odpadů ve Společenství tak, že jakékoliv vnitrostátní opatření týkající se takové přepravy musí být posuzováno s ohledem na ustanovení nařízení, a nikoli s ohledem na ustanovení článků 28 ES až 30 ES [53]. V souladu se zásadou proporcionality je tedy důležité, aby byla vnitrostátní opatření přijatá na základě ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhé odrážky nařízení způsobilá k uskutečnění sledovaných cílů ochrany a nepřekračovala meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné [54]. Z toho vyplývá, že tato podmínka nemůže být splněna, pokud ochrana lidského zdraví a životního prostředí může být zajištěna stejně účinně pomocí méně omezujících opatření. Posoudit, zda je dodržena zásada proporcionality, přísluší vnitrostátnímu soudu, kterému byla předložena žaloba proti

51 — Výše uvedený rozsudek Dusseldorp a další (bod 33).

52 — Výše uvedené usnesení Oliehandel Koeweit a další (bod 97).

53 — Výše uvedený rozsudek DaimlerChrysler (body 41 až 43).

54 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další (137/85, Recueil, s. 4587, bod 15); ze dne 7. prosince 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Recueil, s. I-6473, bod 15); ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 59), a ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 122).

námitce vznesené příslušným orgánem pro odesílání [55].

65. V projednávaném případě vnitrostátní soud nekladl dotaz ohledně tohoto bodu. Neposkytl také mnoho údajů o ustanoveních vnitrostátního práva, na jejichž základě vznesl příslušný orgán pro odesílání námitky proti sporné přepravě, ani o důvodech, které vedly k přijetí těchto ustanovení. Z hlediska řešení sporu v původním řízení se mi jeví užitečné poskytnout následující upřesnění.

66. Tak, jak uvedla Komise, zdá se především nezbytné, aby normy uplatňované příslušným orgánem pro odesílání vycházely z vědeckého posouzení rizika. Bylo by v rozporu s nařízením, aby příslušný orgán pro odesílání na základě obecných úvah nebo pouhého hypotetického posouzení rizika zabránil přepravě odpadů, které mohou být účinně využity v přijímacím státě v souladu s jeho právem [56]. Domnívám se, že by měla být existence rizika pro lidské zdraví nebo životní prostředí posuzována, pokud jde o využití odpadů, stejně jak je tomu v případě omezení volného pohybu potravin [57], s ohledem na výsledky mezinárodního vědeckého výzkumu, jakož i prací vědeckých výborů Společenství [58]. Tento požadavek přesto nemůže být překážkou uplatnění zásady obezřetnosti, která tvoří rovněž jednu ze zásad, na kterých spočívá právo životního prostředí. Za předpokladu, že takovéto posouzení ukáže, že přetrvává vědecká nejistota ohledně existence a dosahu skutečných rizik pro veřejné zdraví, musí mít členský stát na základě zásady obezřetnosti možnost přijmout ochranná opatření, aniž by musel vyčkat, až bude skutečnost a závažnost těchto rizik plně prokázána [59].

67. Konečně ověření zásady proporcionality by mělo příslušný orgán pro odesílání vést k posouzení, zda plánované využití v přijímacím státě v každém jednotlivém případě, přestože je upraveno mírnějšími normami, je nicméně způsobilék tomu, aby

55 — Rozsudek ze dne 12. října 2000, Snellers (C-314/98, Recueil, s. I-8633, bod 59).

56 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. září 2003, Komise v. Dánsko (C-192/01, Recueil, s. I-9693, bod 48).

57 — Viz rozsudek ze dne 24. října 2002, Hahn (C-121/00, Recueil, s. I-9193, bod 40).

58 — V tomto ohledu je třeba uvést, že podmínky použití arsenu k ochraně dřeva, po posouzení rizika předloženého Vědeckému výboru pro toxicitu, ekotoxicitu a životní prostředí, jsou ve směrnici Komise 2003/2/ES ze dne 6. ledna 2003 o omezení uvádění na trh a používání arsenu (desáté přizpůsobení směrnice Rady 76/769/EHS technickému pokroku) předmětem velice omezujících opatření (Úř. věst. L 4, s. 9; Zvl. vyd. 13/31, s. 58).

59 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 63), a výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko (bod 49).

zajistilo ochranu srovnatelnou s ochranou, o niž usilují jeho vnitrostátní normy. Tak by tomu mohlo být za okolností projednávaného případu, pokud by byly například způsoby výroby dřevotřískových desek, používané příjemcem odpadů v Itálii, schopny stejně účinně chránit pracovníky, kteří se účastní procesu využití odpadů, a odstranit arsen z těchto dřevotřískových desek nebo snížit jeho obsah pod hranici stanovenou německými normami.

68. Na rozdíl od Wood Trading se nedomnívám, že toto posouzení by bylo v praxi neuskutečnitelné. Jak bylo uvedeno, nákladní list, který slouží jako podklad pro oznámení a který musí být předán příslušnému orgánu pro odesílání, jakož i ostatním příslušným orgánům, musí obsahovat řadu údajů ohledně způsobů využití. Mimoto, v souladu s čl. 6 odst. 4 a 6 nařízení, příslušný orgán pro odesílání může oznamovatele požádat o doplňující informace a doklady, jakož i o smlouvu uzavřenou s příjemcem za účelem využití odpadů. Krom toho, oznamovatel, který musel uzavřít tuto smlouvu, by měl být logicky schopen prokázat, že plánované využití splňuje požadavky norem platných v odesílajícím státě. Tato otázka by měla být podle potřeby podnětem k výměně názorů mezi příslušným orgánem pro odesílání a oznamovatelem. K tomuto dozoru a této výměně by mohlo tím spíše dojít, jestliže, jako je tomu v projednávaném případě, odesílající stát při použití čl. 3 odst. 8 a čl. 6 odst. 8 nařízení stanovil, že sdělení záměru přepravovat odpady ostatním dotčeným orgánům a příjemci provede příslušný orgán pro odesílání, neboť v takovém případě může zmíněný orgán disponovat dodatečnou lhůtu, než zajistí jeho předání [60].

69. Podle tohoto rozboru je třeba ještě dodat, že odpověď, kterou na zkoumané předběžné otázky navrhuji, by na první pohled nebyla jiná, jestliže by dotčené využití odpadů bylo předmětem harmonizačních opatření na úrovni Společenství a kdyby v souladu s článkem 176 ES odesílající členský stát zachoval nebo přijal přísnější ochranná opatření. Domnívám se, že za tohoto předpokladu by mohl rovněž příslušný orgán pro odesílání vznést námitku proti záměru přepravovat odpady, který není v souladu s jeho vnitrostátními normami, za

60 — V projednávaném případě, příslušný orgán pro odesílání obdržel nákladní list dne 23. listopadu 1999 a předal jej příslušnému orgánu pro příjem až dne 1. února 2000. Z předkládacího rozhodnutí jsem nezjistil, proč došlo ke zpoždění při předání orgánem pro odesílání. Ve stanovisku ze dne 15. července 2004 ve věci (C-472/02), Siomab, projednávané před Soudním dvorem, jsem uvedl, že lhůta, ve které musí příslušný orgán pro odesílání předat oznámení ostatním příslušným orgánům a příjemci, nesmí být delší než lhůta stanovená příslušnému orgánu pro příjem v čl. 7 odst. 2 nařízení.

podmínky, že bude dodržena zásada proporcionality.

70. Vzhledem k veškerým těmto poznatkům navrhuji odpovědět na třetí předběžnou otázku a závěr páté předběžné otázky tak, že čl. 7 odst. 4 písm. a) první a druhá odrážka nařízení musí být vykládány tak, že příslušný orgán pro odesílání může založit svou námitku proti plánovanému využití v přijímacím státě na kritériích nebo právních či správních předpisech, které se použijí v jeho státě, a to i v případě, že jsou přísnější než kritéria nebo právní či správní předpisy platné v přijímacím státě, za podmínky, že bude dodržena zásada proporcionality.

V – Závěry

71. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz odpověděl následovně:

„1) Článek 7 odst. 4 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, ve znění rozhodnutí Komise 98/368/ES ze dne 18. května 1998, musí být vykládán tak, že námitky vůči přepravě odpadů k využití týkající se

podmínek, za jakých mají být tyto odpady využity, se mohou zakládat jednak na první odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využití je v rozporu s požadavkem vyplývajícím z článku 4 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 a rozhodnutí Komise 96/350/ES ze dne 24. května 1996, podle které musí být odpady využívány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, a jednak na druhé odrážce tohoto ustanovení z toho důvodu, že plánované využití odporuje vnitrostátním právním a správním předpisům na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví.

2) Příslušný orgán pro odesílání musí vznést námitku proti přepravě odpadů týkající se podmínek, za jakých mají být tyto odpady využívány, pokud má za to, že plánované využití v přijímajícím státě může poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí.

3) Příslušný orgán pro odesílání může založit tuto námitku na kritériích nebo právních či správních předpisech, které se použijí v jeho státě, a to i v případě, že jsou přísnější než kritéria nebo právní či správní předpisy platné v přijímacím státě, za podmínky, že bude dodržena zásada proporcionality."