STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY CHRISTINE STIX-HACKL

přednesené dne 14. dubna 2005 [1]

I – Úvod

1. Touto žalobou se Komise domáhá určení, že Italská republika tím, že ve vnitrostátním právu pro podniky, které obvykle a pravidelně sbírají a přepravují své vlastní nikoli nebezpečné odpady, jakož i pro podniky, které přepravují své vlastní nebezpečné odpady v množství nepřekračujícím 30 kilogramů nebo 30 litrů za den, nestanovila povinnost registrace do národního seznamu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech [2], tak jak byla pozměněna směrnicí Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 [3].

2. V této věci především vyvstává otázka, do jaké míry musí být podniky provádějící sběr nebo přepravu vlastních odpadů (nebezpečných či nikoli nebezpečných) považovány za „podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad" ve smyslu článku 12 pozměněné směrnice o odpadech, a zda jako takové musí podléhat registraci.

II – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

3. Článek 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění zní následovně:

„Zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad nebo které zařizují odstraňování či využití odpadů pro potřeby jiných osob (obchodníků nebo zpro-

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23 (dále jen „směrnice o odpadech v původním znění").

3 — Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3 (dále jen „směrnice, kterou se mění směrnice o odpadech", dále jen pro touto směrnicí změněné znění směrnice o odpadech „směrnice o odpadech v pozměněném znění").

středkovatelů), musí být, pokud nejsou subjektem povolení, registrovány u příslušných orgánů."

B – *Vnitrostátní úprava*

4. Článek 30 odst. 4 Decreto legislativo č. 22 ze dne 5. února 1997, tak jak byl pozměněn zákonem č. 426 ze dne 9. prosince 1998 (dále jen „legislativní nařízení"), zní následovně:

„Podniky, které působí v oblasti sběru a přepravování nikoli nebezpečného odpadu, jehož původcem jsou třetí osoby, a podniky, které sbírají nebo přepravují nebezpečné odpady, pokud se nejedná o přepravování vlastních nebezpečných odpadů v míře do 30 kilogramů za den nebo 30 litrů za den, [...] musejí být zapsány do seznamu [4]". *(neoficiální překlad)*

4 — Národní seznam podniků, které poskytují služby odstraňování odpadů.

III – Postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení

5. Protože Komise byla názoru, že čl. 30 odst. 4 legislativního nařízení je v rozporu s článkem 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, zahájila výzvou dopisem ze dne 24. října 2001 proti Italské republice řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES.

6. Italská vláda odmítla výtku Komise ve své odpovědi v dopise ze dne 27. února 2002 na základě stanoviska Ministerstva životního prostředí a ochrany půdy.

7. Jelikož však Komise setrvala na svém názoru, adresovala italské vládě své odůvodněné stanovisko a vyzvala ji, aby mu vyhověla ve lhůtě dvou měsíců.

8. Poté, co toto odůvodněné stanovisko zůstalo bez odpovědi, podala Komise dne 17. června 2003 projednávanou žalobu, zapsanou do rejstříku Soudního dvora dne 24. června 2003.

9. Komise navrhuje Soudnímu dvoru, aby:

— určil, že Italská republika tím, že článkem 30 odst. 4 Decreto legislativo č. 22 ze dne 5. února 1997, pozměněným zákonem č. 426 ze dne 9. prosince 1998, dovolila podnikům provádět sbírání a přepravu vlastních nikoli nebezpečných odpadů jako běžnou činnost, aniž by musely být zapsány do národního seznamu podniků, které poskytují služby odstraňování odpadů, stejně jako přepravovat své vlastní nebezpečné odpady v množství nepřesahujícím 30 kg a 30 litrů za den, aniž by musely být zapsány do zmíněného seznamu, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice 75/442/EHS o odpadech, tak jak byla pozměněna směrnicí 91/156/EHS;

— Italské republice uložil náhradu nákladů řízení.

IV – Přezkoumání žaloby

A – *Hlavní argumenty účastníků řízení*

10. Komise uvádí, že podle znění článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění jsou bez rozdílu všechny podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpady, ať už se jedná o nikoli nebezpečné či nebezpečné odpady, povinny být nahlášeny u příslušných úřadů. Pojem podniků, které sbírají či přepravují odpad „profesionálně", zahrnuje přitom podle názoru Komise nejen podniky, které tuto činnost provádějí pro potřeby jiných osob, ale také podniky, které sbírání či přepravu svých odpadů provádějí jako vedlejší činnost v rámci své obvyklé obchodní činnosti a získávají tím hospodářskou výhodu. Toto také konstatoval soud v odůvodnění svého usnesení ve věci C-311/99[5].

11. Tento výklad odpovídá systematice a účelu směrnice o odpadech v pozměněném znění, zvláště nutnosti zajištění monitorování odpadů od jejich vzniku až po jejich konečné odstranění, jak je požadováno ve směrnici o odpadech v pozměněném znění ve dvanáctém bodu odůvodnění. Protože registrační povinnost toto monitorování umožňuje, nebylo by úplné monitorování zaručeno, pokud by byly podniky, které své vlastní odpady sbírají nebo přepravují, vyňaty z registrační povinnosti podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění.

12. V článku 30 legislativního nařízení je však stanovena registrační povinnost jen

5 — Usnesení Soudního dvora na základě čl. 104 odst. 3 jednacího řádu ze dne 29. května 2001 ve věci C-311/99, Caterino, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 25.

podnikům, které sbírají nebo přepravují odpady jiných, což tedy není v souladu s pojmem podniků, které „profesionálně" sbírají nebo přepravují odpad, podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění.

13. V článku 12 také není stanoveno žádné kvantitativní omezení, takže výjimka z registrační povinnosti pro podniky, které přepravují nebezpečné odpady v množství nepřesahujícím 30 kilogramů nebo 30 litrů za den, kterou poskytuje článek 30 legislativního nařízení, není rovněž slučitelná se směrnicí o odpadech v pozměněném znění.

14. Italská vláda uplatňuje, že žádné ustanovení práva Společenství nepředepisuje, že sbírání a přeprava odpadu má být prováděna třetími osobami. Rozhodující je, že bude dosaženo cíle monitorování nad cyklem využití odpadu. Podle směrnice je za odpad odpovědný jeho vlastník až do okamžiku, kdy se odpadu zbaví jeho opětovným využitím, úpravou nebo odstraněním. Registrační povinnost podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění má zajistit monitorování odpadu od doby, kdy přestává být původce odpadu za odpad odpovědný. Původce odpadu se ho zbavuje teprve předáním jinému podniku, který odpad využívá nebo odstraňuje. Až do tohoto okamžiku, do kterého odpad stejně zůstává v jeho odpovědnosti, není pro účely dozoru nijak nutné podnik, který je původcem odpadu, ohlašovat.

15. Podle názoru italské vlády má pojem „profesionálně" v článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění na jedné straně vyjádřit, že se jedná o pravidelnou činnost, a na druhé straně mu lze rozumět v tom smyslu, že příslušný podnik musí mít nutné znalosti a zkušenosti, aby tuto činnost prováděl. Pokud by byl tento pojem chápán tak, jak mu rozumí Komise, mělo by to za následek registrační povinnost pro tisíce podniků a kontrolovatelnost ze strany úřadů by byla zpochybněna. Realizace systému monitorování stanoveného směrnicí o odpadech v pozměněném znění by měla v konečném důsledku přihlížet k nebezpečnosti a množství odpadu.

B – *Posouzení*

16. Komise článku 30 odst. 4 legislativního nařízení vytýká, že v tomto ustanovení není podnikům, které svůj vlastní odpad sbírají nebo přepravují, v případě nikoli nebezpečného odpadu, určena žádná registrační povinnost, a v případě nebezpečného odpadu určena registrační povinnost jen od určitého

množství (zde 30 kilogramů nebo 30 litrů za den).

17. V tomto řízení vyvstává jednak otázka, zda podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění je stanovena registrační povinnost také pro podniky, které sbírají nebo přepravují svůj vlastní odpad, a jednak otázka, zda tato registrační povinnost smí být – vždy vzhledem k nebezpečnému odpadu – kvantitativně omezena jako v tomto případě.

18. Co se týče otázky, zda se článek 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění vůbec vztahuje také na podniky, které vlastní odpad sbírají nebo přepravují, je nutno konstatovat, že tato směrnice zřetelněji upravuje odstraňování a využití vlastního odpadu než sbírání a přepravování vlastního odpadu.

19. Článek 8 směrnice o odpadech v pozměněném znění stanoví, že členské státy učiní nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu, pokud ho nepředá soukromé nebo veřejné organizaci, která odpad využívá nebo odstraňuje, využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními této směrnice. Podle jedenáctého bodu odůvodnění pozměněné směrnice o odpadech mohou být podniky, které svůj odpad samy odstraňují nebo využívají, vyňaty z povinnosti získat povolení, pokud vyhovují požadavkům ochrany životního prostředí, ale tyto podniky jsou za všech okolností podrobeny registrační povinnosti. Odpovídající úprava je stanovena v čl. 11 odst. 1 a 2 směrnice o odpadech v pozměněném znění.

20. Ve směrnici o odpadech v pozměněném znění se naproti tomu nevyskytuje žádný výslovný odkaz na podniky, které svůj vlastní odpad sbírají nebo přepravují. Podle dvanáctého bodu odůvodnění pozměněné směrnice o odpadech podléhají v každém případě „ostatní podniky, které se zabývají odpady, např. provádějí jeho sběr, přepravu či s tím spojenou zprostředkovatelskou činnost" povinnosti získat povolení nebo registrační povinnosti, jakož i přiměřené kontrole.

21. Článek 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění k tomu stanoví oblast použití požadavku získat povolení nebo registrační povinnosti pro „podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad nebo které zařizují odstraňování či využití odpadů pro potřeby jiných osob (obchodníků nebo zprostředkovatelů)."

22. Zcela dle doslovného znění dvanáctého bodu odůvodnění a článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění lze usuzovat, že některé skutečnosti mluví nejdříve ve prospěch teze, že se tento článek vztahuje pouze na podniky, které provádějí sběr a přepravu odpadu, a nikoli na podniky, které vykonávají svou hlavní činnost v jiné oblasti, avšak vedle toho sbírají nebo přepravují svůj vlastní odpad.

23. Stejně jako Komise však mám za to, že analýza vývoje tohoto ustanovení popř. celková stavba směrnice o odpadech v pozměněném znění naznačuje, že článek 12 této směrnice zahrnuje také podniky, které sbírají nebo přepravují svůj vlastní odpad.

24. Dále je třeba konstatovat, že směrnice o odpadech v původním znění rozlišovala mezi dvěma skupinami podniků, pro které platily rozdílné požadavky na zabezpečení ochrany životního prostředí.

25. První skupina zahrnovala ty podniky, „které zpracovávají, uskladňují nebo skládkují odpady v zájmu třetích stran". Tyto podniky musely získat povolení (článek 8 směrnice o odpadech v původním znění) a podléhaly přiměřené pravidelné kontrole příslušných orgánů (článek 9 směrnice o odpadech v původním znění).

26. Druhá skupina zahrnovala podniky, které „zajišťují přepravu, sběr, skladování, skládkování nebo zpracování vlastních odpadů, i podniky, které sbírají nebo přepravují odpady v zájmu třetích stran". Tyto podniky podléhají pouze „kontrole" příslušného orgánu (článek 10 směrnice o odpadech v původním znění).

27. Ve směrnici o odpadech v pozměněném znění se naproti tomu již nevyskytuje „kontrola" prováděná příslušným orgánem jako samostatné opatření.

28. Místo toho spadá nyní část podniků z druhé jmenované skupiny – ty podniky, které svůj odpad samy skladují, skládkují nebo zpracovávají – do kategorie podniků odstraňujících nebo využívajících odpad, které podle článku 9 a 10 směrnice o odpadech v pozměněném znění vyžadují získání povolení, anebo, pokud jsou dány podmínky osvobození od povinnosti získat povolení podle článku 11 odstavce 1, v každém případě podléhají registrační povinnosti podle odstavce 2 tohoto článku.

29. Co se pak týče zbývajících podniků uvedených v článku 10 směrnice o odpadech v původním znění, totiž podniků, které sbírají nebo přepravují odpad vlastní nebo pro potřeby třetích osob, je nesporné, že nyní jsou v každém případě zahrnuty do článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, a proto podléhají registrační povinnosti, pokud nepotřebují získat povolení.

30. Stručně řečeno je třeba konstatovat, že podniky – podléhající podle článku 10 směrnice o odpadech v původním znění dozoru příslušného orgánu –, které svůj odpad samy skladují, skládkují nebo zpracovávají, i podniky, které sbírají nebo přepravují odpady v zájmu třetích stran, nyní ve směrnici o odpadech v pozměněném znění podléhají povinnosti získat povolení nebo registrační povinnosti, a tím podle článku 13 této směrnice přiměřené pravidelné kontrole příslušných orgánů.

31. Stěží však lze připustit, že by podniky, které vlastní odpad sbírají nebo přepravují, měly být vyňaty ze zvyšování účinnosti kontroly zavedené pozměněnou směrnicí o odpadech – místo pouhé kontroly jsou stanoveny povinnosti získat povolení nebo registrační povinnost a přiměřená pravidelná kontrola.

32. Především se ve směrnici o odpadech v pozměněném znění, s výjimkou článku 12, nevyskytuje žádné specifické kontrolní opatření, které by se vztahovalo na podniky, které sbírají nebo přepravují odpady. Pokud by měl být článek 12 skutečně chápán tak, že nezahrnuje podniky, které svůj vlastní odpad sbírají nebo přepravují, nepřinesla by tak směrnice o odpadech v pozměněném znění nejen žádné zvýšení úrovně ochrany a účinnosti kontroly, ale dokonce její zhoršení, protože směrnice o odpadech v původním znění stanovovala alespoň dozor nad těmito podniky prováděný příslušnými orgány. Takový výklad by kromě toho byl, jak uvedla Komise, v určitém rozporu s dvanáctým bodem odůvodnění směrnice o odpadech v pozměněném znění, který bere zřetel na zajištění „možnosti monitorování odpadu od jeho vzniku až po konečné odstranění".

33. Skutečnost, že podnik, který svůj vlastní odpad sbírá nebo přepravuje, je jako držitel odpadu na základě článku 8 nebo také článku 4 směrnice o odpadech v pozměněném znění beztak „zodpovědný" za tyto odpady až do jejich předání podniku, který odpad odstraňuje nebo využívá, – podléhá zákazu nekontrolovaného odstraňování a povinnosti předat odpady odpovídajícímu podniku –, neodporuje, naproti mínění italské vlády, tezi, že tento podnik podléhá podle článků 12 a 13 uvedené směrnice požadavku registrace a kontroly. Neboť podle článků 4 a 8 směrnice o odpadech v pozměněném znění podléhají také podniky, které vlastní odpad využívají nebo odstraňují, všeobecnému zákazu nekontrolovaného odstraňování

stejně jako povinnosti zajistit využívání nebo odstraňování za zachovávání ustanovení směrnice, přesto však podle článků 9, 10 a 11 této směrnice podléhají požadavku získat povolení a registrační povinnosti a podle článku 12 této směrnice přiměřené pravidelné kontrole.

34. Docházím tedy k závěru, že podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, je v zásadě stanovena registrační povinnost i pro podniky, které svůj vlastní odpad sbírají nebo přepravují, pokud pro ně neexistuje požadavek získat povolení.

35. Je však otázkou, jaký význam připadá pojmu „profesionálně" v článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění.

36. Protože se, jak jsem již konstatoval, článek 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění nevztahuje jen na podniky, které se zabývají sběrem nebo přepravou odpadů, ale i na podniky s jinou oblastí činnosti, které sběr nebo přepravu vlastního odpadu vykonávají pouze jako vedlejší činnost, ukazuje se nevhodné chápat pojem profesionality v první řadě jako kvantitativní, tedy ve smyslu hospodářské výhody nebo rentability.

37. Podle mého názoru doplnění pojmu „profesionálně" směřuje spíše k omezení v tom smyslu, že ne každý podnik, u kterého se příležitostně nebo výjimečně vyskytnou odpady, které pak sám přepraví podniku, který odpady sbírá, využívá nebo přepravuje, podléhá registrační povinnosti podle článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, jistě však podniky, s jejichž pravidelnou/obvyklou profesionální činností, tedy prakticky na základě povahy jejich činnosti, je spojena přeprava nebo sběr vlastních odpadů.

38. Do té míry lze souhlasit s tvrzením, které v podstatě přijímají oba účastníci řízení, že doplnění pojmu „profesionálně" naznačuje, že při sbírání nebo přepravě odpadů se má jednat o činnost, kterou provádějí podniky pravidelně, popř. obvykle v rámci své vlastní obchodní činnosti.

39. Co se týče kvantitativního omezení registrační povinnosti ve výši 30 kilogramů nebo 30 litrů za den u podniků, které své vlastní nebezpečné odpady sbírají nebo přepravují, dle legislativního nařízení, je třeba konstatovat, že pojem „profesionálně" v článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění je do jisté míry nejednoznačný, a tím ponechává členským státům určitý volný prostor pro uvážení při jeho realizaci. Protože se však pojem „profesionálně", jak se zřejmě domnívá italská vláda, asi nevztahuje na rentabilitu sběru nebo přepravy vlastních odpadů, nedovoluje podle mého názoru článek 12 podnikům, které vlastní nebezpečné odpady do 30 kilogramů nebo 30 litrů za den sbírají nebo přepravují, aby byly vyňaty z registrační povinnosti.

40. Jinými slovy lze pohlížet na podnik, který sbírá nebo přepravuje vlastní nebezpečný odpad v denním množství do 30 kilogramů nebo 30 litrů, zcela jako na podnik, který tuto činnost provádí v rámci své podnikatelské činnosti.

41. Jinak je článek 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, jak uvádí Komise, naprosto srozumitelný a neobsahuje žádný odkaz na to, že by registrační povinnost měla platit teprve až od určitého minimálního množství. Italská vláda také nijak blíže nevyložila, jaké úvahy byly podkladem pro stanovení tohoto minimálního množství.

42. Ve světle předcházejících úvah je tedy třeba konstatovat, že legislativní nařízení porušuje povinnosti vyplývající z článku 12 směrnice o odpadech v pozměněném znění, pokud podniky, které své vlastní nikoli nebezpečné odpady sbírají nebo přepravují, vyjímá z povinnosti registrace. Je nutno rovněž konstatovat, že legislativní nařízení není slučitelné s tímto článkem, pokud z povinnosti registrace vyjímá podniky, které sbírají nebo přepravují své vlastní nebezpečné odpady v denním množství do 30 kg nebo 30 l.

43. Žaloba Komise je tedy opodstatněná.

V – K nákladům řízení

44. 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 Italská republika byla ve sporu neúspěšná, navrhuji uložit jí náhradu nákladů řízení.

VI – Závěry

45. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr

— určil, že Italská republika tím, že článkem 30 odst. 4 Decreto legislativo č. 22 ze dne 5. února 1997, změněným zákonem č. 426 ze dne 9. prosince 1998, dovolila podnikům provádět sběr a přepravu vlastních nikoli nebezpečných odpadů jako běžnou činnost, aniž by musely být zapsány do národního seznamu podniků, které poskytují služby odstraňování odpadů, stejně jako přepravovat své vlastní nebezpečné odpady v množství nepřesahujícím 30kg a 30 litrů za den, aniž by musely být zapsány do zmíněného seznamu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 12 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, tak jak byla pozměněna směrnicí Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991;

— uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.