STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JÁNA MAZÁKA
přednesené dne 22. března 2007 [1]

I – Úvod

1. Touto žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že

— přijala pokyny platné na celém vnitrostátním území, stanovené zejména v oběžníku Ministerstva životního prostředí ze dne 28. července 1998 a v oběžníku Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. července 2002, které vylučují z působnosti právních předpisů o odpadech potraviny vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv; a

— vyloučila článkem 23 zákona č. 179 ze dne 31. července 2002 z působnosti právních předpisů o odpadech zbytky pocházející z kuchyňské přípravy všech typů vařených nebo syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech [2] ve znění směrnice Rady 91/156/EHS [3] (dále jen „směrnice 75/442“ nebo „směrnice“).

2. Jedná se o další případ předložený Soudnímu dvoru, který se týká pojmu odpad v právu Společenství. Vzhledem k tomu, že

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23.

3 — Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3.

komplexní definice pojmu odpad neexistuje, ani existovat nemůže a že tedy otázka, zda určitá látka je odpadem, musí být zodpovězena případ od případu s přihlédnutím ke všem okolnostem, Soudní dvůr bude mít i v budoucnosti jistě mnoho příležitostí vyjádřit se k významu tohoto pojmu.

3. Projednávaná věc souvisí úzce s věcí C-194/05 – ve které dnes rovněž předkládám své stanovisko –, jelikož v obou věcech vzniká otázka, v jakém rozsahu a za jakých okolností lze o látce, která je opětovně použita pro určité účely, říci, že nespadá do definice odpadu ve směrnici. Obě věci se týkají rozlišování, které je třeba provádět mezi využitím odpadu a obvyklým průmyslovým zpracováním produktu nebo – přesněji – vedlejšího produktu, který není odpadem.

II – Právní rámec

A – *Směrnice 75/442*

4. Článek 1 písm. a) směrnice 75/442 stanoví:

„a) ‚odpadem' se rozumí jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I, kterých se držitel zbavuje nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil;

Nejpozději do 1. dubna 1993 vypracuje Komise postupem podle článku 18 seznam odpadů spadajících do kategorií uvedených v příloze I. Tento seznam bude pravidelně přezkoumán a v případě potřeby stejným postupem revidován;"

Příloha I směrnice 75/442 s názvem „Kategorie odpadů" zahrnuje v kategorii Q 14 „[P]rodukty, pro které držitel nemá další využití (např. odpad ze zemědělství, domácností, úřadů, obchodů, dílen atd.)" a v kategorii Q16 „[v]ešker é látky nebo produkty neobsažené ve výše uvedených kategoriích".

5. Aktuální seznam odpadů, který přijala Komise podle čl. 1 písm. a) směrnice

75/442 [4], odkazuje v kapitole 02 (jedné z kapitol uvádějících zdroje odpadu) na „Odpad z prvovýroby v zemědělství, zahradnictví, myslivosti, rybolovu a pěstování vodních kultur a z výroby a zpracování potravin".

B – *Vnitrostátní právní úprava*

6. V Itálii upravuje odstraňování odpadu legislativní dekret č. 22 ze dne 5. února 1997 [5] (dále jen „LD č. 22/97").

7. Článek 6 odst. 1 písm. a) LD č. 22/97 stanoví:

„Pro účely tohoto dekretu se:

a) ‚odpadem' rozumí jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze A, kterých se držitel zbavuje nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil."

8. Článek 8 odst. 1 LD č. 22/97 vylučuje z působnosti dekretu určité látky nebo materiály v rozsahu, v němž jsou upraveny zvláštní právní úpravou, mezi které ve smyslu písmena c) náleží: „mrtvá těla zvířat a další zemědělský odpad: fekálie a další přírodní látky využívané v zemědělství, které nejsou nebezpečné".

9. Článek 23 zákona č. 179 ze dne 31. července 2002 (dále jen „zákon č. 179") doplnil do čl. 8 odst. 1 LD č. 22/97 nové písmeno c-a). Podle něj jsou z působnosti dekretu vyloučeny, mimo jiné, tyto látky:

„Zbytek a nadbytek pocházející z kuchyňské přípravy jakéhokoli druhu vařených či syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního systému a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích tak, jak stanoví zákon č. 281 ze dne 14. srpna 1991 ve znění pozdějších předpisů v souladu s platnou právní úpravou."

10. Oběžník Ministerstva životního prostředí č. 3402/V/IMIN ze dne 28. června

4 — 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 (Oznámeno pod číslem K(2000) 1147) („Evropský katalog odpadů" nebo „EKO").

5 — GURI č. 38 ze dne 15. února 1997, řádná příloha č. 33.

1999 (dále jen „oběžník z června 1999“) definuje přesněji pojem „odpad“ uvedený v článku 6 LD č. 22/97 a v písmeně b) svého závěrečného odstavce uvádí, že:

„Na materiály, látky nebo předměty pocházející z výroby nebo z procesů před spotřebou, kterých se držitel nezbaví, není povinen se jich zbavit a nechce se zbavit, a které v důsledku toho držitel neodevzdá do systémů sběru nebo přepravy odpadu, nebo do systémů nakládání s odpady s cílem jejich využití nebo odstraňování, se použijí pravidla o surovinách, a nikoli právní úprava odpadů, pokud mají charakteristiky surovin uvedené v ministerském dekretu ze dne 5. února 1998 a jsou přímo, objektivně a skutečně určeny na použití ve výrobním procesu.“

11. Krom toho tento ministerský oběžník v písmeně c) svého závěrečného odstavce stanoví, že:

„Na spotřební zboží, kterého se držitel nezbaví, není povinen se ho zbavit a nechce se zbavit, se nepoužije právní úprava odpadů v rozsahu, v němž se toto zboží může použít na jeho skutečný účel použití, a skutečně se tak používá.“

12. Článek 14 legislativního dekretu č. 138 ze dne 8. července 2002, změněného na zákon č. 178 ze dne 8. srpna 2002 (dále jen „zákon č. 178“) zavedl další pravidla týkající se definice odpadu stanovené v LD č. 22/97. Relevantní pokyny jsou dále uvedeny v oběžníku Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. července 2002 (dále jen „oběžník z roku 2002“).

13. Oběžník z roku 2002 mimo jiné stanoví:

„Jsou-li splněny zdravotní a hygienické požadavky, materiály a vedlejší produkty pocházející ze zpracování v zemědělsko-potravinářském průmyslu jsou ‚surovinami pro krmiva‘, pokud je chce původce použít v zootechnickém potravinovém řetězci.

V takových případech se na tyto materiály nepoužije právní úprava odpadů, avšak ustanovení o výrobě a uvádění krmiv na trh, a v případě výrobků živočišného původu nebo výrobků obsahujících přísady živočišného původu, příslušná platná právní úprava v oblasti zdravotnictví.

[...]

Neexistují-li listinné důkazy uvedené [v předchozím odstavci] o skutečně zamýšleném použití pro krmiva, použije se na materiály a vedlejší produkty pocházející z výrobního a obchodního procesu zemědělsko-potravinářského průmyslu právní úprava odpadů."

III – Postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení

14. Dopisy ze dne 11. a 19. června 2001, 28. srpna 2001, 6. listopadu 2001 a 10. dubna 2002 italské orgány odpověděly na výzvu dopisem, kterou Komise zaslala Itálii dne 22. října 1999, a na odůvodněné stanovisko ze dne 11. dubna 2001. V těchto dokumentech Komise uvedla, že Italská republika porušila směrnici 75/442 tím, že přijala závazné pokyny k provedení italských právních předpisů o odpadech, které stanovily, že na určité zbytky a nadbytky potravin – pocházející ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, jídelen a restaurací a určené pro krmení zvířat – se vnitrostátní právní úprava o odpadech nevztahuje.

15. Na základě informací poskytnutých italskými úřady dospěla Komise k názoru, že přizpůsobení italských právních předpisů požadavkům uvedeným v odůvodněném stanovisku představuje spíše formální úpravy, než hmotně-právní změny.

16. Z toho důvodu zaslala Komise italským úřadům dne 19. prosince 2002 další výzvu, ke které se tyto úřady vyjádřily dopisem ze dne 13. února 2003. Komise následně dne 11. července 2003 vydala další odůvodněné stanovisko, ve kterém poskytla Itálii dvouměsíční lhůtu, aby tomuto stanovisku vyhověla.

17. Jelikož italské úřady dopisem ze dne 4. listopadu 2003 nadále zpochybňovaly argumentaci Komise, podala Komise podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 2. května 2005 tuto žalobu.

IV – Posouzení údajného nesplnění povinnosti

A – *Hlavní argumenty účastníků řízení*

18. Svou žalobu, která obsahuje dvě části, Komise v podstatě tvrdí, že dotčená italská právní úprava odpadů vylučuje určité vyřa-

zené potraviny *a priori* ze své působnosti na základě určitých předpokladů. Podle italské právní úpravy se určité materiály pocházející z výrobního procesu nepovažují za odpad, ačkoli by za něj měly být považovány při správném použití pojmu odpad – který musí mít široký význam – tak, jak jej vykládá Soudní dvůr.

19. Žaloba nejdříve odkazuje na skutečnost, že určité ministerské pokyny ve skutečnosti vyloučily z právní úpravy odpadů potraviny vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny na výrobu krmiv. Podle těchto pokynů jsou takové potravinové zbytky trvale vyloučeny z právní úpravy odpadů, pokud jsou podle zjevné vůle jejich držitele určeny pouze na výrobu krmiv a mají určité technické charakteristiky.

20. Podle Komise však skutečnost, že zbytky lze opětovně použít bez předchozího zpracování, nelze považovat za rozhodující překážku pro to, aby se jich původce nebo držitel zbavil nebo se od něj požadovalo, aby se zbavil.

21. Komise zdůrazňuje zejména to, že podle ustálené judikatury se materiál nebo surovina vzniklá při výrobních nebo těžebních procesech, jejichž prvotním cílem není jejich výroba, mohou považovat místo odpadu za vedlejší produkty, jichž se jejich držitel nechce zbavit ve smyslu směrnice 75/442 pouze tehdy, pokud je jejich opětovné použití bez předchozího zpracování a za trvání výrobního procesu určité [6].

22. Je tedy nutné stanovit pravděpodobnost, že materiál bude opětovně použit a především určit, zda bude opětovně použit v rámci stejného výrobního procesu, či nikoli. Skutečnost, že zbytky potravin převede výrobce potravin na uživatele takových zbytků, předpokládá řadu transakcí, dokazující existenci několika odlišných procesů, přičemž účelem směrnice je právě jejich kontrola.

23. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že zákon č. 178 vylučuje zbytky z výroby z italské právní úpravy odpadů i tehdy, pokud jsou nebo mohou být opětovně použity ve stejném nebo jiném výrobním procesu.

24. V odpověď na argument italské vlády, že na dotčené potraviny se vztahuje několik italských právních předpisů o potravinách,

6 — Viz zejména rozsudky ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit (C-9/00, Recueil, s. I-3533), a ze dne 11. listopadu 2004, Niselli (C-457/02, Sb. rozh. s. I-10853).

Komise zdůrazňuje, že ani jeden z těchto právních předpisů nemá za cíl ochranu životního prostředí, jelikož odkazují pouze na ochranu veřejného zdraví. Tyto právní předpisy nesplňují ani podmínky nezbytné pro to, aby mohly být považovány za „jinou právní úpravu" ve smyslu článku 2 odst. 1 písm. b) směrnice.

25. Komise zadruhé kritizuje skutečnost, že účinkem článku 23 zákona č. 179 je vyloučení zbytku a nadbytku pocházejícího z kuchyňské přípravy jakéhokoliv druhu vařených nebo syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního systému a jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích, z působnosti italské právní úpravy odpadů tak, jak je uvedena v LD č. 22/97. Komise tvrdí, že článek 23 zákona č. 179 tímto způsobem rozšiřuje rozsah výjimky na materiály, které nemohou být automaticky vyloučeny z definice odpadu stanovené směrnicí.

26. Komise odmítá tvrzení italské vlády, že pokud by se uplatnil výklad, který upřednostňuje Komise, vedlo by to ke zvýšení vzniku a odstraňování potravinového odpadu tím, že by se zamezilo opětovnému použití dotčených potravin. Podle Komise problém související se skutečností, že potraviny by se musely převážet v dopravním prostředku s povolením pro odpady, vytvořila italská právní úprava.

27. Italská vláda tvrdí, že jsou-li splněny příslušné zdravotní a hygienické požadavky, materiály a vedlejší produkty pocházející ze zpracování v zemědělsko-potravinářském průmyslu jsou „surovinami pro krmiva" tehdy, pokud je chce jejich původce použít v zootechnickém potravinovém řetězci. Takový úmysl, ve spojení s jistotou, že tyto vedlejší produkty budou opětovně použity bez potřeby předchozího zpracování – nebo pouze po zpracování upraveném v platné právní úpravě Společenství nebo vnitrostátní právní úpravě – představuje dostatečný důkaz, že původce nebo držitel se dotčeného materiálu nechce zbavit.

28. Podle názoru italské vlády se v projednávané věci nemůže jednat o „a priori" vyloučení, jelikož vyloučení je ve skutečnosti podmíněno nejen zjevným úmyslem použít dotčené suroviny v zootechnickém potravinovém řetězci, ale i určitým opětovným použitím vedlejších produktů.

29. Italská vláda zdůrazňuje, že na dotčené materiály se nevztahuje právní úprava odpadů, ale naopak ustanovení o výrobě a uvádění krmiv na trh. Italská vláda v této

souvislosti odkazuje na různé právní předpisy Společenství, jakož i na vnitrostátní právní předpisy [7]. Tyto právní předpisy týkající se potravin mají za cíl, stejně tak jako směrnice, kontrolu skladování, zpracování a přepravy a zajištěním přiměřené ochrany zdraví pravděpodobně chrání životní prostředí. Na základě vnitrostátních pravidel o potravinách a krmivech je zejména možné sledovat produkty a suroviny pro krmiva od výrobní jednotky během každé etapy přepravy.

30. Italská vláda dále zdůrazňuje, že na rozdíl od výkladu pojmu „odpad" provedeného Komisí, správným názorem je, že dotčený výrobní řetězec představuje jediný výrobní proces. V tomto ohledu odkazuje na nedávnou judikaturu Soudního dvora, podle které látka nemusí být považována za odpad ve smyslu směrnice 75/442, pokud je tato látka s jistotou používána pro potřeby jiných hospodářských subjektů, než je subjekt, který ji vyprodukoval [8].

31. Italská vláda tvrdí, že výsledkem uplatnění přístupu Komise by paradoxně bylo zabránění používání vedlejších potravinových produktů při výrobě krmiv, jelikož podle italské právní úpravy by tyto nemohly být přepravovány na místa určená na výrobu krmiv právě z důvodu, že by byly přepravovány ve vozidle s povolením pro odpad. Výklad Komise by tak způsobil nárůst vzniku a odstraňování potravinového odpadu tím, že by zamezil jeho opětovnému použití jako krmiva.

32. Pokud jde o druhou část žaloby Komise, italská vláda uvádí, že držitel nebo původce musí úřadům prokázat – na základě důkazu o skutečně zamýšleném použití, jakým je smlouva mezi držitelem a uživatelem mate-

7 — Zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 ze dne 3. ledna 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) a ustanovení o HACCP („hazard analysis and critical control points", analýza nebezpečí a kritické kontrolní body) obsažená v nařízeních Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (Úř. věst. 2004, L 139, s. 1); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (Úř. věst. 2004, L 139, s. 206); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 183/2005 ze dne 12. ledna 2005, kterým se stanoví požadavky na hygienu krmiv (Úř. věst. 2005, L 35, s. 1); a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (Úř. věst. 2004, L 165, s. 1).

8 — Viz rozsudky ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-416/02, Sb. rozh. s. I-7487), a ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569).

riálů, nebo případně daňové dokumenty –, že jeho úmyslem není zbavit se zbytkových částí nebo nadbytků potravin, ale naopak je opětovně použít způsobem, který vnitrostátní právní úprava povoluje. Dále, skutečné určení potravinových vedlejších produktů je zaručeno pravidly o bezpečnosti potravin a krmiv.

33. Italská vláda navíc zdůrazňuje, že projednávaná věc se ve skutečnosti týká nadbytků potravin, a nikoli „zbytků" z výroby.

B – *Posouzení*

34. Námitka Komise ohledně italské právní úpravy odpadů – jak je třeba ji vykládat v souladu s různými ministerskými pokyny – spočívá v podstatě v tom, že tato úprava stanoví příliš obecnou výjimku ze své působnosti pro určité látky, zejména pro potraviny vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu a zbytky nebo nadbytky z kuchyňské přípravy potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a jsou určeny buď k výrobě krmiv, nebo přímo na krmení domácích zvířat v útulcích.

35. Názorový rozdíl mezi Komisí a italskou vládou se týká jak správného výkladu definice „odpad" v samotné směrnici, tak i otázky, zda je italská právní úprava ohledně dotčených látek v projednávané věci v souladu s touto definicí. Zaprvé se tedy zaměřím obecně na otázku výkladu pojmu „odpad", abych poté zadruhé přezkoumal, zda je žaloba Komise v tomto řízení ohledně porušení směrnice opodstatněná.

1. Úvodní poznámky k definici odpadu ve směrnici 75/442, jak je upřesněna v judikatuře Soudního dvora

36. Problém, se kterým je spojen každý pokus definovat pojem „odpad", vzniká ze skutečnosti, že se jedná o velmi relativní pojem. Za „odpad" můžeme běžně považovat látky nebo materiály, které již nechceme, jelikož přestaly být užitečné, nebo, obecněji, ztratily hodnotu, nebo z nějakého důvodu pro nás nikdy žádnou hodnotu neměly.

V každém případě, jelikož hodnota materiálů nebo předmětů jim není „vlastní", ale spočívá takříkajíc v pohledu pozorovatele, neexistuje prakticky žádná látka, kterou lze obecně a za každých okolností považovat za odpad.

37. Subjektivita jeho povahy je rovněž zřejmá ze způsobu, jakým směrnice 75/442 uvádí svou definici pojmu „odpad", když odpad definuje jako „jakoukoli látku nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I, *kterých se držitel zbavuje, nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil*" (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

38. Látky nebo předměty se tedy stávají odpadem, jelikož se jich držitel zbavuje nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil, přičemž se rozumí, že žádný materiál není ze své podstaty odpadem. Soudní dvůr už v tomto smyslu určil, že příloha I směrnice a Evropský katalog odpadů vysvětlují a dokreslují tuto definici stanovením seznamů látek a předmětů, které mohou být klasifikovány jako odpad, avšak tyto seznamy jednoznačně neurčují, že dotčená látka je odpad ve smyslu směrnice [9].

39. Ve stejném smyslu Soudní dvůr rozhodl, že provedení činnosti uvedené v příloze II A nebo v příloze II B směrnice samo o sobě nedovoluje klasifikovat určitou látku nebo předmět jako odpad, a naopak, že pojem „odpad" nevylučuje látky a předměty, které mají obchodní hodnotu nebo je možné je dále hospodářsky využít [10].

40. Rozsah pojmu „odpad" tedy vždy závisí na významu pojmu „zbavit se" [11], který je třeba vykládat s ohledem na cíl této směrnice, kterým je ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů, jakož i s ohledem na čl. 174 odst. 2 ES, který stanoví, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena zejména na zásadách obezřetnosti a prevence. Krom toho z těchto cílů a účelů vyplývá, že pojem odpad nelze vykládat restriktivně [12].

41. Je zjevné, že za účelem prokázání, že se jich držitel zbavil nebo prokázání příslušného

9 — Viz mimo jiné rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 22.

10 — Viz mimo jiné rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, body 27 a 29.

11 — Viz v tomto ohledu rozsudky Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 22, a Komise v. Španělsko (C-121/03), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 57.

12 — Viz mimo jiné rozsudky Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, body 22 a 23, a Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 33.

úmyslu držitele, není pro právní účely možné využít „skutečnou vůli" držitele nebo spoléhat se na jeho tvrzení ohledně jeho úmyslů [13]. Otázka, zda je určitá látka odpadem, musí být spíše zodpovězena s ohledem na všechny okolnosti s přihlédnutím k výše uvedenému cíli směrnice a potřebě zabezpečit, aby její účinnost nebyla oslabena [14].

42. Pro toto určení Soudní dvůr stanovil několik kritérií a indicií, ze kterých je možné vyvozovat úmysl držitele [15]. Soudní dvůr však přitom ukázal i skutečně „scholastickou" povahu pojmu odpadu v tom, že zatímco okolnosti, na které Soudní dvůr odkazuje, mohou naznačovat, že držitel se zbavil látky nebo předmětu nebo se od něho požaduje, aby se ho zbavil ve smyslu směrnice, nepředstavuje to samo o sobě nezbytně rozhodující důkaz [16].

43. Klasifikace látky nebo předmětu jako odpad tedy v konečném důsledku závisí na nepřímých důkazech. Soudní dvůr se tedy pokusil ve své judikatuře definovat okolnosti, za kterých je legitimní předpokládat existenci úmyslu držitele zbavit se dané látky či předmětu.

44. Úmysl držitele zbavit se dané látky či předmětu je zvláště obtížný prokázat v případech, kdy se zboží, materiály nebo suroviny pocházející z výrobního nebo těžebního procesu určitým způsobem použijí v pozdějším procesu. Tyto materiály lze v zásadě považovat buď za zbytky z výroby, které se následně mohou využít jako odpad opětovným použitím ve smyslu článku 3 odst. 1 písm. b) a přílohy II B směrnice, nebo za skutečné produkty, které nejsou odpady a které jsou předmětem běžného průmyslového zpracování [17].

45. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že použitá látka je zbytek z výroby, tj. produkt, který nebyl účelem samotné výroby nebo zamýšlen jako takový

13 — Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta Albera ve věcech ARCO Chemie Nederland a další (C-418/97 a C-419/97, Recueil 2000, s. I-4475, bod 59).

14 — Viz mimo jiné rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 24.

15 — Viz v tomto ohledu rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 25.

16 — Viz v tomto ohledu usnesení ze dne 15. ledna 2004, Saetti a Frediani (C-235/02, Recueil, s. I-1005, bod 40).

17 — Viz v tomto ohledu rozsudek z 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie v. Région wallonne (C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 33).

výrobcem, je zpravidla důkazem, že se původce této látky zbavuje nebo chce zbavit [18]. Stejný závěr platí rovněž pro zbytky ze spotřeby [19].

46. Podle ustálené judikatury je však přijatelná rovněž jiná argumentace, podle níž předmět, materiál nebo surovina, jež vznikají z výrobního nebo těžebního procesu, který není hlavně určen k jejich výrobě, mohou představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se podnik nechce „zbavit" ve smyslu čl. 1 písm. a) prvního pododstavce směrnice, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh v pozdějším procesu bez jeho předchozího zpracování [20].

47. Nicméně s ohledem na povinnost vykládat pojem odpad široce a za účelem omezení těžkostí nebo škod inherentních jeho povaze, omezil Soudní dvůr tuto argumentaci týkající se vedlejších produktů na situace, ve kterých opětovné použití věci, materiálu nebo suroviny bez předchozího zpracování a za trvání výrobního procesu není pouze případnou možností, ale je určité. Soudní dvůr proto považoval míru pravděpodobnosti, že předmětná látka bude opětovně použita, za relevantní kritérium pro určení, zda dotčená látka je nebo není odpadem. [21]

48. Pro dokreslení uplatnění tohoto přístupu je vhodné připomenout nejdůležitější věci týkající se této otázky.

49. V rozsudku *AvestaPolarit Chrome* Soudní dvůr rozlišuje mezi důlními zbytky, které jsou bez předchozího zpracování v procesu získávání používány k nutnému zasypání důlních štol, a jinými zbytky. Prvně uvedené zbytky zařadil Soudní dvůr mezi vedlejší produkty, kterých se držitel nezbavuje nebo nechce zbavit, přičemž zdůraznil skutečnost, že zasypání důlních štol je nezbytným krokem ve vlastní průmyslové důlní těžbě a držitel těchto zbytků je tedy potřebuje pro svou hlavní činnost [22].

50. V usnesení *Saetti a Frediani* Soudní dvůr uvedl, že petrolejový koks, který je úmyslně vyráběn nebo je výsledkem současné výroby

18 — Viz mimo jiné stanovisko generálního advokáta ve věci ARCO Chemie Nederland a další, citované výše v poznámce pod čarou 13, body 83 a 84, a rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 32.

19 — Viz rozsudek Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 43.

20 — Viz mimo jiné rozsudek Komise v. Španělsko (C-121/03), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 58.

21 — Viz mimo jiné usnesení Saetti a Frediani, citované výše v poznámce pod čarou 16, bod 36, a rozsudek Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, body 45 a 46.

22 — Viz rozsudek ze dne 11. září 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Recueil, s. I-8725, body 35 až 37).

dalších hořlavých derivátů ropy v ropné rafinerii a je s jistotou používán jako palivo pro energetickou potřebu rafinerie a ostatních průmyslových podniků, není odpadem ve smyslu této směrnice [23]. Soudní dvůr zdůraznil skutečnost, že výroba koksu je výsledkem technické volby s cílem konkrétního použití jako palivo [24].

51. Konečně Soudní dvůr uznal ve věcech C-416/02 a C-121/03, že statková hnojiva mohou být vyloučena z definice odpadů, pokud jsou používána jako půdní hnojiva v rámci legální praxe hnojení na řádně vymezených pozemcích a pokud se jejich skladování omezuje na potřeby tohoto hnojení [25]. V těchto věcech tak Soudní dvůr ze skutečnosti, že podle spisu je tento hnůj používán jako zemědělské hnojivo dovodil, že osoby řídící dotčená zařízení se ho tedy nechtějí zbavit [26].

52. Společným znakem těchto věcí je v podstatě to, že za okolností, které je charakterizují, existuje určitá indicie, že dotčený materiál představuje pro držitele spíše výhodu nebo hospodářskou hodnotu než zátěž, které by se chtěl zbavit, jelikož je potřebný nebo alespoň užitečný pro hlavní činnost, ať už jako materiál na zasypávání, hnojivo nebo palivo pro energetickou potřebu rafinerie [27].

53. V této souvislosti je třeba poznamenat, že judikatura vyžaduje, aby byl vedlejší produkt opětovně použit v návaznosti na výrobní proces nebo využití [28].

54. V usnesení *Saetti a Frediani* a v rozsudcích ve věcech C-416/02 a C-121/03 Soudní dvůr sice potvrdil tento požadavek, současně však rozhodl, že látka nemusí být považována za odpad, pokud je s jistotou používána pro potřeby jiných hospodářských subjektů, než je subjekt, který ji vyprodukoval [29]. Zdá se tedy, že pro prokázání požadované jistoty opětovného

23 — Viz usnesení Saetti a Frediani, citované výše v poznámce pod čarou 16, bod 47.

24 — Viz usnesení Saetti a Frediani, citované výše v poznámce pod čarou 16, bod 45.

25 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-416/02), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 89, a Komise v. Španělsko (C-121/03), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 60.

26 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-416/02), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 94, a Komise v. Španělsko (C-121/03), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 65.

27 — Naproti tomu v rozsudku Palin Granit, ve kterém Soudní dvůr klasifikoval zbytky kamene z těžby v kamenolomu jako zbytky z výroby, a tedy jako odpad, poukázal na to, že dlouhodobé skladování představuje zátěž pro výrobce a je potenciálním důvodem pro vznik právě toho znečištění životního prostředí, jehož snížení je cílem směrnice. Viz rozsudek Palin Granit, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, body 38 a 39.

28 — Viz v tomto ohledu mimo jiné rozsudky Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, body 47 a 52, a Komise v. Španělsko (C-416/02), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 87.

29 — Viz usnesení Saetti a Frediani, citované výše v poznámce pod čarou 16; rozsudky Komise v. Španělsko (C-416/02), citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 90, a Komise v. Španělsko, citovaný výše v poznámce pod čarou 8, bod 61. Ve věci Saetti a Frediani byl koks použitý na výrobu energie a vzniklý nadbytek elektrické energie předán jiným průmyslovým odvětvím nebo elektrárenské společnosti. Ve dvou posledně uvedených věcech provozovatel zemědělského podniku použil hnůj na pozemek, který nebyl součástí stejného zemědělského majetku, kde hnůj vznikl.

použití je podstatné, aby držitel látky tuto látku opětovně použil bez předchozího zpracování a v návaznosti na výrobní proces, ale není nezbytné, aby byla opětovně použita – jako například ve věci *AvestaPolarit* [30] – k uspokojení potřeb samotného původce.

55. Je třeba uznat, že v konkrétním případě může být obtížné definovat meze „návaznosti na výrobní proces" nebo používání. Opakuji, že za všemi těmito pojmy stojí otázka, zda existují indicie, že držitel má úmysl využívat nebo uvádět dotčenou látku na trh za podmínek, které jsou pro něj výhodné, v pozdějším procesu následujícím po výrobě této látky, a proto tato látka pro něj představuje hospodářskou hodnotu spíše než zátěž, které by se chtěl zbavit.

2. Existence tvrzeného nesplnění povinnosti

56. Pokud se jedná o dotčené materiály v projednávané věci, zdá se mi zaprvé, že při podrobnějším přezkumu nelze všechny dotčené potraviny považovat za „zbytky z výroby". Zbytky potravin ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, jídelen nebo restaurací jasně představují alespoň částečně zbytky ze spotřeby, to znamená zbytky, které jako takové nevznikly při zpracování nebo výrobním procesu, ale vznikají z toho důvodu, že prvotní produkt nebyl zcela spotřebován. Tato argumentace platí zejména v rozsahu, v jakém článek 23 zákona č. 179 odkazuje na „nadbytek" pocházející z kuchyňské přípravy.

57. V tomto ohledu Soudní dvůr v rozsudku *Niselli* uvedl, že analýza týkající se vedlejších produktů, kterých se jejich držitel nechce zbavit, „neplatí, pokud jde o zbytky ze spotřeby, které nemohou být považovány za ‚vedlejší produkty' výrobního nebo těžebního procesu způsobilé být opětovně použity za trvání výrobního procesu" [31].

58. Považuji proto již od počátku za problematické pohlížet na takové materiály jako na „vedlejší produkt" výrobního nebo těžebního procesu.

59. V každém případě, ať jsou dotčené zbytky potravin zbytky ze spotřeby, nebo případně „klasickými" kuchyňskými zbytky, zůstává pravdou, že na základě obsahu spisu

30 — Citovaný výše v poznámce pod čarou 22.

31 — Viz rozsudek Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 48.

tyto zbytky vznikají z přípravy jídla – nebo jídla připraveného – pro lidskou spotřebu. Tyto zbytky se následně použijí buď na výrobu krmiv, nebo přímo na krmení zvířat v zařízeních pro domácí zvířata.

60. Souhlasím s Komisí, že tuto situaci je třeba odlišit od výše uvedených situací [32], ve kterých Soudní dvůr přijal analýzu, že materiál pocházející z výrobního nebo těžebního procesu, je vedlejší produkt, jehož se držitel nechce zbavit.

61. Zjevně nelze obecně tvrdit, že dotčené zbytky potravin by byly jako takové, alespoň jako druhotný produkt, určeny, nebo že by byly jakýmkoli způsobem potřebné nebo užitečné, pro hlavní činnost, kterou je zjevně výroba a příprava jídla pro lidskou spotřebu.

62. Krom toho podle mého názoru nelze ze skutečnosti, že se výjimky stanovené ve sporné italské právní úpravě týkají zbytků nebo nadbytků potravin, které jsou – dokonce na základě smlouvy – opětovně použity jako krmiva nebo na výrobu krmiv, automaticky přijmout závěr, že držitel uvádí tyto látky na trh jako „suroviny pro krmiva" za podmínek, které jsou pro něj výhodné. Ve skutečnosti z těchto vnitrostátních ustanovení nebo ze spisu není jasné, že opětovné použití má rovněž jiné výhody než skutečnost, že se držitel takovým způsobem může dotčených látek zbavit.

63. Z realističtějšího pohledu je tedy podle mého názoru vhodnější analýza, že za takových okolností, jaké nastaly v projednávané věci, se držitel zbytků potravin těchto zbytků zpravidla zbavuje nebo chce zbavit, a zbytky jsou potom následně využity jako odpad recyklací, nebo opětovným použitím ve smyslu článku 3 odst. 1 písm. b) směrnice 75/442. Je možné dodat, že příloha II B směrnice, která obsahuje seznam činností využití, uvádí mimo jiné recyklaci nebo zpětné získávání organických látek.

64. Zdá se mi, že tato analýza je též více v souladu s povinností vykládat pojem odpad podle směrnice široce [33].

32 — Viz body 49 až 52 výše.

33 — Viz mimo jiné rozsudek Niselli, citovaný výše v poznámce pod čarou 6, bod 45.

65. V každém případě, i kdyby se v některých případech zbytky potravin, na které odkazují italské ministerské pokyny a článek 23 zákona č. 179, měly považovat za vedlejší produkty spíše než za látky, jichž se držitel zbavuje nebo se chce zbavit, nic to nemění na tom, že jak podotkla Komise, nelze *a priori* všeobecně předpokládat, že tomu tak je.

66. Je tedy nutné přijmout závěr, že italská právní úprava odpadů vede zjevně k vyloučení z kvalifikace jako odpadu zbytků z výroby nebo spotřeby, které odpovídají pojmu „odpad", jak jej definuje směrnice 75/442.

67. V rozsahu, v němž výjimky podle italského práva týkající se zbytků potravin určených na opětovné použití ve skutečnosti představují domněnku, že tyto materiály nejsou odpadem ve smyslu směrnice, je třeba poznamenat, že účinnost článku 174 Smlouvy a směrnice by byla ohrožena, kdyby vnitrostátní právní úprava používala důkazní prostředky, jako jsou zákonné domněnky, které by měly za účinek omezení působnosti směrnice a vyloučení materiálů, látek nebo produktů, které spadají do definice odpadu stanovené ve směrnici [34].

68. Italská vláda krom toho tvrdila, že zbytky potravin určené na použití pro výrobu nebo přípravu krmiv jsou již upraveny v mnoha ustanoveních vnitrostátního práva, jakož i práva Společenství, která se týkají bezpečnosti potravin a výroby a uvádění krmiv na trh [35].

69. V tomto ohledu je třeba poukázat zaprvé na to, že takové zbytky by mohly být vyloučeny z působnosti směrnice pouze tehdy, pokud by spadaly do jedné z kategorií odpadů uvedených v článku 2 odst. 1 směrnice.

70. Podle mého názoru tam přitom nepatří. Z materiálů uvedených v tomto ustanovení jsou dotčené zbytky potravin nejblíže pojmu „mrtvá těla zvířat" uvedenému v písm. b) bodu iii). Ale ani v rozsahu, v němž dotčené zbytky potravin obsahují látky živočišného původu, nelze vážně tvrdit, že představují „mrtvá těla" ve smyslu tohoto ustanovení.

34 — Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta ve věci ARCO Chemie Nederland a další, citované výše v poznámce pod čarou 13, bod 42.

35 — Viz bod 29 výše a poznámku pod čarou 7.

71. Zadruhé je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury pojem „jiná právní úprava" ve smyslu článku 2 odst. 1 písm. b) směrnice odkazuje na jinou právní úpravu Společenství nebo vnitrostátní právní úpravu v rozsahu, v němž se tato právní úprava týká nakládání s uvedenými odpady jako takovými a vede k úrovni ochrany životního prostředí, která přinejmenším odpovídá úrovni, kterou si směrnice klade za cíl [36].

72. Naopak cílem jednotlivých právních předpisů uvedených italskou vládou není zjevně úprava nakládání s odpady jako taková, avšak spíše bezpečnost potravin, a zvláštně zabezpečení určitých zdravotních a hygienických standardů, pokud jde o výrobu a uvádění krmiv na trh. Ačkoli se tedy cíle, které tato ustanovení sledují, a jimi chráněné právní zájmy mohou částečně překrývat s cíli a zájmy směrnice, zůstávají mezi nimi podstatné rozdíly.

73. Navíc, a právě z tohoto důvodu, uplatňování systému kontroly a ochrany stanoveného ve směrnici 75/442 a uplatňování právní úpravy bezpečnosti potravin a krmiv se podle mého názoru navzájem nevylučují: naopak, v zásadě je možné je uplatňovat kumulativně.

74. Pokud jde o tvrzení italské vlády v tom směru, že opětovnému použití zbytků potravin jako krmiva by bylo bráněno, jelikož tyto zbytky by bylo třeba přepravovat ve vozidlech s povolením pro přepravu odpadu, která nemusí nezbytně splňovat potřebné hygienické standardy, Komise správně poukázala na to, že tento problém vyplývá z italské právní úpravy, a nikoli ze směrnice.

75. Směrnice nevyžaduje, aby byl veškerý odpad přepravován ve stejných vozidlech; naopak, zařízení nebo podniky, které provádějí sběr a přepravu odpadu, musí mít povolení nebo být registrovány, a činnosti odstraňování a využití musí být vykonávány v souladu se směrnicí. Zbytky potravin může zejména přepravit buď předchozí držitel nebo původce, nebo podnik, který využívá tento odpad, pokud je předmětný přepravce registrován, případně získal povolení. [37]

76. Ve světle výše uvedeného jsem dospěl k závěru, že žaloba Komise je opodstatněná.

36 — Viz mimo jiné rozsudek AvestaPolarit, citovaný výše v poznámce pod čarou 22, bod 61. Dále, pro doslovný výklad pojmu mrtvá těla ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. b) bodu iii) směrnice viz rozsudek Soudního dvora ze dne 1. března 2007, KVZ retez (C-176/05, Sb. rozh. s. I-1721, bod 46).

37 — K povinnosti registrace viz rozsudek ze dne 9. června 2005, Komise v. Itálie (C-270/03, Sb. rozh. s. I-5233).

V – Závěry

77. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby:

„1. určil, že Italská republika tím, že přijala pokyny platné na celém vnitrostátním území, stanovené zejména v oběžníku Ministerstva životního prostředí ze dne 28. července 1998 a v oběžníku Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. července 2002, které vylučují z působnosti právních předpisů o odpadech potraviny vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv, a tím, že článkem 23 zákona č. 179 ze dne 31. července 2002 vyloučila z působnosti právních předpisů o odpadech zbytky pocházející z kuchyňské přípravy všech typů vařených nebo syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech ve znění směrnice Rady 91/156/EHS;

2. uložil Italské republice náhradu nákladů řízení."