STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY CHRISTINE STIX-HACKL

přednesené dne 1. dubna 2004 [1]

I – Úvod

1. Projednávanou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nepřijalo nezbytná opatření k provedení čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439/EHS, ve znění směrnice 87/101/EHS, podle něhož mají členské státy upřednostnit zpracování odpadních olejů regenerací před jejich zpracováním spalováním nebo jiným způsobem, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji [2], ve znění směrnice Rady 87/101/EHS ze dne 22. prosince 1986 [3] (dále jen „směrnice 75/439 ve změněném znění").

2. Jde přitom především o otázku, jaký má tato povinnost dosah vzhledem k tomu, že se v tomto ustanovení omezeně odkazuje na technická, hospodářská a organizační omezení.

II – Právní rámec

3. Články 1 až 6 původního znění směrnice 75/439 byly nahrazeny novými ustanoveními zavedenými článkem 1 směrnice 87/101. Druhý bod odůvodnění směrnice 87/101 zní:

„Vzhledem k tomu, že regenerace je vzhledem k dosažitelným úsporám energií obecně nejracionálnější způsob opětovného použití odpadních olejů, měly by se proto odpadní oleje přednostně zpracovávat regenerací, pokud to dovolují technická, hospodářská a organizační opatření."

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 194, s. 23 (dále jen „směrnice 75/439").

3 — Úř. věst. 1987, L 42, s. 43 (dále jen „směrnice 87/101").

4. Podle článku 1 směrnice 75/439 ve změněném znění je „regenerací" ve smyslu směrnice označován „každý proces, kterým lze vyrobit základní oleje čištěním odpadních olejů především odstraněním znečišťujících látek, oxidačních produktů a přísad, které jsou v těchto olejích obsaženy".

5. Článek 3 směrnice 75/439 ve změněném znění zní následovně:

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

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

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

III – Postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení

6. Vláda Spojeného království ve své odpovědi na dotazník Komise, který se týkal provedení směrnice 75/439 ve změněném znění, uvedla, že zpracování odpadních olejů regenerací nelze vzhledem k technickým, hospodářským a organizačním omezením upřednostnit. Vláda Spojeného království přitom odkázala na to, že by pro upřednostnění byly nezbytně nutné významné investice. Regeneraci odpadních olejů brání zvláště konkurenceschopnost podniků, které odpadní oleje využívají energeticky, jakož i nízká cena základních olejů, které ji činí nerentabilní.

7. Komise ve své výzvě dopisem ze dne 19. dubna 2001, jakož i v odůvodněném stanovisku ze dne 21. prosince 2001 zastávala názor, že neexistovala žádná omezení, která by odůvodnila neupřednostnění regenerace

odpadních olejů, a že Spojené království tak nepřijalo nezbytná opatření k provedení čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění.

8. Vláda Spojeného království v každém ze svých dopisů, které obsahovaly odpovědi, zdůraznila svou zásadní ochotu uvedená ustanovení v plné míře provést, dále však uvedla, že přednostnímu zpracování odpadních olejů regenerací brání zvláště hospodářská omezení. Analýza trhu s odpadními oleji ve Spojeném království činí hospodářská omezení, kterým podléhá opětovná regenerace odpadních olejů, zjevná. Největší překážky v tomto ohledu představuje silná poptávka po odpadních olejích pro jejich použití jako paliva a slabá poptávka po regenerovaných olejích.

9. S odkazem na složitost a náklady na opatření vhodná pro upřednostnění regenerace odpadních olejů nepředložila vláda Spojeného království sice úplný seznam odpovídajících omezení, avšak předložila k jednání zavedení jednorázové pomoci pro výstavbu a provoz zařízení pro regeneraci ve spojení s programem na zlepšení prodeje výrobku, jakož i možnost změnit v tomto ohledu zdanění odpadních olejů. Mimoto přislíbila, že sestaví podrobný časový plán k provedení směrnice, jakmile budou vypracována vhodná opatření, a dále dala podnět k tomu, aby se s Komisí o navrhovaných opatřeních poradila.

10. Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala prohlášení vlády Spojeného království za dostatečná pro to, aby vyvrátila údajné nesplnění povinnosti, podala návrhem ze dne 21. listopadu 2002, došlým kanceláři Soudního dvora dne 22. listopadu 2002, podle článku 226 ES tuto žalobu.

11. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

1. určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k provedení čl. 3 odst. 1 směrnice, podle něhož členské státy přijmou opatření nezbytná pro přednostní zpracování odpadních olejů regenerací, nebo v každém případě tím, že Komisi o těchto předpisech neuvědomilo, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 75/439 ve změněném znění;

2. uložil Spojenému království Velké Británie a Severního Irska náhradu nákladů řízení.

IV – K nesplnění povinností

A – *Hlavní argumenty účastníků řízení*

12. Nejprve, co se týče obsahu a rozsahu povinnosti podle čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění, *vláda Spojeného království* uvádí, že tímto není členským státům uložena žádná absolutní povinnost přijmout opatření, která by zpracování odpadních olejů regenerací upřednostnila, ale že tato povinnost existuje pouze tehdy, pokud jí nebrání žádná technická, hospodářská nebo organizační omezení. Pro tento případ stanoví odstavce 2 a 3 téhož článku alternativní možnosti využití odpadních olejů. Za účelem provedení cíle regenerace jsou vyžadována vhodná a přiměřená opatření.

13. Vláda Spojeného království na podporu svého názoru uvádí rozsudek Soudního dvora ve věci C-102/97 [4]. Z toho rozsudku, jakož i ze stanoviska generálního advokáta Fennelyho [5] v této věci vyplývá, že sporná povinnost se podle okolností v každém členském státě liší a že členské státy mají při provádění článku 3 směrnice 75/439 ve změněném znění široký prostor pro uvážení. Není nezbytně nutné přijmout právní předpisy nebo jiná opatření určitého druhu, ale je nutné vzhledem k omezením existujícím na základě [technických, hospodářských a organizačních] omezení přijmout opatření vhodná k upřednostnění regenerace. Podle druhu omezení by se přitom mohlo jednat o opatření s rostoucím účinkem, respektive o opatření měnící se v průběhu času. Úloha Soudního dvora spočívá do té míry v přezkumu, zda dotčený členský stát za daných okolností postupoval přiměřeně, respektive vhodně.

14. Vláda Spojeného království je názoru, že za účelem upřednostnění regenerace přijala odpovídající vhodná a přiměřená opatření, a tím splnila povinnosti pro ni vyplývající z čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění. V tomto ohledu uvádí, že identifikovala překážky bránící regeneraci, které jsou hlavně hospodářské povahy, především silnou poptávku po odpadních olejích pro využití jako paliva – a to v tepelných elektrárnách (jako regulátorů tepla) a v závodech pro výrobu asfaltu – a slabou poptávku po regenerovaném oleji, který spotřebitelé považují za kvalitativně neplno-

4 — Rozsudek ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo (C-102/97, Recueil, s. I-5051, body 40 a násl.).

5 — Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ze dne 11. února 1999 ve věci C-102/97 (rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 4, bod 20).

hodnotný. Dále v rozsáhlé studii z března 2001 zkoumala možnosti řešení za účelem odstranění těchto překážek a ve světle této studie pracovala na vývoji opatření na podporu regenerace odpadních olejů. Naposledy uváděná šetření by byla – jak uvádí vláda Spojeného království v písemné části řízení – uzavřena v březnu 2003 a umožnila by jí podpořit regeneraci odpadních olejů podle strukturovaného plánu v souladu se směrnicí 75/439 ve změněném znění.

15. Vzhledem k tomu, že tím aktivně přijala opatření za účelem identifikace, vyhodnocení a překonání existujících omezení, nachází se Spojené království v jiné situaci než Spolková republika Německo ve věci C-102/97, která po vydání rozsudku Soudního dvora nepřijala žádná konkrétní opatření a „pouze se pokoušela, prostřednictvím odvolání se na svou vlastní definici omezení a situaci existující na jejím výsostném území, zdůvodnit neexistenci opatření k provedení čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění".

16. Vláda Spojeného království nakonec zdůrazňuje, že vnitrostátní – ve vztahu k odpadním olejům používaným ke spalování – existující daňová zvýhodnění podstatným způsobem neovlivňují nepoměr mezi trhem pro regeneraci a trhem pro spalování odpadních olejů. Jakou tržní cenu by odpadní oleje pro účely regenerace ve Spojeném království měly, je těžké určit, neboť tyto odpadní oleje jsou v jiných členských státech subvencované a náklady na přepravu odpadních olejů určených k regeneraci by byly podstatně vyšší než náklady na přepravu odpadních olejů určených ke spalování.

17. Naproti tomu nepřijala vláda Spojeného království podle názoru *Komise* prostřednictvím kroků, které uvádí, respektive prostřednictvím šetření, opatření nezbytná k upřednostnění zpracování odpadních olejů regenerací. Stav provedení směrnice ve Spojeném království je srovnatelný se stavem ve Spolkové republice Německo, který Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-102/97 považoval za nedostatečný. Vláda Spojeného království totiž nepřijala žádná konkrétní opatření na podporu regenerace a omezila se pouze na konstatování, jaká opatření by jednoho dne mohla být za účelem dosažení tohoto cíle přijata. Žádné skutečné změny ve zpracování odpadních olejů nedosáhla.

18. Vláda Spojeného království také navzdory hospodářským omezením nevyužila možnosti podle článků 14 a 15 směrnice 75/439 ve změněném znění udělit

náhrady za poskytované služby. Mimoto vyžaduje podle názoru Komise daňové zvýhodnění pro odpadní oleje, které jsou určeny ke spalování, v rozporu s cílem směrnice jejich spalování.

19. Při ústní části řízení *vláda Spojeného království* mimo jiné k doplnění uvedla, že kromě hospodářských omezení existovala také omezení organizační povahy (musel by být změněn velmi decentralizovaný systém sběru pro odpadní oleje využívané jako palivo – aby odpadní oleje byly přesměrovány k zařízením pro regeneraci) a technické povahy (nejistota, zda by určité technické metody byly použitelné vzhledem ke změnám ve složení odpadních olejů v následujících deseti letech). Vláda Spojeného království uvedla, že v žádném případě nezastává názor, že vzhledem k omezením nelze nic učinit. Studie, které provedla, jsou však vzhledem k okolnostem (prozatím) vhodnými prováděcími opatřeními. Dále vláda Spojeného království poprvé při ústní části řízení odkázala na „Waste Strategy 2000", vypracovanou v rámci směrnice o odpadech (směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, Úř. věst. L 194, s. 39) a na základě Environmental Protection Act, který rovněž uznává, že je nutné upřednostnit regeneraci podle směrnice 75/439 ve změněném znění. Na základě výzvy upřesnila, že zpráva ohlášená na březen 2003, která měla schválit použití odpovídajících opatření, byla dokončena teprve na podzim 2003.

20. *Komise* při ústní části řízení opět zdůraznila, že uvedené studie a zprávy představují pouze základ opatření pro přednostní regeneraci odpadních olejů. Je však nutné také skutečně jednat.

B – *Posouzení*

21. Nejprve je nutné se zabývat významem povinnosti uložené členským státům v čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění přednostního zpracování odpadních olejů regenerací, přičemž, jak rovněž konstatovala vláda Spojeného království, neexistují v tomto ohledu mezi ní a Komisí v zásadě rozdílné názory.

22. Uvedený článek 3 obsahuje několik povinností pro členské státy, pokud jde o zpracování, respektive nakládání s odpadními oleji. Nejprve je nutné přijmout

všechna nezbytná opatření pro upřednostnění zpracování odpadních olejů regenerací (odstavec 1), což představuje jeden z hlavních cílů směrnice 87/101. Poté musí členské státy zajistit, aby každé spalování odpadních olejů bylo prováděno za podmínek přijatelných pro životní prostředí (odstavec 2). Nakonec je nutné zajistit bezpečný rozklad olejů nebo jejich řízené skladování či ukládání (odstavec 3).

23. Uvedené povinnosti, respektive postupy zpracování, jsou „odstupňované" podle kritéria technické, hospodářské a organizační proveditelnosti, tzn. odpadní oleje je nutné spalovat pouze tehdy a v tom rozsahu, pokud taková omezení žádnou regeneraci neumožňují. Likvidace a skladování má být naopak provedeno pouze tehdy a v tom rozsahu, pokud tato omezení neumožňují ani regeneraci, ani spalování odpadních olejů.

24. Působnost a obsah každé povinnosti – v projednávaném případě se jedná o povinnost přednostního zpracování odpadních olejů regenerací – je stanoven s ohledem na „technická, hospodářská a organizační omezení" [6].

25. Jednak je tedy nutné konstatovat, že nikoliv každá technická, hospodářská a organizační překážka, která může bránit případnému opatření k přednostnímu zpracování, zbavuje členský stát povinnosti podle čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění přijmout toto opatření.

26. Směrnice totiž přímo vyžaduje řízený zásah členského státu za účelem dosažení „odstupňovaných" povinností stanovených v článku 3, pokud jde o zpracování, respektive nakládání s odpadními oleji, tedy opatření, jejichž cílem je překonání uvedených překážek, respektive omezení. Tato skutečnost se rovněž odráží v tom, že směrnice sama taková opatření uvádí, jako například možnost uvedenou v článcích 14 a 15 směrnice, udělovat podnikům, které provádějí sběr odpadních olejů nebo s nimi nakládají, náhrady za poskytované služby. Mimoto by ustanovení článku 3 směrnice bylo jinak v širokém rozsahu zbaveno svého užitečného účinku [7].

27. Na druhou stranu může být prostřednictvím dostatečně velkých – zvláště finančních – nákladů v zásadě prakticky překonána

6 — Rozsudek ve věci C-102/97 (uvedený v poznámce pod čarou 4), bod 39.

7 — Viz rozsudek ve věci C-102/97 (uvedený v poznámce pod čarou 4), bod 43.

téměř každá hospodářská překážka, avšak v určitých mezích také každá organizační a technická překážka.

28. Článek 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění však od členských států nevyžaduje, aby přijaly každé a rovněž tak nákladné opatření za účelem upřednostnění zpracování odpadních olejů před dalšími v článku 3 uvedenými postupy zpracování. Tímto by naopak ztratilo na významu směrnicí 87/101 zavedené zohlednění „technických, hospodářských a organizačních omezení".

29. Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-102/97 naopak konstatoval, že ustanovení o omezeních je nutné chápat „jako výraz zásady proporcionality" [8].

30. Členské státy tedy nemohou jednoduše zachovat *status quo* postupů zpracování odpadních olejů, jakmile je upřednostnění regenerace odpadních olejů spojeno s hospodářskými, organizačními nebo technickými překážkami. Na druhou stranu nemusí za účelem splnění této povinnosti přijmout nepřiměřeně nákladná opatření.

31. Vláda Spojeného království do té míry správně uvedla, že v extrémním případě se v členském státě jeví jako alespoň pravděpodobná situace, v níž nemusí být žádná opatření za účelem upřednostnění zpracování odpadních olejů přijata, totiž tehdy, pokud by to bylo nutné provést pouze prostřednictvím hospodářsky, organizačně a technicky nepřiměřeně nákladných opatření.

32. Členský stát tedy nemusí, jak to poněkud ostře vyjádřila Komise ve vztahu ke Spojenému království, v každém případě „něco učinit".

33. Dále nemůže být členský stát rovněž povinen přijmout za účelem upřednostnění regenerace odpadních olejů sice hospodářsky, technicky nebo organizačně proveditelná, avšak nikoliv k cíli směřující opatření. Prakticky vždy tak bude možné provést marketingovou kampaň ve prospěch regenerovaných odpadních olejů, takové opatření však nebude smysluplné, respektive bude neúčinné, pokud například nákup těchto odpadních olejů je pro spotřebitele hospodářsky neopodstatněný, avšak současně cena těchto odpadních olejů nemůže být –

8 — Rozsudek ve věci C-102/97 (uvedený v poznámce pod čarou 4), bod 42.

například vzhledem k hospodářským omezením – dostatečně snížena prostřednictvím odpovídajících opatření.

34. Článek 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění tedy celkově od členských států vyžaduje, aby přijaly opatření, která jsou alespoň schopná přispět k cíli upřednostnit zpracování odpadních olejů regenerací [9] a jsou technicky, hospodářsky a organizačně bez nepřiměřeně vysokých nákladů proveditelná.

35. Co se tedy týče otázky provedení tohoto závazku v projednávaném případě, vláda Spojeného království jako prováděcí opatření uvedla vyhotovení zpráv, respektive studií, o překážkách, které brání zpracování odpadních olejů, a jejich překonání.

36. Sdílím názor Komise, že takové zprávy, respektive studie, jako takové ještě nepředstavují žádná opatření k upřednostnění regenerace ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439 ve změněném znění.

37. V řadě směrnic – jakož i v článku 18 směrnice 75/439 ve změněném znění – je členským státům ukládána povinnost vypracovat zprávu, plán nebo jiný dokument, často ve spojení s povinností tyto dokumenty zaslat Komisi. V takových případech spočívá požadované prováděcí opatření skutečně již ve vypracování zprávy, plánu nebo dokumentu jako takovém.

38. V projednávaném případě se však jedná o povinnost přijmout nezbytná opatření za účelem upřednostnění regenerace odpadních olejů.

39. Vládou Spojeného království uváděná šetření atd. však nemohou jako taková vyvolat jakýkoliv účinek, pokud jde o použití tohoto postupu zpracování, respektive k němu přispět. K tomu může dojít teprve ve spojení s odpovídajícími, na základě těchto šetření přijatými konkrétními opatřeními.

40. Co se týče „Waste Strategy 2000" uvedené teprve při ústní části řízení – která tedy Komisi nebyla k rozhodujícímu

9 — Viz rozsudek ve věci C-102/97 (uvedený v poznámce pod čarou 4), bod 48.

okamžiku pro posouzení, zda byly porušeny povinnosti, totiž k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku [10], sdělena alespoň jako prováděcí opatření – se tak zjevně omezuje na obecné přihlášení se k cíli přednostní regenerace sledovanému směrnicí 75/439 ve změněném znění, aniž by konkrétně přispěla k jejímu zajištění.

41. Dále je však nutné konstatovat, že vláda Spojeného království podle svých výpovědí nevychází z toho, že by existovala tak extrémní omezení, že by nebylo možné pro upřednostnění regenerace nic učinit.

42. Rovněž argumentace vlády Spojeného království, podle níž jí uváděná šetření a studie, které vzhledem k existujícím – významným, avšak nikoliv extrémním – omezením představují vhodná prováděcí opatření, se mi nejeví jako zcela přesvědčivá, jelikož je možné takové analýzy problémů provést v každé situaci, a to i v případě extrémních omezení, ve kterém není členský stát podle názoru vlády Spojeného království povinen přijmout žádná opatření.

43. Především je nutné trvat na tom, že jak ve studii z března 2001, tak i – podle líčení vlády Spojeného království při ústní části řízení – ve zprávě z podzimu 2003 jsou zjevně uvedeny možnosti řešení k překonání zejména hospodářských omezení, respektive různé varianty jednání, za účelem upřednostnění regenerace.

44. Mimoto rovněž z vyjádření orgánů Spojeného království předložených v rámci postupu před zahájením soudního řízení vyplývá, že studie pouze předcházejí konkrétním opatřením, která je ještě nutné přijmout a jež mají být teprve vypracována a nelze je již jako taková považovat za nezbytná opatření podle čl. 3 odst. 1 směrnice 75/439.

45. Úlohou Soudního dvora není určit, jaká opatření by muselo Spojené království k provedení sporného závazku přijmout [11]. Postačuje zjištění, že Spojené království mělo zjevně k dispozici proveditelná opatření pro překonání existujících technických, hospodářských nebo organizačních omezení a pro upřednostnění regenerace odpadních olejů.

10 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 18. března 1999, Komise v. Francie (C-166/97, Recueil, s. I-1719, bod 18), a ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko (C-103/00, Recueil, I-1147, bod 23).

11 — Viz rozsudek ve věci C-102/97 (uvedený v poznámce pod čarou 4), bod 48.

46. Spojené království však takové konkrétní opatření nepřijalo.

47. Je proto nutné konstatovat, že žalobní důvod vycházející z nesplnění povinnosti je odůvodněný.

V – Náklady

48. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Spojené království bylo ve sporu neúspěšné, je namístě mu uložit náhradu nákladů řízení v souladu s návrhy Komise.

VI – Závěry

49. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr:

1) určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nepřijalo na základě čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji, ve znění směrnice Rady 87/101/EHS ze dne 22. prosince 1986, opatření nezbytná pro upřednostnění zpracování odpadních olejů regenerací, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice;

2) uložil Spojenému království Velké Británie a Severního Irska náhradu nákladů řízení.