NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JÁN MAZÁK
prednesené 22. marca 2007 [1]

I — Úvod

1. Touto žalobou Komisia navrhuje určiť, že Talianska republika si nesplnila svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 1 písm. a) smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch [2], zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/EHS [3] (ďalej len „smernica 75/442“ alebo „smerniwca“), tým, že

— prijala prevádzkové usmernenia platné na celom štátnom území, obsiahnuté najmä v metodickom usmernení ministra životného prostredia z 28. júla 1998 a metodickom usmernení ministerstva zdravotníctva z 22. júla 2002, ktoré vylučujú z pôsobnosti pravidiel o odpadoch vyradené potraviny, ktoré majú svoj pôvod v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle a ktoré sú určené pre výrobu krmív; a

— prostredníctvom článku 23 zákona č. 179 z 31. júla 2002 vylúčila z pôsobnosti pravidiel o odpadoch zostatky pochádzajúce z kuchynskej prípravy akéhokoľvek druhu pevných potravín, varených alebo surových, ktoré nevstupujú do distribučného reťazca a ktoré sú určené pre útulky pre domáce zvieratá.

2. Ide o ďalší prípad prejednávaný pred Súdnym dvorom, ktorý sa týka pojmu odpadu v Spoločenstve. Keďže neexistuje, ani nemôže existovať vyčerpávajúca definícia pojmu odpad, a teda otázka, či určitá látka je odpadom, sa musí zodpovedať pre každý prípad osobitne s prihliadnutím na všetky

1 — Jazyk prednesu: angličtina.
2 — Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23.
3 — Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3.

okolnosti, Súdny dvor bude mať aj v budúcnosti určite mnoho príležitostí na úvahy o význame tohto pojmu.

3. Prejednávaný prípad úzko súvisí s vecou C-194/05 — v ktorej dnes takisto prednášam svoje návrhy —, keďže v oboch prípadoch vyvstáva otázka, v akom rozsahu a za akých okolností sa dá o látke, ktorá je opätovne použitá na určitý účel, povedať, že nespadá do definície odpadu v smernici. Oba prípady sa týkajú rozlišovania, ktoré je potrebné robiť medzi zhodnocovaním odpadu a obvyklým priemyselným spracovaním produktu alebo — presnejšie — vedľajšieho produktu, ktorý nie je odpadom.

II — Právny stav

A — *Smernica 75/442*

4. Článok 1 písm. a) smernice 75/442 stanovuje toto:

„a) ‚odpad' znamená akúkoľvek látku alebo predmet v kategórii ustanovenej v prílohe I, ktorej sa jej držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť alebo je povinný sa jej zbaviť.

Komisia v súlade s postupom ustanoveným v článku 18 zostaví najneskôr do 1. apríla 1993 zoznam odpadov, ktoré patria do kategórií uvedených v prílohe I. Tento zoznam sa bude pravidelne preskúmavať a v prípade potreby rovnakým postupom revidovať;"

Príloha I smernice 75/442 s nadpisom „Kategórie odpadu" uvádza v kategórii Q14 „výrobky, pre ktoré už držiteľ nemá využitie (napr. vyradené predmety z poľnohospodárstva, domácností, kancelárií, obchodov a pod.)", a v kategórii Q16 „akékoľvek materiály, látky či výrobky, ktoré nie sú obsiahnuté v uvedených kategóriách."

5. Aktuálny zoznam odpadov, prijatý Komisiou v súlade s článkom 1 písm. a) smer-

nice 75/442 [4], odkazuje v kapitole 02 (jedna z kapitol uvádzajúcich zdroje odpadu) na „odpady z poľnohospodárskej, záhradníckej, poľovníckej, rybárskej a hydropónickej prvovýroby, výroby a spracovania potravín“.

B — *Vnútroštátna právna úprava*

6. V Taliansku upravuje nakladanie s odpadmi legislatívny dekrét č. 22 z 5. februára 1997 [5] (ďalej len „LD č. 22/97“).

7. Článok 6 ods. 1 písm. a) LD č. 22/97 definuje odpad takto:

„Na účely tohto dekrétu:

a) ‚odpad‘ znamená akúkoľvek látku alebo predmet v kategórii stanovenej v prílohe A, ktorej sa jej držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť alebo je povinný sa jej zbaviť.“

8. Článok 8 ods. 1 LD č. 22/97 vylučuje z pôsobnosti dekrétu určité látky alebo materiály v rozsahu, v akom sú upravené osobitnou právnou úpravou, medzi ktoré v zmysle písmena c) patria „mŕtve telá zvierat a ďalší poľnohospodársky odpad: fekálie a iné prírodné látky používané v poľnohospodárstve, ktoré nie sú nebezpečné“.

9. Článkom 23 zákona č. 179 z 31. júla 2002 (ďalej len „zákon č. 179“) bolo do článku 8 ods. 1 LD č. 22/97 doplnené nové písmeno c-a). V jeho zmysle sú z pôsobnosti dekrétu vylúčené, okrem iného, tieto látky:

„Zostatok a nadbytok pochádzajúci z kuchynskej prípravy akéhokoľvek druhu pevných potravín, varených alebo surových, ktoré nevstúpili do distribučného systému a sú určené pre útulky pre domáce zvieratá uvedené v zákone č. 281 zo 14. augusta 1991 v znení neskorších predpisov v súlade s účinnou právnou úpravou.“

10. Metodické usmernenie ministra životného prostredia č. 3402/V/IMIN z 28. júna

4 — Rozhodnutie Komisie 2000/532/ES z 3. mája 2000 nahradzujúce rozhodnutie 94/3/ES, ktorým sa vydáva zoznam odpadov podľa článku 1 písm. a) smernice Rady 75/442/EHS o odpadoch a rozhodnutie Rady 94/904/ES, ktorým sa vydáva zoznam nebezpečných odpadov podľa článku 1 ods. 4 smernice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadoch (Ú. v. ES L 226, s. 3; Mim. vyd. 15/005, s. 151) (ďalej len „Európsky katalóg odpadov“ alebo „EKO“).

5 — GURI č. 38 z 15. februára 1997, riadna príloha č. 33.

1999 (ďalej len „metodické usmernenie z júna 1999“) presnejšie definuje pojem „odpad“ uvedený v článku 6 LD č. 22/97 a v písmene b) svojho záverečného odseku uvádza, že:

„Na materiály, látky alebo predmety pochádzajúce z výroby alebo z cyklov pred spotrebou, ktorých sa držiteľ nezbaví, nie je povinný sa ich zbaviť a ktorých sa nechce zbaviť, a ktoré v dôsledku toho držiteľ neodovzdá do systémov zberu alebo prepravy odpadu, alebo do systémov odpadového hospodárstva s cieľom ich zhodnotenia alebo zneškodnenia, sa použijú pravidlá o surovinách, a nie právna úprava odpadov, ak majú vlastnosti druhotných surovín uvedené v ministerskom dekréte z 5. februára 1998 a sú priamo, objektívne a skutočne určené na použitie vo výrobnom cykle.“

11. Okrem toho ministerské metodické usmernenie v písmene c) svojho záverečného odseku stanovuje, že:

„Na spotrebný tovar, ktorého sa držiteľ nezbaví, nie je povinný sa ho zbaviť a nechce sa ho zbaviť, sa nepoužije právna úprava odpadov v rozsahu, v akom sa môže použiť na jeho skutočný účel použitia, a skutočne sa tak používa.“

12. Článok 14 legislatívneho dekrétu č. 138 z 8. júla 2002, ktorý bol zmenený na zákon č. 178 z 8. augusta 2002 (ďalej len „zákon č. 178“) zaviedol ďalšie pravidlá týkajúce sa definície odpadu zakotveného v LD č. 22/97. Okrem toho sú zodpovedajúce usmernenia uvedené v metodickom usmernení ministerstva zdravotníctva z 22. júla 2002 (ďalej len „metodické usmernenie z roku 2002“).

13. Metodické usmernenie z roku 2002 uvádza okrem iného toto:

„Ak sú splnené zdravotné a hygienické požiadavky, materiály a vedľajšie produkty pochádzajúce zo spracovania v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle sú „suroviny pre krmivo“, ak ich výrobca chce použiť v zootechnickom potravinovom reťazci.

V takýchto prípadoch sa na tieto materiály nepoužije právna úprava odpadov, ale ustanovenia o výrobe a uvádzaní na trh krmiva, a v prípade výrobkov živočíšneho pôvodu alebo obsahujúcich prísady živočíšneho pôvodu, príslušná právna úprava v oblasti zdravotníctva.

…

Ak neexistujú listinné dôkazy uvedené [v predchádzajúcom odseku] o skutočne zamýšľanom použití pre krmivo, na materiály a vedľajšie produkty pochádzajúce z výrobného a obchodného cyklu poľnohospodárskeho a potravinárskeho priemyslu sa musí použiť právna úprava odpadov."

III — Konanie pred podaním žaloby a konanie pred Súdnym dvorom

14. Listami z 11. a 19. júna 2001, 28. augusta 2001, 6. novembra 2001 a 10. apríla 2002 talianske orgány odpovedali na výzvu, ktorú Komisia zaslala Taliansku 22. októbra 1999, a na odôvodnené stanovisko z 11. apríla 2001. V týchto dokumentoch Komisia vyjadrila názor, že Talianska republika porušila smernicu 75/442 tým, že prijala záväzné metodické usmernenia na vykonanie talianskej legislatívy o odpadoch, ktoré stanovili, že na určité potravinové zostatky a nadbytky — pochádzajúce z poľnohospodárskeho a potravinárskeho priemyslu, jedální a reštaurácií a určené na kŕmenie zvierat — sa nevzťahuje vnútroštátna právna úprava o odpadoch.

15. Komisia s prihliadnutím na informácie poskytnuté talianskymi úradmi prijala názor, že prispôsobenie talianskej legislatívy požiadavkám uvedeným v odôvodnenom stanovisku zahŕňa skôr formálne úpravy, ako hmotno-právne zmeny.

16. Komisia z tohto dôvodu zaslala talianskym úradom 19. decembra 2002 ďalšiu výzvu, ku ktorej sa tieto vyjadrili listom z 13. februára 2003. Komisia následne 11. júla 2003 vydala ďalšie odôvodnené stanovisko, v ktorom poskytla Taliansku dvojmesačnú lehotu na nápravu.

17. Keďže talianske úrady listom zo 4. novembra pokračovali v spochybňovaní argumentácie Komisie, Komisia podala túto žalobu podaním zapísaným do kancelárie Súdneho dvora 2. mája 2005.

IV — Posúdenie uvádzaného nesplnenia povinnosti

A — *Hlavné tvrdenia účastníkov konania*

18. Vo svojej žalobe, ktorá obsahuje dve časti, Komisia v podstate tvrdí, že sporná talianska legislatíva na základe určitých

predpokladov *a priori* vylučuje určité vyradené potraviny zo svojej pôsobnosti. Podľa talianskej legislatívy sa určité látky pochádzajúce z výrobného procesu nepovažujú za odpady, hoci by sa za ne mali považovať pri správnom uplatnení pojmu odpad — ktorý musí mať široký význam —, ako ho vykladá Súdny dvor.

19. Žaloba najprv odkazuje na skutočnosť, že určité ministerské pokyny v skutočnosti vylúčili z právnej úpravy odpadov potraviny vyradené v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle, ktoré sú určené na výrobu krmiva. V zmysle týchto usmernení sú takéto zostatky trvalo vylúčené z právnej úpravy odpadov na základe toho, že podľa zjavnej vôle ich držiteľa sú určené na výrobu krmiva, a majú určité technické vlastnosti.

20. Podľa Komisie sa však skutočnosť, že zostatok je možné opätovne použiť bez predchádzajúceho spracovania, nemôže považovať za rozhodujúcu prekážku pre to, aby sa ho pôvodca alebo držiteľ zbavil, alebo bol povinný sa ho zbaviť.

21. Komisia zdôrazňuje najmä to, že podľa ustálenej judikatúry sa látky alebo suroviny vzniknuté pri procesoch výroby alebo ťažby, ktorých prvotným cieľom nie je ich produkcia, môžu považovať namiesto odpadu za vedľajšie produkty, ktorých sa ich držiteľ nechce zbaviť v zmysle smernice 75/442 iba vtedy, ak ich opätovné použitie je isté, nevyžaduje predchádzajúce spracovanie a je súčasťou výrobného procesu. [6]

22. Je preto potrebné odhadnúť pravdepodobnosť opätovného použitia materiálu a predovšetkým určiť, či bude opätovne použitý v rámci toho istého výrobného procesu, alebo nie. Skutočnosť, že zostatky potravín prevedie výrobca potraviny na používateľa týchto zostatkov, predpokladá rad transakcií, čo dokazuje existenciu niekoľkých odlišných procesov, pričom účelom smernice je najmä ich kontrola.

23. V tomto smere Komisia poukazuje na to, že zákon č. 178 vylučuje zostatky z výroby z talianskej právnej úpravy odpadov aj vtedy, ak sú alebo môžu byť opätovne použité v tom istom alebo inom výrobnom procese.

24. Ako odpoveď na tvrdenie talianskej vlády, že na predmetné potraviny sa vzťahuje niekoľko talianskych právnych predpisov

6 — Pozri najmä rozsudky z 18. apríla 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Zb. s. I-3533, a z 11. novembra 2004, Niselli, C-457/02, Zb. s. I-10853.

o potravinách, Komisia uvádza, že ani jeden z týchto právnych predpisov nemá za cieľ ochranu životného prostredia, keďže odkazujú iba na ochranu verejného zdravia. Tieto právne predpisy nespĺňajú ani podmienky pre to, aby sa mohli považovať za „inú právnu úpravu" v zmysle článku 2 ods. 1 písm. b) smernice.

25. Po druhé, Komisia podrobuje kritike skutočnosť, že účinkom článku 23 zákona č. 179 je vylúčenie zostatku a nadbytku pochádzajúceho z kuchynskej prípravy akéhokoľvek druhu pevných potravín, varených alebo surových, ktoré nevstúpili do distribučného systému a sú určené pre útulky pre domáce zvieratá z pôsobnosti talianskej právnej úpravy odpadov, ako je obsiahnutá v LD č. 22/97. Komisia tvrdí, že článok 23 zákona č. 179 tým pádom rozširuje rozsah výnimky na materiály, ktoré sa nemôžu automaticky vylúčiť z definície odpadu, ako ju stanovuje smernica.

26. Komisia odmieta tvrdenie talianskej vlády o tom, že použitie výkladu, ktorý uprednostňuje Komisia, by viedlo k zvýšeniu vzniku a zneškodňovaniu potravinového odpadu tým, že by sa zabránilo opätovnému použitiu predmetných potravín. Podľa Komisie problém súvisiaci so skutočnosťou, že potraviny by sa museli prevážať v dopravnom prostriedku s povolením pre odpady, vytvorila talianska právna úprava.

27. Talianska vláda tvrdí, že pokiaľ sú splnené príslušné zdravotné a hygienické požiadavky, materiály a vedľajšie produkty pochádzajúce zo spracovania v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle sú „surovinami pre krmivo" vtedy, keď ich pôvodca chce použiť v zootechnickom potravinovom reťazci. Takýto úmysel, v spojení s istotou, že tieto vedľajšie produkty budú opätovne použité bez potreby predchádzajúceho spracovania — alebo iba po spracovaní upravenom v účinnej právnej úprave Spoločenstva alebo štátu — predstavuje dostatočný dôkaz toho, že pôvodca alebo držiteľ sa nechce zbaviť predmetného materiálu.

28. Podľa názoru talianskej vlády v prejednávanom prípade nemôže ísť o *„a priori"* vylúčenie, keďže vylúčenie sa v skutočnosti viaže na podmienku nielen zjavného úmyslu použiť predmetné suroviny v zootechnickom potravinovom reťazci, ale aj určitého opätovného použitia vedľajších produktov.

29. Talianska vláda poukazuje na to, že na predmetné materiály sa nevzťahuje právna úprava odpadov, ale naopak ustanovenia týkajúce sa výroby a uvádzania na trh krmiva.

Talianska vláda v tejto súvislosti odkazuje na rôzne právne predpisy Spoločenstva, ako aj vnútroštátne právne predpisy. [7] Tieto právne predpisy o potravinách majú za cieľ, rovnako ako smernica, kontrolu skladovania, spracovania a prepravy a keďže zaručujú primeranú ochranu zdravia, pravdepodobne chránia životné prostredie. Okrem toho je možné na základe vnútroštátnych pravidiel o potravinách a krmivách sledovať produkty a suroviny počas každej etapy prepravy od výrobnej jednotky.

30. Talianska vláda ďalej zdôrazňuje, že v rozpore s výkladom pojmu odpad, ktorý zastáva Komisia, je správny názor ten, podľa ktorého predmetný výrobný reťazec predstavuje jediný výrobný proces. Poukazuje v tomto smere na nedávnu judikatúru Súdneho dvora, v zmysle ktorej látku nemožno považovať za odpad v zmysle smernice 75/442, ak sa s istotou používa pre potreby hospodárskych subjektov odlišných od toho subjektu, ktorý ho vyprodukoval. [8]

31. Talianska vláda tvrdí, že výsledkom uplatnenia prístupu Komisie by paradoxne bolo zabránenie používaniu vedľajších potravinových výrobkov pri výrobe krmiva, keďže podľa talianskej právnej úpravy by tieto nemohli byť dopravené na miesta určené na výrobu krmiva práve z dôvodu, že by boli prepravené vo vozidle s povolením pre odpad. Výklad Komisie by tak spôsobil nárast vzniku a zneškodňovania odpadu tým, že by bránil jeho opätovnému použitiu ako krmivo.

32. Pokiaľ ide o druhú časť žaloby Komisie, talianska vláda uvádza, že držiteľ alebo pôvodca musia dokázať úradom — na základe dôkazu skutočne zamýšľaného použitia, akým je zmluva medzi držiteľom a používateľom

7 — Pozri najmä nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463); nariadenie (ES) č. 1774/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 3. októbra 2002, ktorým sa stanovujú zdravotné predpisy týkajúce sa živočíšnych vedľajších produktov neurčených pre ľudskú spotrebu (Ú. v. ES L 273, s. 1; Mim. vyd. 03/037, s. 92) a ustanovenia o HACCP („analýza nebezpečenstva a kritické kontrolné body“) obsiahnuté v nariadeniach Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (Ú. v. EÚ L 139, s. 1; Mim. vyd. 13/034, s. 319); Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 139, s. 55; Mim. vyd. 03/045, s. 14) a Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu (Ú. v. EÚ L 139, s. 206; Mim. vyd. 03/045, s. 75); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 183/2005 z 12. januára 2005, ktorým sa stanovujú požiadavky na hygienu krmív (Ú. v. EÚ L 35, s. 1); a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (Ú. v. EÚ L 165, s. 1).

8 — Pozri rozsudky z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko, C-416/02, Zb. s. I-7487, a z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko, C-121/03, Zb. s. I-7569.

materiálov, alebo prípadne daňové dokumenty —, že ich úmyslom nie je zbaviť sa zostatkových častí alebo nadbytkov potravín, ale naopak opätovne ich použiť spôsobom, ktorý dovoľuje vnútroštátna právna úprava. Ďalej, skutočné určenie potravinových vedľajších produktov je zaručené pravidlami o bezpečnosti potravín a krmív.

33. Talianska vláda ďalej poukazuje na to, že prejednávaná vec sa v skutočnosti týka nadbytkov potravín, a nie „zostatku“ z výroby.

B — *Posúdenie*

1. Úvodné pripomienky k definícii odpadu v smernici 75/442, ako je upresnená v judikatúre Súdneho dvora

34. Výhrada Komisie voči talianskej právnej úprave odpadov — ako sa vykladá v súlade s rôznymi ministerskými usmerneniami — spočíva v podstate v tom, že táto priznáva príliš všeobecnú výnimku zo svojej pôsobnosti pre určité látky, konkrétne potraviny vyradené v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle a zostatky/nadbytky pri kuchynskej príprave jedla, ktoré sa nedostali do distribučného reťazca a sú určené buď na použitie pri výrobe krmív, alebo priamo na kŕmenie zvierat v zariadeniach pre domáce zvieratá.

35. Názorový rozdiel medzi Komisiou a talianskou vládou sa týka tak správneho výkladu pojmu „odpad“ v samotnej smernici, ako aj otázky, či je talianska právna úprava v súlade s touto definíciou, pokiaľ ide o sporné látky v prejednávanej veci. Podľa toho sa po prvé zameriam vo všeobecnosti na otázku výkladu pojmu „odpad“, aby som potom po druhé preskúmal, či je žaloba Komisie v tomto konaní dôvodná, pokiaľ ide o porušenie smernice.

36. Problém, ktorému čelí každý pokus definovať pojem „odpad“, vzniká zo skutočnosti, že ide o veľmi relatívny koncept. Bežne môžeme považovať za „odpad“ látky alebo materiály, ktoré už nechceme, lebo prestali byť užitočné, alebo, všeobecnejšie, stratili hodnotu, alebo z nejakého dôvodu pre nás nikdy nemali žiadnu hodnotu. V každom

prípade, tak ako hodnota materiálov alebo predmetov im nie je „vlastná“, ale je takpovediac v očiach pozorovateľa, neexistuje prakticky žiadna látka, ktorá sa všeobecne a za každých okolností dá považovať za odpad.

37. Subjektívnosť jeho povahy je takisto zrejmá zo spôsobu, ako smernica 75/442 uvádza svoju definíciu pojmu „odpad“, keďže odpad definuje ako „akúkoľvek látku alebo predmet v kategórii ustanovenej v prílohe I, *ktorej sa jej držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť alebo je povinný sa jej zbaviť*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

38. Látky alebo predmety sa teda stávajú odpadom z dôvodu skutočnosti, že sa ich držiteľ zbavuje, alebo chce alebo je povinný sa ich zbaviť, pričom sa predpokladá, že žiadny materiál nie je zo svojej podstaty odpadom. Súdny dvor už v tomto zmysle určil, že príloha I smernice a Európsky katalóg odpadov objasňujú a ilustrujú túto definíciu tým, že obsahujú zoznamy látok a predmetov, ktoré sa dajú klasifikovať ako odpad, ale z týchto zoznamov nevyplýva rozhodujúcim spôsobom, že daná látka je odpad v zmysle smernice. [9]

39. V rovnakom duchu Súdny dvor rozhodol, že uskutočnenie činnosti uvedenej v prílohe II A alebo v prílohe II B smernice samo osebe nedovoľuje klasifikovať určitú látku alebo predmet ako odpad, a naopak, že pojem odpad nevylučuje látky a predmety, ktoré majú obchodnú hodnotu alebo je možné ich ďalej hospodársky využiť. [10]

40. Rozsah pojmu „odpad“ preto nakoniec vždy závisí od pojmu „zbaviť sa“ [11], ktorý sa má vykladať vo svetle cieľa smernice, ktorým je ochrana ľudského zdravia a životného prostredia proti škodlivým účinkom spôsobeným zberom, prepravou, úpravou, skladovaním a odstraňovaním odpadu, ako aj vo svetle článku 174 ods. 2 ES, ktorý stanovuje, že politika životného prostredia Spoločenstva sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany a vychádza najmä zo zásad predchádzania škodám a obozretnosti. Okrem toho z týchto cieľov a účelov vyplýva, že pojem odpad sa nemôže vykladať zužujúco. [12]

41. Je samozrejmé, že pre preukázanie zbavenia sa držiteľom alebo zodpovedajúceho

9 — Pozri okrem iného rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 22.

10 — Pozri okrem iného rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, body 27 a 29.

11 — Pozri v tomto smere rozsudky Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 22, a Komisia/Španielsko, C-121/03, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 57.

12 — Pozri okrem iného rozsudky Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, body 22 a 23, a Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 33.

úmyslu držiteľa nie je možné, pre právne účely, použiť „skutočnú vôľu“ držiteľa alebo spoliehať sa na jeho vlastné tvrdenia týkajúce sa jeho úmyslov. [13] Naopak, otázka, či je určitá látka odpadom, sa musí zodpovedať so zreteľom na všetky okolnosti s prihliadnutím na vyššie uvedený cieľ smernice a na potrebu zabezpečiť, aby jej efektivita nebola oslabená. [14]

42. Pre toto určenie Súdny dvor stanovil niekoľko kritérií a indícií, z ktorých je možné usudzovať na úmysel držiteľa. [15] Súdny dvor však pritom ukázal aj vskutku „scholastickú“ povahu pojmu odpad v tom, že hoci okolnosti, na ktoré Súdny dvor odkazuje, môžu poukazovať na to, že držiteľ sa zbavil látky alebo predmetu, alebo chce alebo je povinný sa ho zbaviť v zmysle smernice, nepredstavuje to samo osebe rozhodujúci dôkaz. [16]

43. V konečnom dôsledku preto klasifikácia látky alebo predmetu ako odpad závisí od nepriamych dôkazov. Súdny dvor sa podľa toho pokúsil vo svojej judikatúre definovať okolnosti, za ktorých je legitímne predpokladať existenciu úmyslu zbavenia sa na strane držiteľa.

44. Úmysel zbavenia sa na strane držiteľa sa dá osobitne ťažko určiť v prípadoch, keď sa tovary, materiály alebo suroviny vzniknuté v procese výroby alebo ťažby určitým spôsobom používajú v neskoršom procese. Tieto materiály sa v zásade môžu považovať buď za zostatky z výroby, ktoré sa následne môžu zhodnotiť ako odpad opätovným použitím v zmysle článku 3 ods. 1 písm. b) a prílohy II B smernice, alebo za skutočné produkty, ktoré nie sú odpadmi a ktoré sú predmetom bežného priemyselného spracovania. [17]

45. V tomto smere Súdny dvor rozhodol, že skutočnosť, že použitá látka je zostatkom z výroby — to znamená produkt, ktorý nebol účelom samotnej výroby a ani určený na ďalšie použitie — je spravidla dôkazom toho, že držiteľ látky sa jej zbavil alebo sa jej chce

13 — Pozri v tomto smere návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Alber v spojených veciach ARCO Chemie Nederland a i., C-418/97 a C-419/97, Zb. s. I-4475, bod 59.

14 — Pozri okrem iného rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 24.

15 — Pozri v tomto smere rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 25.

16 — Pozri v tomto smere uznesenie z 15. januára 2004, Saetti a Frediani, C-235/02, Zb. s. I-1005, bod 40.

17 — Pozri v tomto smere rozsudok z 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie/Région wallonne, C-129/96, Zb. s. I-7411, bod 33.

zbaviť. [18] Ten istý záver platí aj pre zostatky zo spotreby. [19]

46. Podľa ustálenej judikatúry je však prijateľná aj iná argumentácia, v zmysle ktorej látka, materiál alebo surovina ako výsledok procesu ťažby alebo výroby, ktorého hlavným účelom však nie je ich produkcia, nemusia predstavovať zostatok po takomto procese, ale môžu byť vedľajším produktom, ktorého sa podnik nechce zbaviť v zmysle článku 1 písm. a) prvého pododseku smernice, ale ktorý chce využiť alebo speňažiť za pre neho výhodnejších podmienok v neskoršom procese bez akéhokoľvek spracovania pred opätovným použitím. [20]

47. Vedomý si povinnosti vykladať pojem odpad široko, aby sa obmedzili jemu vlastné neželateľné alebo škodlivé účinky, Súdny dvor obmedzil možnosť použitia tejto argumentácie týkajúcej sa vedľajších produktov na situácie, v ktorých opätovné použitie tovarov, materiálov alebo surovín nie je iba možné, ale isté, a to bez akéhokoľvek predchádzajúceho spracovania a ako neodlučiteľná súčasť výrobného procesu. Súdny dvor preto za relevantné kritérium pre určenie toho, či daná látka je alebo nie je odpadom, považoval stupeň pravdepodobnosti, že predmetná látka bude opätovne použitá. [21]

48. Na ilustráciu uplatnenia tohto prístupu je vhodné pripomenúť najdôležitejšie veci týkajúce sa tejto otázky.

49. V rozsudku AvestaPolarit Súdny dvor rozlišoval medzi zostatkami z ťažby používanými bez predchádzajúceho spracovania v procese samotnej ťažby na potrebné vyplnenie banských štôlní a ostatnými zostatkami. Prvé menované zostatky zaradil Súdny dvor medzi vedľajšie produkty nepatriace do pôsobnosti smernice o odpadoch, pretože tie sa účelne používajú v samotnom banskom priemysle, a keďže ich vlastník potrebuje pri vykonávaní svojej hlavnej činnosti, nemožno ich považovať za látky, ktorých sa zbavuje alebo chce zbaviť. [22]

50. V uznesení Saetti a Frediani Súdny dvor uviedol, že odpad v zmysle uvedenej smernice nepredstavuje ropný koks, ktorý

18 — Pozri okrem iného návrhy generálneho advokáta vo veci ARCO Chemie Nederland a i., už citované v poznámke pod čiarou 13, body 83 a 84, a rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 32.

19 — Pozri rozsudok Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 43.

20 — Pozri okrem iného rozsudok Komisia/Španielsko, C-121/03, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 58.

21 — Pozri okrem iného uznesenie Saetti a Frediani, už citované v poznámke pod čiarou 16, bod 36, a rozsudok Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, body 45 a 46.

22 — Pozri rozsudok z 11. septembra 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Zb. s. I-8725, body 35 až 37.

bol zámerne vyrobený alebo pochádza zo súčasnej produkcie iných palivových ropných látok v ropnej rafinérii a ktorý sa používa s istotou ako palivo pre energetické potreby rafinérie a iných priemyselných podnikov. [23] Súdny dvor zdôraznil skutočnosť, že výroba koksu je technická voľba osobitne určená na použitie ako palivo. [24]

51. Nakoniec Súdny dvor vo veciach C-416/02 a C-121/03 pripustil, že maštaľný hnoj sa nemusí kvalifikovať ako odpad, ak je používaný ako pôdne hnojivo v rámci zákonného vykonávania aplikácie na pôdu na riadne identifikovaných pozemkoch a ak je jeho skladovanie obmedzené na potreby takejto aplikácie na pôdu. [25] V týchto veciach teda Súdny dvor zo skutočnosti, že podľa spisu sa maštaľný hnoj používa ako poľnohospodárske hnojivo vyvodil záver, že osoba prevádzkujúca poľnohospodársky podnik sa ho nechce zbaviť. [26]

52. Spoločným znakom týchto vecí je v podstate to, že v okolnostiach, ktoré ich charakterizujú, sa nachádza určitá indícia toho, že predmetný materiál predstavuje pre držiteľa namiesto ťarchy, ktorej by sa chcel zbaviť, skôr výhodu alebo hospodársku hodnotu z dôvodu, že je potrebný alebo aspoň užitočný pre produkt pochádzajúci z hlavnej činnosti, či už ako výplň, hnojivo alebo palivo pre energetické potreby rafinérie. [27]

53. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v zmysle judikatúry musí byť opätovné použitie vedľajšieho produktu súčasťou nepretržitého procesu výroby alebo používania. [28]

54. Naopak, v uznesení Saetti a Frediani a v rozsudkoch vo veciach C-416/02 a C-121/03 Súdny dvor síce potvrdil túto požiadavku, zároveň však rozhodol, že je možné látku nepovažovať za odpad aj vtedy, ak je isté, že bude použitá na uspokojenie potrieb iných hospodárskych subjektov ako subjektu, ktorý ju vyrobil. [29] Zdá sa teda, že pre preukázanie požadovanej istoty

23 — Pozri uznesenie Saetti a Frediani, už citované v poznámke pod čiarou 16, bod 47.

24 — Pozri uznesenie Saetti a Frediani, už citované v poznámke pod čiarou 16, bod 45.

25 — Pozri rozsudky Komisia/Španielsko, C-416/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 89, a Komisia/Španielsko, C-121/03, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 60.

26 — Pozri rozsudky Komisia/Španielsko, C-416/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 94, a Komisia/Španielsko, C-121/03, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 65.

27 — Naopak, v rozsudku Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, v ktorom Súdny dvor klasifikoval zostatky kameňa z ťažby v kameňolome ako zostatky z výroby a tým pádom ako odpad, poukázal na to, že dlhodobé skladovanie predstavuje ťarchu pre výrobcu a je potenciálnym dôvodom pre vznik presne toho znečistenia životného prostredia, ktorého zníženie je cieľom smernice. Pozri rozsudok Palin Granit a Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, body 38 a 39.

28 — Pozri v tomto smere okrem iného rozsudky Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, body 47 a 52, a Komisia/Španielsko, C-416/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 87.

29 — Pozri uznesenie Saetti a Frediani, už citované v poznámke pod čiarou 16; rozsudky Komisia/Španielsko, C-416/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 90, a Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 61. Vo veci Saetti a Frediani bol koks použitý na výrobu energie a celý vzniknutý nadbytok elektrickej energie bol predaný iným priemyselným odvetviam alebo elektrárenskej spoločnosti. V dvoch posledných menovaných veciach prevádzkovateľ poľnohospodárskeho podniku použil maštaľný hnoj na pozemok, ktorý nebol súčasťou toho istého poľnohospodárskeho majetku, kde hnoj vznikol.

opätovného použitia je podstatné, aby látku opätovne použil jej držiteľ v rámci nepretržitého výrobného procesu bez predchádzajúceho spracovania, ale nie je potrebné, aby bola opätovne použitá — ako napríklad vo veci AvestaPolarit [30] — na uspokojenie potrieb samotného výrobcu.

55. Treba uznať, že v konkrétnom prípade môže byť ťažké definovať hranice „nepretržitého procesu“ výroby alebo používania. Ale opakujem, že v pozadí všetkých týchto pojmov je otázka, či sú dané indície toho, že držiteľ má úmysel využiť alebo uviesť na trh predmetnú látku za pre neho výhodných podmienok v rámci procesu nasledujúcom po výrobe tejto látky, a preto táto pre neho predstavuje hospodársku hodnotu namiesto ťarchy, ktorej by sa chcel zbaviť.

2. Existencia uvádzaného nesplnenia povinnosti

56. Pokiaľ ide o sporné materiály v prejednávanej veci, zdá sa mi po prvé, že pri bližšom skúmaní nie všetky predmetné potraviny sa môžu považovať za „zostatky z výroby“. Zostatky potravín z poľnohospodárskeho a potravinárskeho priemyslu, jedální alebo reštaurácií jednoznačne aspoň sčasti predstavujú zostatky zo spotreby, to znamená zostatky, ktoré ako také nevznikli pri procese spracovania alebo výroby, ale vznikli z dôvodu skutočnosti, že prvotný produkt nebol úplne spotrebovaný. Táto argumentácia platí najmä v rozsahu, v akom článok 23 zákona č. 179 odkazuje na „nadbytok“ pochádzajúci z kuchynskej prípravy.

57. V tomto smere Súdny dvor uviedol v rozsudku Niselli, že posúdenie vedľajších produktov, ktorých sa ich držiteľ nechce zbaviť, „sa nevzťahuje na zostatky po procese spotreby, ktoré nemožno považovať za vedľajší produkt procesu spracovania alebo ťažby, ktorý by bolo možné opätovne použiť v rámci nepretržitého výrobného procesu.“ [31]

58. Preto už od začiatku pokladám za problematické považovať takéto materiály za „vedľajší produkt“ procesu spracovania alebo ťažby.

59. V každom prípade, či už predmetné potravinové zostatky sú zostatky zo spotreby, alebo prípadne „klasické“ kuchynské odpady, zostáva pravdou, že vo svetle obsahu spisu

30 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 22.

31 — Pozri rozsudok Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 48.

tieto zostatky vznikajú z prípravy jedla — alebo jedla pripraveného — pre ľudskú spotrebu. Tieto zostatky sa následne použijú buď na výrobu krmiva, alebo priamo na kŕmenie zvierat v zariadeniach pre domáce zvieratá.

60. Súhlasím s Komisiou, že túto situáciu je potrebné odlíšiť od situácií opísaných vyššie [32], v ktorých Súdny dvor prijal posúdenie, že materiál pochádzajúci z procesu spracovania alebo ťažby je vedľajší produkt, ktorého sa držiteľ nechce zbaviť.

61. Nie je samozrejme možné vo všeobecnosti tvrdiť, že predmetné zostatky potravín by boli ako také, aspoň ako druhotný produkt určené, alebo že by boli akýmkoľvek spôsobom potrebné alebo užitočné pre hlavnú činnosť, ktorou je výroba a príprava jedla pre ľudskú spotrebu.

62. Okrem toho podľa môjho názoru zo skutočnosti, že výnimky stanovené v spornej talianskej právne úprave sa týkajú zostatkov alebo nadbytkov potravín, ktoré sú — dokonca na zmluvnom základe — opätovne použité ako krmivá alebo na výrobu krmív sa nedá automaticky vyvodiť záver, že držiteľ uvádza tieto materiály na trh ako „suroviny pre krmivá“ za pre neho výhodných podmienok. V skutočnosti z týchto vnútroštátnych ustanovení alebo zo spisu nie je jasné, že opätovné použitie má aj iné výhody okrem toho, že držiteľ sa takýmto spôsobom môže zbaviť predmetných látok.

63. Z realistickejšieho pohľadu je preto podľa môjho názoru primeranejšie také posúdenie, že za takých okolností, aké nastali v prejednávanej veci, držiteľ zostatkov potravín sa ich spravidla zbavuje alebo chce sa ich zbaviť, a zostatky sú potom následne zhodnotené ako odpad prostredníctvom recyklácie alebo opätovného použitia v zmysle článku 3 ods. 1 písm. b) smernice 75/442. Dá sa dodať, že príloha II B smernice obsahujúca zoznam činností zhodnotenia uvádza okrem iného recykláciu alebo spätné získavanie organických látok.

64. Toto posúdenie sa mi zdá byť viac v súlade aj s povinnosťou vykladať pojem odpad podľa smernice široko. [33]

32 — Pozri body 49 až 52 vyššie.

33 — Pozri okrem iného rozsudok Niselli, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 45.

65. V každom prípade, aj keby sa v niektorých prípadoch zostatky potravín, na ktoré odkazujú talianske ministerské usmernenia a článok 23 zákona č. 179 mali považovať za vedľajšie produkty namiesto látok, ktorých sa držiteľ zbavuje alebo chce sa ich zbaviť, zostáva pravdou, že ako podotkla Komisia, nedá sa *a priori* a všeobecne predpokladať, že ide o takýto prípad.

66. Je preto potrebné prijať záver, že talianska právna úprava odpadov vedie k tomu, že ako odpad nie sú klasifikované zostatky z výroby alebo zo spotreby, ktoré však spadajú pod pojem „odpad“, ako ho definuje smernica 75/442.

67. V rozsahu, v akom výnimky podľa talianskeho práva týkajúce sa zostatkov potravín určených na opätovné použitie v skutočnosti predstavujú domnienku, že tieto materiály nie sú odpadmi v zmysle smernice, je potrebné poznamenať, že efektivita článku 174 Zmluvy a smernice by bola ohrozená, ak by vnútroštátna právna úprava používala dôkazné prostriedky, ako sú zákonné domnienky, ktoré by mali za účinok obmedzenie pôsobnosti smernice a vylúčenie materiálov, látok alebo výrobkov, ktoré spadajú do definície odpadu zakotvenej v smernici. [34]

68. Talianska vláda dodatočne tvrdila, že zostatky potravín určené na použitie pre výrobu alebo prípravu krmiva sú už upravené v početných ustanoveniach vnútroštátneho práva, ako aj práva Spoločenstva, týkajúcich sa bezpečnosti potravín a výroby a uvádzania krmiva na trh. [35]

69. V tomto smere je potrebné poukázať po prvé na to, že takéto zostatky by boli vylúčené z pôsobnosti smernice iba vtedy, ak by patrili do jednej z kategórií odpadu uvedených v článku 2 ods. 1 smernice.

70. A podľa môjho názoru tam nepatria. Spomedzi materiálov uvedených v tomto ustanovení sa na predmetné zostatky potravín najviac podobajú „mŕtve telá zvierat“ uvedené v písmene b) bode iii). Ale ani v rozsahu, v akom predmetné zostatky potravín obsahujú látky živočíšneho pôvodu, sa nedá vážne tvrdiť, že predstavujú „mŕtve telá“ v zmysle tohto ustanovenia.

34 — Pozri v tomto smere návrhy generálneho advokáta vo veci ARCO Chemie Nederland a i., už citované v poznámke pod čiarou 13, bod 42.

35 — Pozri bod 29 a poznámku pod čiarou 7 vyššie.

71. Po druhé, je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pojem „iná právna úprava“ v zmysle článku 2 ods. 1 písm. b) smernice odkazuje na inú právnu úpravu Spoločenstva alebo štátu v rozsahu, v akom sa táto právna úprava týka odpadového hospodárstva ako takého a vedie k takej úrovni ochrany životného prostredia, ktorá je aspoň rovnocenná úrovni, akú si kladie za cieľ smernica. [36]

72. Cieľom rôznych právnych predpisov uvádzaných talianskou vládou naopak zjavne nie je úprava odpadového hospodárstva ako takého, ale bezpečnosti potravín, a osobitne zabezpečenie určitých zdravotných a hygienických štandardov, pokiaľ ide o výrobu a uvádzanie krmiva na trh. Preto sa síce ciele, ktoré tieto ustanovenia sledujú, a nimi chránené právne záujmy môžu čiastočne prekrývať s cieľmi a záujmami smernice, zostávajú však medzi nimi podstatné rozdiely.

73. Navyše, a práve z toho dôvodu, uplatňovanie systému kontroly a ochrany upravené v smernici 75/442 a uplatňovanie právnej úpravy bezpečnosti potravín a krmiva sa podľa mňa navzájom nevylučuje: naopak, v zásade je možné ich uplatňovať kumulatívne.

74. Pokiaľ ide o tvrdenie talianskej vlády v tom smere, že opätovnému použitiu zostatkov potravín ako krmiva by sa kládla prekážka z dôvodu, že tieto zostatky by bolo potrebné prepraviť vo vozidlách s povolením na prepravu odpadu, ktoré nemusia nevyhnutne spĺňať potrebné hygienické štandardy, Komisia správne poukázala na to, že tento problém vyplýva z talianskej právnej úpravy, a nie zo smernice.

75. Smernica nevyžaduje, aby sa všetok odpad prepravoval v tých istých vozidlách; naopak, zariadenia alebo podniky, ktoré vykonávajú zber a prepravu odpadu, musia mať povolenie alebo byť registrované, a činnosti zneškodňovania a zhodnocovania sa musia vykonávať v súlade so smernicou. Konkrétne, zostatky potravín môže prepraviť buď predchádzajúci držiteľ alebo pôvodca, alebo podnik, ktorý zhodnocuje tento odpad, ak je predmetný prepravca registrovaný, prípadne získal povolenie. [37]

76. So zreteľom na to, čo je uvedené vyššie, som dospel k záveru, že žaloba Komisie je dôvodná.

36 — Pozri okrem iného rozsudok AvestaPolarit, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 61. Ďalej, pre doslovný výklad pojmu mŕtve telá zvierat v zmysle článku 2 ods. 1 písm. b) bodu iii) smernice pozri rozsudok Súdneho dvora z 1. marca 2007, KVZ retec, C-176/05, Zb. s. I-1721, bod 46.

37 — K povinnosti registrácie pozri rozsudok z 9. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-270/03, Zb. s. I-5233.

V — Návrh

77. Preto navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Talianska republika si tým, že prijala prevádzkové usmernenia platné na celom štátnom území, obsiahnuté najmä v metodickom usmernení ministra životného prostredia z 28. júla 1998 a metodickom usmernení ministerstva zdravotníctva z 22. júla 2002, ktoré vylučujú z pôsobnosti pravidiel o odpadoch vyradené potraviny, ktoré majú svoj pôvod v poľnohospodárskom a potravinárskom priemysle a ktoré sú určené pre výrobu krmív, a tým, že prostredníctvom článku 23 zákona č. 179 z 31. júla 2002 vylúčila z pôsobnosti pravidiel o odpadoch zostatky pochádzajúce z kuchynskej prípravy akéhokoľvek druhu pevných potravín, varených alebo surových, ktoré nevstupujú do distribučného reťazca a ktoré sú určené pre útulky pre domáce zvieratá, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 1 písm. a) smernice 75/442/EHS o odpadoch, zmenenej a doplnenej smernicou 91/156/EHS, a

2. zaviazal Taliansku republiku nahradiť trovy konania.