ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

27. ledna 2005 *

Ve věci C-15/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 14. ledna 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená J. Grunwaldem a M. Konstantinidisem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Rakouské republice, zastoupené E. Riedlem, M. Hauerem a E. Wolfslehner, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: němčina.

podporované:

Finskou republikou, zastoupenou T. Pynnä, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

a

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným K. Manjim, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Demetriou, barrister, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj), C. Gulmann, G. Arestis a J. Klučka, soudci,

generální advokát: A. Tizzano,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. září 2004,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. října 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Rakouská republika tím, že nepřijala právní ani faktická opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací, pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975, o nakládání s odpadními oleji (Úř. věst. L 194, s. 23; Zvl. vyd. 15/01, s. 14), ve znění směrnice Rady 87/101/EHS ze dne 22. prosince 1986 (Úř. věst. L 42, s. 43; Zvl. vyd. 15/01, s. 321; dále jen „směrnice").

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 Cílem směrnice je ochrana životního prostředí před škodlivými účinky způsobenými vypouštěním nebo úpravou [zpracováváním] odpadních olejů. Její článek 3 stanoví:

„1. Pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, přijmou členské státy opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací.

2. Pokud se odpadní oleje neregenerují z důvodu omezení uvedených v odstavci 1, přijmou členské státy nezbytná opatření, aby zajistily, že se spalování odpadních olejů provádí za podmínek přijatelných pro životní prostředí v souladu s ustanoveními této směrnice, pokud je toto spalování technicky, hospodářsky a organizačně proveditelné.

3. Pokud se odpadní oleje ani neregenerují, ani nespalují, a to z důvodu omezení uvedených v odstavcích 1 a 2, přijmou členské státy opatření nezbytná k tomu, aby zajistily bezpečný rozklad nebo řízené skladování či ukládání odpadních olejů."

3 Podle článku 1 směrnice je „regenerace" definována následovně:

„každý proces, kterým lze vyrobit základní oleje čištěním odpadních olejů, především odstraněním znečišťujících látek, oxidačních produktů a přísad, které jsou v těchto olejích obsaženy".

4 V souladu s článkem 2 směrnice 87/101 členské státy měly, počínaje dnem 1. ledna 1990, povinnost přijmout opatření nezbytná ke splnění povinností, které pro ně vyplývají z této směrnice.

Vnitrostátní právní úprava

5 Rakouská vláda oznámila Komisi následující právní předpisy týkající se nakládání s odpadními oleji:

— prováděcí nařízení k zákonu o odpadních olejích (BGBl. 1987/383);

— federální zákon ze dne 6. června 1990 o nakládání s odpady (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, dále jen „AWG");

— tento zákon byl novelizován, zejména za účelem úpravy postupu přednostní regenerace odpadních olejů, novým federálním zákonem o nakládání s odpady, který vstoupil v účinnost dne 2. listopadu 2002 (BGBl. I, 2002/102, dále jen „AWG 2002").

6 Článek 1 odst. 2 bod 2 AWG zní následovně:

„Odpady musí být využity na získání látek nebo tepla, pokud je to příznivé pro životní prostředí a technicky možné, pokud dodatečně vynaložené náklady nejsou nepřiměřené ve vztahu k ostatním postupům zpracovávání odpadů a pokud existuje nebo může být vytvořen trh s takto získanými látkami nebo energií (recyklace odpadů)."

7 Článek 2 odst. 5 bod 2 AWG 2002 definuje pojem „recyklace" takto:

„Ekologické zpracovávání odpadů za účelem využití vlastností původního produktu s hlavním cílem nahradit suroviny nebo produkty získané ze surovin odpady nebo látkami přímo z nich získanými, s výjimkou odpadů nebo látek získaných ze zmíněných odpadů určených k tepelné recyklaci".

8 Co se týče odpadních olejů, čl. 16 odst. 3 bod 1 AWG 2002 stanoví:

„Odpadní oleje podléhají procesu recyklace [...], pokud je výroba základního oleje z odpadního oleje technicky možná za podmínek výhodných pro vlastníka odpadů z pohledu vyrobeného množství, způsobu dopravy a vynaložených nákladů. Pokud odpadní oleje podléhají procesu recyklace, výrobky na bázi takto získaných minerálních olejů nesmí obsahovat více než 5 ppm PCB/PCT [polychlorované bifenyly/polychlorované terfenyly] a více než 0,03 % halogenu ve vztahu ke hmotě".

9 Článek 22 odst. 1 AWG stanoví:

„Recyklace odpadních olejů je povolena, pouze pokud jde o recyklaci látek (čistění, přeměna) nebo využití energie".

Skutkové okolnosti sporu a postup před zahájením soudního řízení

10 Komise dne 17. dubna 2001 zaslala Rakouské republice dopis s výzvou z důvodu, že vnitrostátní orgány nepřijaly opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací, pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují.

11 Ve své odpovědi ze dne 22. června 2001 Rakouská republika informovala Komisi, že ustanovení čl. 22 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 1 AWG odpovídají jednomu ze záměrů směrnice, jelikož upřednostňují regeneraci odpadů. V této odpovědi bylo rovněž upřesněno, že tento členský stát nedisponuje žádným zařízením na regeneraci odpadních olejů, protože celková roční produkce činí 45 000 tun, což nepostačuje k tomu, aby takové zařízení bylo rentabilní, jelikož hranice rentability se nachází mezi 60 000 a 80 000 tunami ročně.

12 Komise nicméně shledala, že rakouské právo neodpovídá požadavkům práva Společenství. Dopisem ze dne 21. prosince 2001 tedy zaslala Rakouské republice odůvodněné stanovisko, v němž uvedla, že vnitrostátní orgány nepřijaly právní ani faktická opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací, pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, a vyzvala tento členský stát, aby přijal opatření nezbytná k dosažení souladu s tímto stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

13 Rakouská republika na toto odůvodněné stanovisko odpověděla předložením vyjádření ve dvou dopisech ze dne 18. března 2002 a 22. března 2002, v nichž uplatňovala, že upřednostnění regenerace bylo jasně zakotveno v rámci ustanovení AWG v platném znění.

14 Komise však shledala, že Rakouská republika nevyhověla požadavkům zmíněného odůvodněného stanoviska. Rozhodla se tedy podat tuto žalobu.

15 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 17. června 2003 bylo připuštěno vstoupení Finské republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do řízení jako vedlejších účastníků na podporu návrhů Rakouské republiky.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

16 Komise připomíná, že přednost, která musí být členskými státy zajištěna pro postup regenerace, je stanovena samotnou směrnicí, protože všechny ostatní způsoby nakládání jsou ještě více škodlivé pro životní prostředí než tento postup.

17 Komise má za to, že čl. 1 odst. 2 bod 2, ani čl. 22 odst. 1 AWG neupřednostňují regeneraci odpadních olejů, ale že tato ustanovení stavějí na stejnou úroveň regeneraci a využití energie, tedy spalování odpadních olejů, čímž ruší vztah přednosti mezi těmito dvěma postupy.

18 Mimoto podle Komise čl. 16 odst. 3 bod 1 AWG 2002 rovněž neupřednostňuje regeneraci odpadních olejů. Naopak toto ustanovení podmiňuje regeneraci dvěma restriktivními podmínkami, které nejsou jako takové stanoveny ve směrnici, tedy jednak kritériem přijatelnosti a jednak stanovením určitých mezních hodnot (5 ppm PCB/PCT a 0,03 % halogenů). Tyto dvě restriktivní podmínky nemohou upřednostňovat regeneraci, ani ji nemohou podporovat.

19 Komise má za to, že zmíněné podmínky stanoví odpovědnost za dodržování zásady přednosti na straně vlastníka odpadů, místo aby tato odpovědnost byla na straně veřejných orgánů, jak vyžaduje směrnice.

20 Co se týče argumentu, že regenerace není v Rakousku rentabilní z důvodu malého množství odpadních olejů vyprodukovaných na území tohoto státu, Komise zdůrazňuje, že směrnice se vztahuje nejen na členské státy produkující velké množství odpadních olejů, ale rovněž na všechny ostatní členské státy. Mimoto nebyl uplatněn žádný konkrétní argument, který by doložil, proč regenerace odpadních olejů údajně není v Rakousku rentabilní.

21 Komise konstatuje, že okamžik, od kterého regenerace odpadních olejů může být finančně rentabilní, závisí na různých hospodářských faktorech a že kapacita zařízení na regeneraci je pouze jedním z těchto faktorů. Mimoto prohlášení rakouských orgánů neumožňují učinit závěr, že usilovaly o vytvoření adekvátních podmínek pro dosažení rentability zařízení na regeneraci odpadních olejů nebo pro využití kapacit jiných členských států v rámci regenerace.

22 Rakouská vláda má za to, že povinnost vyplývající z čl. 3 odst. 1 směrnice byla provedena v různých ustanoveních AWG. Zejména novelizace AWG, která vstoupila v účinnost v roce 2002, ještě zdůraznila upřednostnění, které se vztahuje na regeneraci odpadních olejů. V souladu s čl. 16 odst. 3 bodem 1 zmíněného zákona se totiž tyto oleje zhodnocují, tedy regenerují, v rozsahu, v němž je takový postup technicky možný a hospodářsky přijatelný.

23 Zmíněná vláda uplatňuje, že podle čl. 3 odst. 1 směrnice nemusí k regeneraci dojít, pokud tomu brání technická, hospodářská a organizační omezení. Podle judikatury Soudního dvora by tato omezení neměla být vykládána restriktivním způsobem a měla by být vnímána jako projev zásady proporcionality.

24 Podle rakouské vlády ze směrnice, ani z uvedené judikatury nevyplývá, že zmíněná omezení nesmí být spojena se situací držitele odpadů. Směrnice v každém případě neobsahuje žádnou zmínku o tom, že sběr a regenerace odpadních olejů přísluší samotným členským státům, ani žádné ustanovení, že se taková omezení týkají pouze členských států. Z této perspektivy byl pojem „omezení" ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice a s ohledem na užitečný účinek směrnice výslovně upraven v novelizovaném znění AWG.

25 Pokud jde o stanovení určitých mezních hodnot u základních olejů získaných z regenerace, rakouská vláda poznamenala, že sama směrnice stanoví takové hodnoty pro regenerované oleje. Mimoto podmínky vyžadované pro opětovné použití regenerovaných základních olejů vyvolaly nutnost zavedení těchto mezních hodnot.

26 Zmíněná vláda tvrdí, že s ohledem na dotčené množství zavedení konkrétního zařízení na regeneraci odpadních olejů získaných od třetích osob nebylo rentabilní. Rentabilita regenerace těchto olejů totiž záleží na více hospodářských faktorech a povinnost upřednostnit regeneraci odpadních olejů by neměla jít tak daleko, aby nutila samotný členský stát k vybudování nerentabilního zařízení za účelem umožnění regenerace na vnitrostátním území nebo k zavazování držitelů odpadů k postupu regenerace

27 Rakouská vláda podotýká, že novelizace AWG směřovala k přepracování práva použitelného v této oblasti, jehož rozsah působnosti dnes rovněž zahrnuje i regeneraci odpadních olejů uvnitř podniků, a nikoli jen regeneraci třetími osobami. Skutečnost, že vnitrostátní právní předpisy upřednostňují regeneraci odpadních olejů, je prokázána zejména okolností, že tyto oleje jsou vyváženy za účelem regenerace, jakož i některými finančními opatřeními.

28 Finská vláda v rámci svého vstoupení do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Rakouské vlády má za to, že sporné vnitrostátní předpisy upřednostňují regeneraci. Krom toho tato přednost nemá absolutní povahu vzhledem k existenci podmínky technické, hospodářské a organizační proveditelnosti.

29 Zmíněná vláda uplatňuje, že členské státy nemají povinnost vybudovat zařízení na regeneraci, protože rentabilita tohoto postupu záleží na více faktorech, totiž množství vyprodukovaného odpadního oleje, dopravních vzdálenostech, výrobních nákladech, jakož i tržní ceně. Existence hospodářských podmínek umožňujících regeneraci by totiž musela být zkoumána případ od případu s ohledem na relevantní okolnosti, jako celek, v dotčeném státě.

30 Vláda Spojeného království, které rovněž vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Rakouské republiky, se domnívá, že čl. 16 odst. 3 AWG 2002 řádně provádí čl. 3 odst. 1 směrnice. Vnitrostátní právní úprava zejména ukládá držitelům odpadních olejů povinnost zpracovávat tyto oleje regenerací.

31 Zmíněná vláda podotýká, že AWG správně používá zásadu proporcionality, když ukládá držitelům odpadních olejů jejich zpracování regenerací, kromě případů, kdy to je technicky nemožné nebo hospodářsky neodůvodněné. Pro členské státy je tedy legitimní provést své povinnosti vyplývající ze směrnice tak, že upraví práva a povinnosti jednotlivců a podniků v rámci vnitrostátní právní úpravy.

32 Vláda Spojeného království uznává, že čl. 3 odst. 1 směrnice vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření na makroekonomické úrovni za účelem zajištění přednosti regenerace a odstranily všechny tomu bránící překážky v rozsahu, v němž je to přiměřené sledovanému cíli. Rozsah této povinnosti nicméně kolísá v závislosti na okolnostech v každém členském státě a konkrétní forma takové povinnosti závisí na povaze omezení, která v tomto státě existují.

33 Tato vláda nakonec uplatňuje, že malé množství odpadních olejů vyprodukovaných v Rakousku a skutečnost, že neexistuje zařízení na regeneraci v tomto členském státě, jsou relevantními faktory, které tento stát může vzít do úvahy při posouzení hospodářských omezení, kterým regenerace podléhá, a rozsahu jeho povinnosti na základě čl. 3 odst. 1 směrnice.

Závěry Soudního dvora

34 Na úvod je třeba poznamenat, že nová úprava AWG vyplývající z druhého zákona o nakládání s odpady, zejména novelizace čl. 16 odst. 3 zmíněného zákona, nabyla účinnosti až 2. listopadu 2002, tedy po uplynutí lhůty dvou měsíců stanovené v odůvodněném stanovisku, která měla Rakouské republice umožnit splnění jejích povinností.

35 Podle ustálené judikatury se přitom existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2002, Komise v. Řecko, C-173/01, Recueil, s. I-6129, bod 7, a ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Francie, C-114/02, Recueil, s. I-3783, bod 9).

36 Za těchto podmínek argumentace Rakouské republiky, že přednostní regenerace odpadních olejů byla upravena v rámci novelizace AWG, nemůže být Soudním dvorem vzata v úvahu.

37 Jde-li o právní stav existující před novelizací AWG, k níž došlo v roce 2002, je namístě konstatovat, že, jak správně shledal generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, příslušné vnitrostátní předpisy v této oblasti nepředstavují potřebné právní prostředí pro zajištění přednosti regenerace. Zmíněná ustanovení totiž povolovala nakládání s odpadními oleji způsobem recyklace nebo využití energie, čímž byly regenerace a spalování postaveny na roveň, což je v rozporu se systémem přednosti stanoveným v čl. 3 odst. 1 směrnice.

38 Co se týče argumentu Rakouské republiky, že zavedení zařízení na regeneraci na území tohoto členského státu není rentabilní a že za těchto podmínek a z důvodu zásady proporcionality by dotčené povinnosti členských států měly být přizpůsobeny konkrétním okolnostem existujícím v těchto státech, je třeba připomenout, jak Soudní dvůr rozhodl v bodech 35 a 43 svého rozsudku ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo (C-102/97, Recueil, s. I-5051), že jedním z hlavních cílů směrnice je upřednostnit zpracovávání odpadních olejů regenerací. Pokud by se vycházelo z toho, že technická, hospodářská a organizační situace v členském státě nutně zakládá omezení, která jsou překážkou přijetí opatření stanovených v čl. 3 odst. 1 směrnice, pak by toto ustanovení bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, protože povinnost uložená členským státům by byla omezena zachováním *status quo* s tím výsledkem, že by nebyla uložena skutečná povinnost přijmout nezbytná opatření ve prospěch zpracovávání odpadních olejů regenerací.

39 Mimoto, pokud jde o tuto přednost, je namístě poznamenat, jak Soudní dvůr zdůraznil v bodech 38 a 39 výše uvedeného rozsudku Komise v. Německo, že odkaz na „technická, hospodářská a organizační omezení" uvedený v čl. 3 odst. 1 směrnice je součástí ustanovení, které vyjadřuje povinnost souhrnně uloženou členským státům, přičemž zákonodárce Společenství tímto neměl v úmyslu stanovit omezené výjimky z obecně použitelného pravidla, ale vymezit rozsah působnosti a obsah pozitivní povinnosti zajistit přednost zpracovávání odpadních olejů regenerací.

40 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba Komise musí být shledána jako opodstatněná.

41 Následně je třeba konstatovat, že Rakouská republika tím, že nepřijala opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací, pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 3 odst. 1 směrnice.

K nákladům řízení

42 Podle článku 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Rakouská republika byla ve sporu neúspěšná, je třeba jí uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s odstavcem 4 téhož článku Finská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.

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

1) **Rakouská republika tím, že nepřijala opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací, pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975**

o nakládání s odpadními oleji, ve znění směrnice Rady 87/101/EHS ze dne 22. prosince 1986.

2) **Rakouské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) **Finská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.