ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

9. června 2005 *

Ve věci C-270/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 23. června 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená L. Visaggiem a R. Amorosim, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Fiorillim, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, J.-P. Puissochet (zpravodaj), S. von Bahr, J. Malenovský a U. Lõhmus, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. února 2005,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. dubna 2005,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že podle čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona č. 22 ze dne 5. února 1997, kterým se provádí směrnice 91/156/EHS o odpadech, 91/689/EHS

o nebezpečných odpadech a 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (řádná příloha GURI č. 38 ze dne 15. února 1997), ve znění změny provedené čl. 1 odst. 19 zákona č. 426 ze dne 9. prosince 1998 (GURI č. 291 ze dne 14. prosince 1998, dále jen „nařízení s mocí zákona) umožnila podnikům:

— provádět sběr a přepravu vlastních nikoliv nebezpečných odpadů jako obvyklou a pravidelnou činnost, aniž by měly povinnost zapsat se do Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (národní rejstřík podniků, které provádějí služby odstraňování odpadů), a

— přepravovat vlastní nebezpečné odpady v množství, které nepřesahuje 30 kg nebo 30 l denně, aniž by bylo jejich povinností zapsat se do uvedeného rejstříku,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3, dále jen „směrnice").

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 Směrnice uvádí ve svém čl. 1 písm. a) prvním pododstavci, že odpadem se rozumí „jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I, kterých se držitel zbavuje, má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil".

3 Článek 1 písm. c) směrnice definuje „držitele" jako „původce odpadu nebo fyzickou nebo právnickou osobu, která je vlastníkem odpadu".

4 Článek 4 směrnice stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, zejména:

— bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů,

— bez obtěžování hlukem nebo zápachem,

— bez nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu.

Členské státy rovněž učiní nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů."

5 Článek 8 směrnice stanoví:

„Členské státy učiní nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu:

— s ním bude manipulovat prostřednictvím soukromé nebo veřejné organizace, která uskutečňuje operace uvedené v příloze II A či II B,

nebo

— využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními této směrnice."

6 Podle článku 9 směrnice musí zejména v zájmu provedení článku 4 téže směrnice každá organizace nebo podnik, který provádí operace uvedené v příloze II A, získat povolení od příslušného orgánu. Toto povolení zahrnuje druhy a množství odpadů, technické požadavky, bezpečnostní opatření, která je třeba přijmout, místo odstraňování, metodu úpravy.

7 Podle článku 12 směrnice:

„Zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad nebo které zařizují odstraňování či využití odpadů pro potřeby jiných osob (obchodníci nebo zprostředkovatelé), musí být, pokud nejsou subjektem povolení, registrovány u příslušných orgánů."

Vnitrostátní právní úprava

8 Podle čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona:

„Podniky, které vykonávají činnosti sběru a přepravy nikoliv nebezpečných odpadů, které pocházejí od jiných osob, a podniky, které sbírají a přepravují nebezpečné odpady, musí být zapsány do [národního] rejstříku [podniků, které provádějí služby odstraňování odpadů], pokud se nejedná o přepravu nebezpečných odpadů, jejichž množství nepřesahuje 30 kg nebo 30 l denně a kterou provádí původce dotčených odpadů."

Postup před zahájením soudního řízení

9 Vzhledem k tomu, že se Komise domnívala, že je čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona v rozporu s článkem 12 směrnice, zaslala Italské republice výzvu dopisem ze

dne 24. října 2001, v němž ji požádala, aby předložila své vyjádření v této věci ve lhůtě dvou měsíců.

10 Dopisem ze dne 27. února 2002 italské orgány odpověděly na tuto výzvu. V tomto dopise vyjádřily nesouhlas s názorem Komise s odvoláním zejména na sdělení ministerstva pro životní prostředí a ochranu krajiny ze dne 25. ledna 2002.

11 Jelikož Komisi tato argumentace nepřesvědčila, zaslala dne 27. června 2002 Italské republice odůvodněné stanovisko, v němž jí poskytla lhůtu dvou měsíců od oznámení stanoviska k tomu, aby stanovisku vyhověla.

12 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela na toto stanovisko odpověď, podala Soudnímu dvoru tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

13 Komise uplatňuje, jak vysvětlila ve věci, která vedla k vydání usnesení Soudního dvora ze dne 29. května 2001, Caterino (C-311/99, nezveřejněné ve Sbírce

rozhodnutí), že pojem „podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad", který je použit v článku 12 směrnice, se neomezuje na podniky, které vykonávají tyto činnosti ve prospěch jiných osob. Tento pojem zahrnuje rovněž podniky, které vykonávají uvedené činnosti pro vlastní prospěch, pokud tato přeprava nebo sběr tvoří, spolu s jejich ostatními úkoly, jednu z řádných činností, ze které mají zisk nebo jinou hospodářskou výhodu. Tento výklad je v souladu s cíli ochrany životního prostředí, které sleduje směrnice, s dvanáctým bodem odůvodnění směrnice 91/156, s článkem 8 směrnice, který se použije na každého „držitele odpadů" a byl mimochodem potvrzen Soudním dvorem v bodě 25 výše uvedeného usnesení Caterino.

14 Jednak čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona tím, že užívá pro nikoliv nebezpečné odpady výrazu „pocházející od jiných osob" na místo výrazu „profesionálně", který uvádí článek 12 směrnice, vylučuje v rozporu se směrnicí z povinnosti registrace podniky, které sbírají a přepravují odpady pro vlastní potřebu, při výkonu své určité profesionální činnosti. Tyto dva výrazy se nezbytně vztahují k různým pojmům a nemohou se shodovat.

15 Kromě toho článek 12 směrnice stanoví, že všechny podniky, které vykonávají profesionálně činnosti sběru nebo přepravy odpadů, v jakémkoliv množství a jakékoliv nebezpečnosti, podléhají registraci u příslušného orgánu, pokud nejsou subjektem povolení. Článek 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona je tedy v rozporu se směrnicí, jelikož zavádí výjimku z této povinnosti ve prospěch podniků, které nepřepravují denně více než 30 l nebo 30 kg odpadů.

16 Ve své žalobní odpovědi italská vláda tvrdí, že žádné ustanovení Společenství neukládá, aby se sběr a přeprava odpadů prováděly prostřednictvím provozovatele, který je jinou osobou než původce těchto odpadů. Pro uskutečnění cílů směrnice, kterými je předcházení a jednotné nakládání s odpady, je zásadní zajistit kontrolu jejich oběhu. Právní úprava Společenství zavádí odpovědnost původce odpadů až do okamžiku, kdy se jich zbaví za účelem jejich opětovného použití, regenerace nebo odstranění. Článek 12 směrnice se tedy týká kontroly odpadů v okamžiku, kdy opouštějí tuto sféru odpovědnosti původce.

17 Původce odpadů, který přepravuje odpady přímo svému zařízení pro opětovné použití nebo odstranění, se odpadů „zbavuje" až v okamžiku, kdy je tomuto zařízení dodá. Nemusí se tedy zapsat do rejstříku, jelikož povinnost zápisu se vztahuje pouze na podniky, které provádějí činnost přepravy nebo sběru odpadů profesionálně, tedy jako „obvyklou činnost".

18 Článek 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona tedy nenarušuje cíle směrnice.

Závěry Soudního dvora

19 Ustanovení směrnice je nutno vykládat s ohledem na její cíl, kterým je, podle třetího bodu odůvodnění, ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými

vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a skládkování 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 (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Recueil, s. I-3533, bod 23).

20 Směrnice ve svém původním znění v článku 10 stanovila, že podniky, které zajišťují přepravu odpadů, podléhají pouze „kontrole" příslušného orgánu, ať již přepravu vykonávají pro sebe, nebo v zájmu třetích stran. Toto ustanovení má odezvu v sedmém bodě odůvodnění téže směrnice, který uvádí, že „za účelem ochrany životního prostředí je třeba vytvořit [...] systém dohledu nad podniky, které odstraňují vlastní odpady, a nad podniky, které sbírají odpad od jiných subjektů [...]".

21 Účelem směrnice 91/156 bylo zejména posílit dohled veřejných orgánů. Její dvanáctý bod odůvodnění tak uvádí, že „v zájmu možnosti monitorování odpadu od jeho vzniku až po konečné odstranění se povinnost povolení či registrace a podrobení se přiměřené kontrole musí vztahovat i na ostatní podniky, které se zabývají odpady, např. provádějí jeho sběr, přepravu či s tím spojenou zprostředkovatelskou činnost". Za tímto účelem byl článek 12 směrnice doplněn o nová ustanovení. Tato ustanovení především stanoví, jednak že musí být podniky, které přepravují odpad, registrovány, pokud nejsou subjektem povolení, a jednak že podniky, na které se tato povinnost vztahuje, jsou ty podniky, které odpad přepravují „profesionálně". Směrnice 91/156 tedy zavedla povinnost registrace namísto pouhé „kontroly", která se již jako taková ve směrnici nevyskytuje.

22 Jelikož směrnice 91/156 zamýšlela zavést vyšší úroveň kontroly činnosti přepravy odpadů veřejnými orgány, než jaká vyplývala ze směrnice v jejím původním znění, bylo by v rozporu s tímto cílem vykládat pojem „podnik, který profesionálně přepravuje odpad", uvedený v článku 12 směrnice, v tom smyslu, že vylučuje podniky, které v rámci své profesionální činnosti přepravují vlastní odpad. Pokud by tento výklad byl přijat, nevztahovala by se na tyto podniky žádná kontrola jejich činnosti přepravy odpadů.

23 Soudní dvůr ostatně již rozhodl, že pojem profesionální přepravy odpadů užívaný v článku 12 směrnice nepokrývá pouze osobu, která v rámci své profese přepravce přepravuje odpady pocházející od jiných osob, ale také osobu, která nevykonává činnost přepravce, přesto však v rámci své profesionální činnosti přepravuje odpady, kterých je sama původcem (výše uvedené usnesení Caterino, bod 25).

24 Na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, zahrnuje cíl dohledu nad oběhem odpadů, sledovaný směrnicí, monitorování odpadu od jeho vzniku a zejména, jak to stanoví článek 12 směrnice, kontrolu podmínek, za kterých jsou odpady sbírány a přepravovány. Ačkoli je v určitých případech pravda, že původce odpadů může zajistit sám jejich sběr nebo jejich přepravu a skutečně se zbavit těchto odpadů až po ukončení činnosti sběru nebo přepravy, není tato okolnost relevantní pro kvalifikaci sbíraných nebo přepravovaných odpadů, látek nebo předmětů, a v důsledku toho ani pro povinnost registrace náležející tomuto původci z důvodu takové činnosti.

25 Článek 12 směrnice se nicméně nevztahuje na všechny podniky, které v rámci své profesionální činnosti přepravují odpady, jejichž jsou původci.

26 Nejprve, slovo „profesionálně", užité v tomto článku, není synonymem slov „v rámci jejich profesionální činnosti" nebo „při jejich profesionální činnosti", která by pravděpodobně zákonodárce Společenství použil, pokud by měl v úmyslu zahrnout všechny podniky, které v rámci své profesionální činnosti převážejí odpady, kterých jsou původci.

27 Dále, z dvanáctého bodu odůvodnění směrnice 91/156 vyplývá, že nové povinnosti povolení a registrace stanovené touto směrnicí se použijí na „podniky, které se zabývají odpady, např. provádějí jeho sběr, přepravu či s tím spojenou zprostředkovatelskou činnost". Z použití slova „zabývat se", jakož i z demonstrativního výčtu zaměstnání specializovaných v oblasti odpadů vyplývá, že článek 12 směrnice se vztahuje na podniky vykonávající obvykle sběr nebo přepravu odpadů.

28 Konečně, požadavek, aby přeprava byla zajišťována „profesionálně", znamená, že činnost přepravy odpadů musí být obvyklou a pravidelnou činností těchto podniků, i když článek 12 nestanoví, že musí být jejich výhradní nebo hlavní činností.

29 Z předcházejících úvah vyplývá, že článek 12 směrnice podřizuje povinnosti registrace zařízení nebo podniky, které v rámci svých činností zajišťují obvykle a pravidelně přepravu odpadů, ať již tyto odpady vznikly jejich činností nebo činností jiných osob. Mimoto z žádného ustanovení směrnice nevyplývá, že je z této povinnosti možno učinit výjimku na základě povahy nebo množství odpadů.

30 Článek 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona však upravuje povinnost registrace, která se liší v závislosti na nebezpečnosti sbíraných nebo přepravovaných odpadů.

31 Pokud jde o nikoliv nebezpečné odpady, ukládá toto ustanovení povinnost zápisu do národního rejstříku podniků, které provádějí služby odstraňování odpadů, pouze podnikům, které provádějí činnosti sběru a přepravy odpadů, jejichž původci jsou jiné osoby, přičemž tímto vylučuje podniky, které sbírají nebo přepravují vlastní odpady.

32 Je nepochybné, že pokud jde o nebezpečné odpady, stanoví čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona, že této povinnosti registrace podléhají všechny podniky, které sbírají nebo přepravují takové odpady. Toto ustanovení neobsahuje omezení vyplývající z profesionální povahy těchto činností sběru a přepravy, a má tedy v tomto ohledu širší působnost než článek 12 směrnice.

33 Uvedené ustanovení nicméně vyjímá z povinnosti registrace, kterou zavádí, „přepravu nebezpečných odpadů, jejichž množství nepřevyšuje 30 kg nebo 30 l

denně [...] a kterou provádí původce dotčených odpadů", což jsou výjimky, které nejsou upraveny v žádném ustanovení směrnice. Italská vláda ostatně nevysvětlila, jaké úvahy vedly ke stanovení tohoto minimálního množství.

34 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona je v rozporu s článkem 12 směrnice. Za těchto podmínek je nutno považovat žalobu Komise za opodstatněnou.

35 Je tedy namístě shledat, že Italská republika tím, že podnikům podle čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona umožnila:

— provádět sběr a přepravu vlastních nikoliv nebezpečných odpadů jako obvyklou a pravidelnou činnost, aniž by měly povinnost zapsat se do národního rejstříku podniků, které provádějí služby odstraňování odpadů, a

— přepravovat vlastní nebezpečné odpady v množství, které nepřesahuje 30 kg nebo 30 l denně, aniž by bylo jejich povinností zapsat se do uvedeného rejstříku,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice.

K nákladům řízení

36 Podle čl. 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 a Italská republika byla ve sporu neúspěšná, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

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

1) **Italská republika tím, že podnikům podle čl. 30 odst. 4 nařízení s mocí zákona č. 22 ze dne 5. února 1997, kterým se provádí směrnice 91/156/EHS o odpadech, 91/689/EHS o nebezpečných odpadech a 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, ve znění změny provedené čl. 1 odst. 19 zákona č. 426 ze dne 9. prosince 1998, umožnila:**

   — **provádět sběr a přepravu vlastních nikoliv nebezpečných odpadů jako obvyklou a pravidelnou činnost, aniž by měly povinnost zapsat se do Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (národní rejstřík podniků, které provádějí služby odstraňování odpadů), a**

— **přepravovat vlastní nebezpečné odpady v množství, které nepřesahuje 30 kg nebo 30 l denně, aniž by bylo jejich povinností zapsat se do uvedeného rejstříku,**

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991.

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

Podpisy.