

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, Komise Evropských společenství proti Belgickému království, věc C-2/90, Recueil 1992, s. I-4431¹

Klíčová slova:

Nesplnění povinnosti státem – Zákaz ukládání odpadu pocházejícího z jiného členského státu

Předmět:

Žaloba na určení, že Belgické království tím, že zakázalo skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat ve Valonském regionu odpad pocházející z jiného členského státu nebo z jiného než Valonského regionu, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají ze směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39), ze směrnice Rady 84/631/EHS ze dne 6. prosince 1984 o dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu v rámci Evropského společenství a její kontrole (Úř. věst. L 326, s. 31) a z článků 30 a 36 Smlouvy o EHS

Skutkové okolnosti:

ZPRÁVA K JEDNÁNÍ
předložená ve věci C-2/90

I – Sporná vnitrostátní právní úprava

1. Vyhláška valonského regionálního výkonného orgánu ze dne 17. května 1983 o ukládání některých odpadů ve Valonském regionu (*Moniteur belge* ze dne 14. června 1983, s. 7717) stanovila toto:

„Článek 1

Je zakázáno ukládat či skládkovat a nechat ukládat či skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích uvedených v Obecném nařízení o ochraně pracovníků... a v královské vyhlášce ze dne 9. února 1976 o obecných pravidlech pro toxický odpad... s výjimkou úložišť spojených se zařízením na ničení, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu.

Je zakázáno, aby provozovatelé zařízení uvedených v prvním pododstavci povolovali či trpěli ukládání či skládkování odpadu pocházejícího z cizího státu v zařízení, které provozují.

Článek 2

Výjimky z článku 1 mohou být povoleny ... na žádost zahraničního orgánu veřejné moci.

Výjimka může být povolena pouze na určitou dobu a ... musí být odůvodněna závažnými a výjimečnými okolnostmi.

...

Článek 3

Je zakázáno ukládat či skládkovat a nechat ukládat či nechat skládkovat odpad pocházející z jiného regionu než Valonského regionu v zařízeních uvedených v čl. 1 prvním pododstavci.

...

¹ Jednací jazyk: francouzština

Článek 5

Za odpad pocházející z cizího státu nebo z jiného regionu než Valonského regionu je považován odpad, který není produkován ve Valonském regionu.

Pokud je odpad výsledkem postupu, na kterém se podílejí dva nebo více států či regionů, pochází z toho státu či regionu, kde dochází k poslednímu podstatnému zpracování provedenému z hospodářských důvodů v podniku vybaveném k tomuto účelu...“

2. Dne 19. března 1987 přijal valonský regionální výkonný orgán novou vyhlášku o ukládání některých odpadů ve Valonském regionu (*Moniteur belge* ze dne 28. března 1987, s. 4671). Tato vyhláška zrušila předchozí vyhlášku popsanou výše, přitom však převzala její ustanovení v téměř totožném znění. Ve vyhlášce ze dne 19. března 1987 zní začátek článku 1 takto: „Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat...“.

II – Právní úprava Společenství

3. Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39) spočívá na dvojím právním základě, a sice na člancích 100 a 235 Smlouvy.

4. V prvním bodě jejího odůvodnění je uvedeno, že je nutné sblížit právní a správní předpisy členských států v oblasti odstraňování odpadů vzhledem k tomu, „...že veškeré rozdíly mezi předpisy ..., které již platí nebo jsou ... připravovány, mohou vytvářet nerovné podmínky soutěže, a tak přímo ovlivňovat fungování společného trhu...“.

5. Podle druhého bodu jejího odůvodnění je nutno použít článek 235 Smlouvy vzhledem k tomu, „...že se zdá nezbytné, aby toto sblížování právních a správních předpisů bylo doprovázeno akcí Společenství za účelem dosažení jednoho z cílů Společenství v oblasti ochrany životního prostředí a zlepšování kvality života pomocí rozsáhlejších pravidel...“, a protože Smlouva nestanoví pravomoci k tomuto účelu.

6. Podle třetího bodu odůvodnění „...základním účelem všech předpisů týkajících se odstraňování odpadů musí být ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a skládkování odpadů“.

7. Pátý bod odůvodnění uvádí, „že na movitý majetek, kterého se majitel podle platných vnitrostátních předpisů zbavuje ... je třeba uplatnit účinné a důsledné předpisy o odstraňování odpadů, které nebudou na překážku obchodu v rámci Společenství, ani neovlivní podmínky soutěže“.

8. V čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice se stanoví, že „aniž je dotčena tato směrnice, mohou členské státy přijmout zvláštní předpisy pro jednotlivé kategorie odpadů“, a v čl. 2 odst. 2 se stanoví, že některé kategorie odpadů jsou z oblasti působnosti této směrnice vyňaty.

9. Podle článku 3 „členské státy přijmou vhodná opatření na podporu prevence, recyklace a zpracování odpadů...“ a „ve vhodnou dobu uvědomí Komisi o každém návrhu úpravy předpisů za tímto účelem...“.

10. Podle článku 5 „členské státy ustaví nebo určí příslušný orgán nebo orgány pověřené ... plánováním, organizací, povolováním a kontrolováním postupů odstraňování odpadů“ a od těchto orgánů se bude vyžadovat, aby vypracovaly plány v této oblasti (článek 6).

11. Zařízení nebo podniky, které zpracovávají, uskladňují nebo skládkují odpady v zájmu třetích stran, musí od výše uvedeného příslušného orgánu obdržet povolení (článek 8) a musí podléhat pravidelné kontrole tímto orgánem (článek 9), zatímco „podniky, které zajišťují přepravu, sběr, skladování, skládkování nebo zpracování vlastních odpadů, i podniky, které

sbírají nebo přepravují odpady v zájmu třetích stran, podléhají kontrole“ tohoto orgánu (článek 10).

12. Směrnice Rady 84/631/EHS ze dne 6. prosince 1984 o dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu v rámci Evropského společenství a její kontrole (Úř. věst. L 326, s. 31) pozměněná směrnicí Rady 86/279/EHS ze dne 12. června 1986 (Úř. věst. L 181, s. 13) a přizpůsobená technickému pokroku směrnicí Komise 87/112/EHS ze dne 23. prosince 1986 (Úř. věst. L 48, s. 31) rovněž spočívá na člancích 100 a 235 Smlouvy coby právním základu.

13. Podle třetího bodu jejího odůvodnění „...přeprava odpadu mezi členskými státy ... může být nutná za účelem odstraňování odpadu za co možná nejlepších podmínek“.

14. Čtvrtý bod odůvodnění uvádí, že veškeré rozdíly mezi předpisy použitelnými v členských státech v oblasti odstraňování nebezpečného odpadu „...mohou narušovat hospodářskou soutěž, a mít tak přímý vliv na fungování společného trhu...“, a šestý bod odůvodnění uvádí, že „účinný a důkladný systém pro dozor nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu a její kontrolu nesmí vytvářet překážky obchodu uvnitř Společenství ani ovlivňovat hospodářskou soutěž“. Sedmáctý bod odůvodnění konečně stanoví, že „členské státy budou moci stanovit místa přechodu hranic po konzultaci s Komisí“.

15. Článek 1 uvedené směrnice členským státům nařizuje, aby přijaly „...opatření nutná k zajištění dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu a její kontroly za účelem ochrany lidského zdraví a životního prostředí...“ ve Společenství.

16. Za tímto účelem článek 3 stanoví, že „pokud má vlastník odpadu v úmyslu přepravovat ... odpad z jednoho členského státu do jiného členského státu nebo jej nechat projíždět přes jeden či několik členských států ..., zašle oznámení příslušným orgánům dotyčných členských států“. Toto oznámení se provádí prostřednictvím jednotného dokumentu.

17. Přeshraniční přeprava se může uskutečnit až poté, kdy příslušné orgány dotyčných členských států potvrdily přijetí výše uvedeného oznámení. Tyto členské státy mohou vznést námitky k plánované přepravě, jež musí být odůvodněny na základě předpisů v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví, které jsou v souladu s touto směrnicí a s jinými nástroji Společenství (článek 4).

III – Skutkové okolnosti a řízení

18. Komise dne 11. listopadu 1986 obdržela stížnost týkající se výše uvedené vnitrostátní právní úpravy. Po přezkoumání dotyčné právní úpravy měla Komise za to, že je v rozporu s právem Společenství. Proto dne 29. února 1988 v souladu s čl. 169 prvním pododstavcem Smlouvy zaslala belgickému ministru vnějších vztahů výzvu dopisem, kterou poukázala na to, že ustanovení přijatá valonským výkonným orgánem jsou v rozporu s výše uvedenými směrnicemi 75/442/EHS a 84/671/EHS a s články 30 a 36 Smlouvy o EHS.

19. Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela na tuto výzvu dopisem žádnou odpověď, dne 17. října 1988 zaslala Belgickému království odůvodněné stanovisko a vyzvala je, aby přijalo opatření nezbytná k tomu, aby vyhovělo tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců.

20. Vzhledem k tomu, že toto odůvodněné stanovisko zůstalo bez odpovědi, Komise dne 3. ledna 1990 podala projednávanou žalobu, přičemž navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že „Belgické království tím, že zakázalo skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat ve Valonském regionu odpad pocházející z jiného členského státu nebo z jiného než Valonského regionu“, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají ze směrnic 75/442/EHS a 84/631/EHS a z článků 30 a 36 Smlouvy;

- uložil Belgickému království náhradu nákladů řízení.

Žalovaná navrhuje, aby Soudní dvůr:

- prohlásil žalobu za neopodstatněnou;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

21. Po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje a stanoviska generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez předběžného dokazování. Vyzval však Komisi, aby písemně odpověděla na dvě otázky, a belgickou vládu, aby písemně odpověděla na jednu otázku.

IV – Žalobní důvody a argumenty účastníků řízení

22. Komise tvrdí, že směrnice 75/442/EHS sleduje dvojí cíl: jednak zajistit na základě článku 100 Smlouvy sblížení právních předpisů členských států v oblasti odpadů za účelem odstranění rozdílů, které by mohly vytvářet nerovné podmínky hospodářské soutěže, jednak uskutečnit na základě článku 235 Smlouvy jeden z cílů Společenství v oblasti ochrany životního prostředí a zlepšení kvality života zavedením právní úpravy v oblasti odstraňování odpadů. Stejně je tomu se směrnicí 84/631/EHS.

23. Žádné ustanovení dotyčných směrnic nepovoluje takový zákaz, jako je zákaz obsažený ve výše uvedené vnitrostátní právní úpravě. Takovýto zákaz je v rozporu nejen s cíli směrnic, ale rovněž s uspořádáním jejich ustanovení, která zajišťují volný pohyb odpadu za podmínek, které neškodí lidskému zdraví ani životnímu prostředí.

24. Komise tvrdí, že takový zákaz je navíc v rozporu s články 30 a 36 Smlouvy.

25. Mohl by totiž, ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně, narušit obchod uvnitř Společenství, a představuje tak opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením zakázané článkem 30 (rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville, věc 8/74, Recueil 1974, s. 837).

26. Podle Komise zavádějí směrnice 75/442/EHS a 84/631/EHS jednotný a harmonizovaný režim opatření týkajících se povolování podniků na zneškodňování odpadů a dohledu nad nimi a dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu a její kontroly. Podle judikatury Soudního dvora, pokud existují opatření Společenství zavádějící takovýto harmonizovaný režim, členský stát nemůže uplatňovat na základě článku 36 výjimku ze zákazu obsaženého v článku 30 (rozsudek ze dne 5. října 1977, Denkavit, věc 5/77, Recueil 1977, s. 1555).

27. V každém ohledu nelze v projednávaném případě uplatňovat článek 36 vzhledem k tomu, že dotyčný zákaz představuje svévolné diskriminační opatření proti odpadu pocházejícímu z jiných členských států, protože tento odpad nemůže být považován za nebezpečnější než odpad pocházející z Valonského regionu. Je tomu tak o to více proto, že definice odpadu pocházejícího z cizího státu nebo z jiného regionu než Valonského regionu obsažená v článku 5 výše uvedených vyhlášek je neobyčejně široká. Dotyčný zákaz je proto velmi přísný, neboť jeho oblast působnosti je široká.

28. Komise konečně tvrdí, že možnosti výjimky stanovené v člancích 2 a 4 výše uvedených vyhlášek nemohou tento závěr změnit. Tyto výjimky jsou totiž nepovinné, časově omezené a musí být odůvodněny závažnými a výjimečnými okolnostmi. Podle judikatury Soudního dvora mohou formální správní náležitosti požadované k udělení takovýchto výjimek samy o sobě představovat opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení (rozsudek ze dne 24. ledna 1978, Van Tiggele, věc 82/77, Recueil 1978, s. 25).

29. *Belgické království* coby žalovaná v první řadě tvrdí, že po pozměnění výše uvedené vyhlášky ze dne 19. března 1987 vyhláškou ze dne 23. července 1987 (*Moniteur belge* ze dne 29. září 1987) zní začátek jejího čl. 1 prvního pododstavce takto: „Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech...“.

30. Tato ustanovení mají za cíl jednak zakázat jakémukoli producentu či vlastníku odpadu, aby jej ukládal ve valonských zařízeních, jednak zakázat provozovatelům valonských zařízení, aby tento odpad přijímali.

31. Žalovaná tvrdí, že přijetím vyhlášky ze dne 19. března 1987 se valonský regionální výkonný orgán snažil naléhavě a prozatímně reagovat na příval odpadu do Valonska z okolních zemí, jejichž právní předpisy stanoví o hodně přísnější opatření než opatření stanovená právní úpravou Společenství. Dotyčná vyhláška tak představuje naléhavé a výjimečné odrazující opatření, které do značné míry pozbylo opodstatnění. Vyhláška ze dne 19. března 1987 bude totiž brzy nahrazena daňovým režimem a její ustanovení týkající se dovozu zahraničního odpadu budou moci být zrušena do konce roku 1990.

32. Sporná právní úprava má za cíl ochranu zdraví a životního prostředí a měla by být považována za výjimečné a dočasné ochranné opatření.

33. Podle žalované je hlavním cílem veškeré vnitrostátní právní úpravy i právní úpravy Společenství v oblasti odpadů ochrana zdraví a životního prostředí. Tomuto cíli byla v samotné Smlouvě přiznána přednost před cílem volného pohybu zboží, jak o tom svědčí články 36 a 130r, a je ostatně výslovně uveden v třetím bodě odůvodnění výše uvedené směrnice 75/442/EHS. Právní úprava v oblasti odpadů sama o sobě nesleduje žádný cíl hospodářské povahy a může mít pouze nepřímý vliv na obchod uvnitř Společenství.

34. Belgická vláda tvrdí, že takovéto opatření není v rozporu se směrnicemi 75/442/EHS a 84/631/EHS. Poukazuje na to, že Komise neodkazuje na žádný konkrétní článek, který by byl chybně použit, ale pouze tvrdí, že vyhláška ze dne 19. března 1987 je v rozporu s cíli a s uspořádáním těchto směrnic.

35. Co se týče tvrzení Komise, že žádné ustanovení dotyčných směrnic nepovoluje členskému státu zavést takový zákaz, jaký je předmětem projednávané věci, žalovaná tvrdí, že sporná právní úprava je v dokonalém souladu s režimem povolování a plánování zavedeným směrnicemi, jelikož umožňuje příslušnému orgánu lépe kontrolovat ukládání odpadu na základě systému výjimek ze zásadního zákazu.

36. Ačkoli tedy systém zavedený spornou právní úpravou není směrnicemi výslovně stanoven ani povolen, stejně tak není ani zakázán. V žádném případě neporušuje žádné ustanovení směrnic a plně dodržuje jejich ducha.

37. Žalovaná popírá použitelnost článku 30 v projednávaném případě s odkazem v první řadě na definici pojmu zboží, které podal Soudní dvůr: „výrobky ocenitelné penězi, které mohou být jako takové předmětem obchodních transakcí“ (rozsudek ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie, věc 7/68, Recueil 1968, s. 617).

38. Podle této definice sice recyklovatelné a opětovně použitelné odpady mohou být předmětem obchodních transakcí, avšak v případě nerecyklovatelných odpadů, které jsou určeny na skládku a nemají žádnou hospodářskou hodnotu, tomu tak není. V každém případě odpady představují zvláštní druh statků *sui generis*, který se těžko přirovnává k jinému zboží.

39. I kdyby měly být odpady považovány za zboží, čemuž tak není, nelze dojít k závěru, že sporná právní úprava spadá do působnosti článku 30. Neupravuje totiž dovoz odpadu, ale

pouze ukládá částečný zákaz skladování týkající se nejen cizího odpadu, nýbrž také odpadu pocházejícího z jiných regionů Belgie než z Valonska.

40. Žalovaná konečně podotýká, že i v případě, kdyby měla být sporná právní úprava považována za právní úpravu, která představuje množstevní omezení dovozu zakázané článkem 30, čemuž tak není, má v každém případě právní základ v článku 36 a je odůvodněna zájmy veřejného pořádku a ochrany zdraví a životního prostředí. Představuje totiž ochranné opatření dočasné povahy přijaté proto, aby bylo možno čelit zvláštní výjimečné situaci.

41. Tato právní úprava není diskriminační, jak to tvrdí Komise, neboť nemá za cíl chránit hospodářské operace týkající se zboží pocházejícího z Valonska. Navíc článek 36 nevylučuje, aby mohly být mezi domácími a zahraničními výrobky činěny rozdíly (rozsudek ze dne 14. prosince 1979, Henn, věc 34/79, Recueil 1979, s. 3795).

42. Komise odpovídá, že vyhlášku ze dne 19. března 1987 nelze považovat za ochranné opatření dočasné povahy, neboť pouze prodlužuje vyhlášku valonského výkonného orgánu ze dne 17. května 1983. Ohledně tvrzení žalované, že vyhláška ze dne 19. března 1987 do značné míry pozbyla opodstatnění, Komise vyjadřuje své překvapení, že v tomto smyslu neobdržela žádnou konkrétní informaci, když její výzva dopisem a odůvodněné stanovisko zůstaly bez odpovědi.

43. Co se týče souladu sporné právní úpravy se směrnicemi 75/442/EHS a 84/631/EHS, Komise tvrdí, že tyto směrnice vytvářejí na úrovni Společenství rámec k zajištění ochrany zdraví a životního prostředí bez narušování obchodu uvnitř Společenství. Dotyčné směrnice tak stanoví režim plánování a kontroly a systém oznamování a dozoru, a nikoli režim zákazu.

44. Směrnice mají za cíl zajistit pod dohledem orgánů členských států volný pohyb odpadu tak, aby byl odstraňován bez ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 28. března 1990, Zanetti (věc C-359/88, Recueil 1990, s. I-1509) vyplývá, že opatření přijatá členskými státy a povolená směrnicí 75/442/EHS musí přispívat k uskutečnění jejich cílů.

45. Směrnice nepovolují členským státům, aby přijímaly opatření více omezující, než jsou opatření v nich stanovená. Vzhledem k tomu, že takový zákaz, jaký je předmětem věci, není dotyčnými směrnicemi stanoven, jde proti jejich cílům.

46. Navíc má Komise za to, že dotyčná právní úprava krom toho zavádí svévolnou a zastřenou diskriminaci, jednak protože rozlišuje podle původu odpadu, jednak protože její čl. 3 třetí pododstavec stanoví možnost výjimek z obecného zákazu prostřednictvím dohod uzavřených mezi valonským výkonným orgánem a příslušnými orgány Vlámského a Bruselského regionu, přičemž tato možnost není dostupná členským státům.

47. Co se týče použití článku 30, Komise odkazuje na výše uvedený rozsudek Soudního dvora ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie, a tvrdí, že recyklovatelné i nerecyklovatelné odpady představují zboží pro účely použití tohoto ustanovení. Tento závěr je potvrzen skutečností, že Soudní dvůr potvrdil jednotnou definici odpadu a nevyvodil žádný právní důsledek z toho, zda je z hospodářského hlediska možné tyto látky znovu použít, či nikoli (výše uvedený rozsudek ze dne 28. března 1990, Zanetti).

48. Množstevní omezení dovozu odpadu a veškerá opatření s rovnocenným účinkem jsou tedy mezi členskými státy zakázána. Takový zákaz, jaký je předmětem věci, v každém případě představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení.

49. Co se týče možnosti použití článku 36, Komise opakuje, že členský stát toto ustanovení nemůže uplatňovat, pokud stojí před opatřeními Společenství stanovujícími harmonizovaný režim v dotyčné oblasti, jako je režim zavedený směrnicemi 75/442/EHS a 84/631/EHS.

50. *Belgická vláda* trvá na své zásadní argumentaci, tedy že cíl ochrany zdraví a životního prostředí má jasnou přednost před cílem volného pohybu odpadu. Tato přednost je ostatně potvrzena rozsudkem ze dne 28. března 1990, *Vesso* a *Zanetti* (spojené věci C-206/88 a C-207/88, Recueil 1990, s. I-1461).

51. Pokud tedy volný pohyb odpadu představuje hrozbu pro životní prostředí, není přijímání dočasných opatření, jaká jsou předmětem projednávané věci, dotýcnými směrnici zakázáno a není ani v rozporu s pravidly Smlouvy.

DODATEK KE ZPRÁVĚ K JEDNÁNÍ

Komise byla Soudním dvorem vyzvána, aby písemně odpověděla na tyto otázky:

- 1) *Komise* žádá Soudní dvůr, aby určil nesplnění povinnosti Belgickým královstvím z toho důvodu, že zákaz ukládání odpadu ve Valonském regionu se týká odpadu pocházejícího z ostatních členských států a z ostatních belgických regionů. *Komise* je žádána, aby vyjasnila své stanovisko k tomuto bodu.
- 2) Belgické království tvrdí, že po pozměnění vyhlášky ze dne 19. března 1987 vyhláškou ze dne 23. července 1987 (*Moniteur belge* ze dne 29. září 1987) zní začátek jejího čl. 1 prvního pododstavce takto: „Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech...“ *Komise* je žádána, aby zaujala stanovisko k důležitosti, kterou by mohlo mít toto pozměnění, co se týče vymezení předmětu sporu.

Komise odpověděla takto:

„*První otázka*

Komise má za to, že je třeba odpovědět s ohledem na každý dotýcný předpis práva Společenství.

a) Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975

1. *Komise* má za to, že *pouhá* skutečnost, že „je zakázáno ukládat ... odpad pocházející z cizího státu v úložištích ...“ (článek 1 vyhlášky valonského regionálního výkonného orgánu ze dne 19. března 1987) ve Valonském regionu představuje nesplnění povinností, které pro Belgické království vyplývají z této směrnice.

Tato směrnice má za cíl podporu prevence, recyklace a zpracování odpadů (čl. 3 odst. 1) a současně nemá být na překážku obchodu v rámci Společenství ani nemá ovlivnit podmínky soutěže (pátý bod odůvodnění). Takovýto zákaz je jasně na překážku obchodu uvnitř Společenství a ovlivňuje podmínky soutěže. *Komise* má za to, že *pouhá* skutečnost, že tento zákaz byl vydán *na regionální úrovni, a nikoli na úrovni celostátní*, nemá vliv na jeho posouzení, pokud jde o nesplnění povinností (viz níže bod 7).

2. Zákaz obsažený v článku 1 výše uvedené vyhlášky *ve spojení se zákazem uvedeným v článku 3 téže vyhlášky* skladovat atd. odpad pocházející z ostatních belgických regionů rovněž představuje porušení směrnice 75/442/EHS z důvodů uvedených v krátkosti v bodě 1 výše. Zákaz obsažený v článku 3 musí být totiž chápán ve světle článku 5 této vyhlášky, který stanoví, že „pokud je odpad výsledkem postupu, na kterém se podílejí dva nebo více států či regionů, pochází z toho státu či regionu, kde dochází k poslednímu podstatnému zpracování provedenému z hospodářských důvodů v podniku vybaveném k tomuto účelu“ (druhý pododstavec). Výsledkem toho je zákaz ukládat ve Valonském regionu odpad cizího původu, který byl podstatně zpracován z hospodářských důvodů (ve smyslu čl. 5 druhého pododstavce vyhlášky) v jiném belgickém regionu.

3. Pokud by naproti tomu zákaz obsažený v článku 3 existoval *bez* zákazu ukládat atd. ve Valonském regionu odpad pocházející z ostatních členských států, Komise by měla za to, že tento čistě *meziregionální* zákaz by nebyl v rozporu se směrnicí 75/442/EHS. V takovém případě by mohl být odpad pocházející z ostatních členských států ukládán ve Valonském regionu bez překážek. Tato směrnice má za cíl pouze zachovat obchod mezi členskými státy při současném zaručení racionálního odstraňování odpadu.

b) Směrnice 84/631/EHS

4. Co se týče zákazu obsaženého v článku 1 výše uvedené vyhlášky posuzovaného samostatně, Komise má za to, že představuje nesplnění povinností, které pro Belgické království vyplývají ze směrnice 84/631/EHS. Tato směrnice má za cíl zavedení systému Společenství pro dozor nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu a její kontrolu, přičemž cílem je i vyvarovat se přitom těch rozdílů mezi vnitrostátními předpisy, které narušují hospodářskou soutěž a mají přímý vliv na fungování společného trhu (čtvrtý bod odůvodnění). Směrnice dokonce stanoví, že ‚přeprava odpadu mezi členskými státy ... může být nutná za účelem odstraňování odpadu za co možná nejlepších podmínek‘ (třetí bod odůvodnění). Jak je uvedeno v bodě 1 výše, pouhá skutečnost, že se jedná o zákaz pouze na regionální úrovni, a nikoli na úrovni celostátní, nemá vliv na jeho posouzení Komisí.

5. Co se týče zákazu obsaženého v článku 1 vyhlášky *ve spojení* se zákazem obsaženým v článku 3, použijí se obdobně na směrnici 84/631/EHS stejné úvahy jako v bodě 2.

6. Co se týče zákazu obsaženého v článku 3 vyhlášky posuzovaného samostatně, jakoby zákaz obsažený v článku 1 neexistoval, má Komise za to, že se směrnice 84/631/EHS nevztahuje na čistě meziregionální zákaz, pokud odpad pocházející z jiného členského státu může být ve Valonsku bez překážek ukládán.

c) Článek 30 Smlouvy o EHS

7. Komise má za to, že zákaz ukládání odpadu pocházejícího z jiných členských států ve Valonském regionu, jak je uveden v článku 1 vyhlášky, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení zakázané článkem 30 Smlouvy. Skutečnost, že se jedná o zákaz vydaný pouze na regionální úrovni, a nikoli na úrovni celostátní, nemá na tento závěr vliv. Tento závěr je potvrzen rozsudkem Soudního dvora ze dne 20. března 1990, *Du Pont de Nemours Italia* (věc C-21/88, Recueil 1990, s. I-889). V tomto případě Soudní dvůr došel k závěru, že článek 30 Smlouvy o EHS brání právní úpravě, jejíž účinky prospívají pouze podnikům v určitém regionu. Komise má za to, že není namístě rozlišovat mezi celostátní právní úpravou, která má čistě regionální účinky, a regionální právní úpravou, která má tytéž účinky.

8. Zákaz obsažený v článku 3 vyhlášky zesiluje zákaz obsažený v jejím článku 1 ve smyslu uvedeném v bodě 2 výše. Skutečnost, že se nezdá, že by oba zákazy vzaté jako celek rozlišovaly mezi odpadem pocházejícím z ostatních belgických regionů a odpadem pocházejícím z ostatních členských států, nemůže znamenat vynětí dotyčného opatření ze zákazu uvedeného v článku 30 (bod 13 odůvodnění výše uvedeného rozsudku ze dne 20. března 1990). Dotyčná vyhláška totiž ve svém čl. 3 třetím pododstavci stanoví pouze pro belgické regiony možnost uzavírat s Valonským regionem dohody za účelem organizace ukládání a skládkování odpadu pocházejícího z těchto regionů ve Valonsku.

9. Naproti tomu má Komise za to, že pokud by se jednalo pouze o samotný zákaz článku 3 vyhlášky, tento čistě meziregionální zákaz by nebyl v rozporu s článkem 30 Smlouvy o EHS. Tomu by tak bylo pouze tehdy, pokud by neexistovala žádná překážka obchodu s odpadem mezi ostatními členskými státy a Valonským regionem.

10. Je však třeba poznamenat, že zákaz článku 3 vyhlášky vzatý samostatně není předmětem projednávané věci. Předmětem projednávané věci jsou zakazy článku 1 vyhlášky vzaté samostatně nebo zákaz článku 1 ve spojení se zákazem článku 3.

Druhá otázka

Soudní dvůr žádá Komisi, aby zaujala stanovisko k důležitosti, kterou by mohlo mít pozměnění znění čl. 1 prvního pododstavce vyhlášky ze dne 19. března 1987 provedené vyhláškou ze dne 23. července 1987 pro vymezení předmětu sporu.

11. Článek 1 vyhlášky ze dne 19. března 1987 před svým pozměněním zněl takto:

„Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích *uvedených v Obecném nařízení o ochraně pracovníků, hlava I kapitola II seznam A č. 140b 1 a seznam B č. 7, a v královské vyhlášce ze dne 9. února 1976 o obecných pravidlech pro toxický odpad, článek 4, s výjimkou úložišť spojených se zařízeními na ničení, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu.*“

Článek 130 vyhlášky ze dne 23. července 1987 pozměnil znění výše uvedeného článku 1 takto:

„Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, *meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech či zákona ze dne 22. července 1974 o toxickém odpadu, s výjimkou úložišť spojených se zařízeními na ničení, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu.*“

12. Komise je toho názoru, že tato změna věcně neovlivňuje znění vymezení předmětu sporu.

13. Zákaz skladovat, ukládat atd. je totiž formulován stále stejnými slovy. Mění se pouze označení úložišť a skládek, na které se vztahuje tento článek a ve kterých je zakázáno skládkovat atd. cizí odpad. Článek 18 nařízení Valonské regionální rady ze dne 5. července 1985 o odpadech stanoví, že „je zakázáno zbudovat a provozovat jiné odpadní místo než kontrolovanou skládku...“. Článek 19 stanoví, že „zbudování a provozování kontrolované skládky, skladiště či zařízení na zpracování odpadu podléhají povolení...“; účinek těchto ustanovení zůstává stejný: je zakázáno ukládat ve Valonském regionu odpad pocházející z jiného členského státu, ať jsou právní režim a kvalifikace dotyčných úložišť jakékoli.“

Belgická vláda byla Soudním dvorem vyzvána, aby písemně odpověděla na tuto otázku:

Belgické království tvrdí, že po pozměnění vyhlášky ze dne 19. března 1987 vyhláškou ze dne 23. července 1987 (*Moniteur belge* ze dne 29. září 1987) zní začátek jejího čl. 1 prvního pododstavce takto: „Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech ...“.

Soudní dvůr žádá belgickou vládu, aby zaujala stanovisko k důležitosti, kterou by mohlo mít toto pozměnění pro vymezení předmětu sporu.

Belgická vláda odpověděla takto:

„Přesné znění změny vyhlášky ze dne 19. března 1987 zavedené článkem 130 vyhlášky ze dne 23. července 1987 je toto:

„Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech či

zákona ze dne 22. července 1974 o toxickém odpadu, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu' (citace v žalobní odpovědi je chybná).

Pokud jde o věc samou, toto pozměnění nemění nic.

Důvodem, proč bylo provedeno pozměnění, je to, že odkaz na právní základ byl chybný. V původním znění se odkazovalo na Obecné nařízení o ochraně pracovníků a na královskou vyhlášku ze dne 9. února 1976 o obecných pravidlech pro toxický odpad, zatímco nové znění odkazuje na nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech či na zákon ze dne 22. července 1974 o toxickém odpadu.

Belgická vláda je tak toho názoru, že toto pozměnění nemá pro vymezení předmětu sporu žádný význam.

DOPLŇKOVÁ ZPRÁVA K JEDNÁNÍ

předložená ve věci C-2/90

1. Usnesením ze dne 2. května 1991 Soudní dvůr v souladu s článkem 61 svého jednacího řádu nařídil znovuotevření ústní části řízení v projednávané věci, jelikož považoval za nezbytné vyslechnout účastníky řízení a ostatní členské státy a ostatní orgány ohledně kvalifikace nakládání s nevyužitelným a nerecyklovatelným odpadem.

2. Soudní dvůr rovněž vyzval účastníky řízení, ostatní členské státy a ostatní orgány, aby zaujali písemné stanovisko k této otázce:

„Vztahují se na pohyb nevyužitelného a nerecyklovatelného odpadu bez obchodní hodnoty ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu zboží, nebo se obchodní transakce týkající se odstraňování, ukládání či ničení takového odpadu řídí ustanoveními Smlouvy o volném pohybu služeb?“

3. V odpověď na tuto otázku předložily písemná vyjádření dne 5. června 1991 belgická vláda, zastoupená R. Hoebaerem, jako zmocněncem, a dne 6. června 1991 Komise Evropských společenství, zastoupená Condou-Durandé a X. Lewisem, jako zmocněnci.

4. Rada Evropských společenství dopisem ze dne 5. června 1991 informovala Soudní dvůr, že „vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o předběžné otázce, v němž se nezpochybuje platnost žádného z jejích aktů, Rada nemá žádná vyjádření, která by předložila k této otázce“.

Vyjádření belgické vlády

5. Belgická vláda tvrdí, že nevyužitelný a nerecyklovatelný odpad nemá hodnotu, a z toho důvodu není součástí hospodářského cyklu výroby, zpracování a spotřeby. Odstraňování takového odpadu je pouhým poskytováním služby.

6. Co se týče výběru DPH, je tak zdaněno pouze odstraňování odpadu bez hodnoty coby poskytování služby, zatímco pokud je odpadu přiznána hodnota, vybírá se DPH nejen z poskytování služby, nýbrž i z odpadu.

7. Podle belgické vlády jsou zbožím předměty uvedené na trh, a aby mohl být předmět uveden na trh, musí mít směnnou hodnotu. Vzhledem k tomu, že nevyužitelný odpad je bez hodnoty, nemůže být uveden na trh, a obchodní transakce, která spočívá v odstraňování nevyužitelného odpadu, nemá za následek uvedení odpadu na trh.

8. Toto pojetí je v souladu s definicí zboží, kterou Soudní dvůr podal ve výše uvedeném rozsudku ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie. Obchodní transakce by se mohla docela dobře týkat předmětu, který není zbožím. Aby byl předmět, kterého se týká obchodní transakce, považován za zboží, musí mít nějakou hodnotu. Právě tato hodnota, tedy

skutečnost, že je „ocenitelný penězi“ podle definice Soudního dvora, propůjčuje předmětu povahu zboží.

9. Belgická vláda dochází k závěru, že obchodní transakce týkající se odstraňování, ukládání a ničení nevyužitelného a nerecyklovatelného odpadu jsou poskytováním služeb, na které se vztahují ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb.

Vyjádření Komise

10. Komise má za to, že na pohyb nevyužitelného a nerecyklovatelného odpadu bez obchodní hodnoty se vztahují ustanovení článků 30 až 36 Smlouvy o EHS týkající se volného pohybu zboží z těchto důvodů.

11. Na základě definice zboží, kterou Soudní dvůr podal ve výše uvedeném rozsudku ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie, nelze pochybovat o tom, že využitelný a recyklovatelný odpad je výrobkem ocenitelným penězi, který může být jako takový předmětem obchodních transakcí.

12. Soudní dvůr přitom již vyloučil možnost vyvozovat právní důsledky z rozdílu mezi recyklovatelným odpadem a odpadem nerecyklovatelným či nevyužitelným. V rozsudku ze dne 12. května 1987, Traen, bod 7 (spojené věci 372/85 až 374/85, Recueil 1987, s. 2141) Soudní dvůr poukázal na širokou oblast působnosti směrnice 75/442/EHS a ve výše uvedeném rozsudku ze dne 28. března 1990, Vesso a Zanetti, rozhodl, že „pojem odpad ... nelze chápat v tom smyslu, že vylučuje látky a předměty hospodářsky znovu využitelné“.

13. Soudní dvůr proto rozhodl, že předměty či látky, kterých se vlastník zbavuje, budou bez ohledu na jeho záměr dotyčné předměty recyklovat či znovu použít, podřízeny stejnému právnímu režimu. Recyklovatelnost či nerecyklovatelnost předmětu, která závisí na záměru jeho vlastníka, tak představuje psychologický a subjektivní faktor, který nemá vliv na objektivní povahu předmětu. Proto je logické obecně podřídít pohyb odpadů, jejichž objektivní povaha je tatáž, stejným pravidlům Smlouvy, a sice pravidlům týkajícím se pohybu zboží.

14. Komise krom toho tvrdí, že rozlišování mezi využitelným odpadem a odpadem nevyužitelným či nerecyklovatelným je obtížné.

15. Recyklace má totiž jako každý průmyslový proces náklady, které se mohou lišit od jedné látky k druhé. Nějaká látka tak může být technicky dobře recyklovatelná, avšak její recyklace nemusí být z hospodářského hlediska zajímavá. Recyklovatelnost předmětu tedy může záviset do značné míry na proměnlivých hospodářských faktorech a na technologických faktorech, které se neustále vyvíjejí. Závisí také na nákladech alternativních způsobů, jimiž se může vlastník zbavit dotyčného předmětu.

16. Komise v tomto ohledu uvádí jako příklady papír, lepenku a sklo, což jsou látky v zásadě recyklovatelné, ale mohou být nerecyklovatelné z toho důvodu, že v daném místě neexistuje síť pro sběr a zpracování odpadu za účelem recyklace. Míra recyklace těchto výrobků se značně liší v čase a mezi jednotlivými členskými státy.

17. Komise navíc tvrdí, že pokud je možno uvedené rozlišení provést, pak se provádí na základě subjektivních kritérií, která jsou značně odtržena od vlastní povahy dotyčného předmětu a která jsou v rozporu s kritérii stanovenými Soudním dvorem.

18. Rozlišení mezi recyklovatelným a nerecyklovatelným předmětem totiž závisí v zásadě na účelu tohoto předmětu, který vyplývá ze záměru vlastníka tohoto předmětu. Účel předmětu tedy určuje subjektivní či psychologický faktor.

19. Soudní dvůr odmítl rozlišování předmětů, na které se vztahuje volný pohyb zboží, a předmětů, na které se nevztahuje, na základě subjektivních kritérií účelu předmětu daného záměrem vlastníka a dal na srozuměnou, že pohyb předmětů se řídí ustanoveními týkajícími se volného pohybu zboží, ať jsou předměty určeny ke vstupu do hospodářského cyklu či k jeho opuštění tím, že jsou spotřebovány (rozsudky ze dne 10. listopadu 1982, Rau, věc 261/81, Recueil 1982, s. 3961, a ze dne 7. března 1990, GB-Inno-BM, věc C-362/88, Recueil 1990, s. I-667).

20. Podle Soudního dvora tedy právní režim věci závisí na její povaze, a nikoli na účelu, který je záměrem jejího vlastníka. Lze proto učinit závěr, že na základě judikatury Soudního dvora jsou ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu zboží použitelná v případech, kdy je věc určena k opuštění hospodářského cyklu z důvodu buď spotřeby vlastníkem nebo jejího zničení, pokud má vlastník za to, že věc pro něj ztratila svou hodnotu.

21. Komise následně odkazuje na definici podanou Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie, a tvrdí, že i nevyužitelný odpad patří jako takový pod pojem zboží ve smyslu článku 30 Smlouvy vzhledem k tomu, že může být předmětem přepravy, zpracování či odstraňování, což jsou obchodní transakce. Bylo by složité kvalifikovat odpad rovnou jako „bez obchodní hodnoty“, neboť věc bez hodnoty pro jednu osobu by mohla mít obchodní hodnotu pro jinou osobu.

22. Komise podotýká, že definice uvedená výše není jediná, kterou Soudní dvůr podal. Podle rozsudku ze dne 11. července 1985, Cinéthèque, bod 10 (spojené věci 60/84 a 61/84, Recueil 1985, s. 2605) „...nelze kvalifikovat jako ‚služby‘ ve smyslu Smlouvy práce při výrobě videokazet, protože služby výrobce takovýchto výrobků vedou přímo k výrobě hmotného předmětu, který je ostatně předmětem klasifikace ve společném celním sazebníku...“.

23. Soudní dvůr tedy přijal klasifikaci ve společném celním sazebníku jako příznak toho, že se jedná o zboží ve smyslu hlavy I Smlouvy. Komise tvrdí, že odpady, které se vyskytují na několika místech celní nomenklatury, konkrétně v kapitole 23 „Zbytky a odpady potravinářských průmyslových odvětví; krmiva připravovaná pro zvířata“ (nařízení Komise (EHS) č. 2472/90 ze dne 31. července 1990, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, Úř. věst. L 247). Nomenklatura nerozlišuje mezi recyklovatelnými a nerecyklovatelnými odpady.

24. Komise v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 7. února 1985, ADBHU (věc 240/83, Recueil 1985, s. 531) a tvrdí, že Soudní dvůr kvalifikoval coby zboží použité oleje určené k odstranění.

25. Komise krom toho podotýká, že ačkoli je nevyužitelný odpad předmětem poskytování služeb, neznamená to, že odpady jako takové se váží k ustanovením Smlouvy o volném pohybu služeb. Skutečnost, že zpracování či odstraňování tohoto odpadu jsou službami ve smyslu článku 59 Smlouvy, neznamená, že se na jeho pohyb vztahuje působnost tohoto ustanovení. Komise v tomto ohledu odkazuje na „zbytkovou“ povahu pojmu služeb podle článku 60 Smlouvy a na restriktivní používání této zásady podle judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 30. dubna 1991, Boscher, věc C 239/90, Recueil 1991, s. I-2023).

26. Nakonec Komise upozorňuje, že její postoj je v souladu s řešením, k němuž dospěl Nejvyšší soud Spojených států ve věci podobné projednávané věci. V rozsudku City of Philadelphia v. New Jersey ze dne 23. června 1978 (437 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37) Nejvyšší soud rozhodl, že se na odpad, byť bez hodnoty, musí vztahovat ústavní ochrana obchodu mezi státy. Stát New Jersey totiž, aby zabránil přívalu odpadu z New Yorku, zakázal ukládání odpadu pocházejícího z jiných států na skládkách umístěných na svém

území. Nejvyšší soud jasně uvedl, že odpady všeho druhu jsou „obchodním artiklem“, a musí se proto pohybovat volně.

Odpovědi na otázky položené Soudním dvorem

27. Týmž usnesením ze dne 2. května 1991 Soudní dvůr krom toho vyzval belgickou vládu, aby písemně upřesnila, zda se operace zakázané vyhláškou valonského regionálního výkonného orgánu ze dne 19. března 1987 o ukládání některých odpadů ve Valonském regionu týkají recyklovatelného či nerecyklovatelného odpadu.

28. Belgická vláda na tuto otázku odpověděla takto:

„Vyhláška valonského regionálního výkonného orgánu ze dne 19. března 1987 zakazuje skladování, ukládání a skládkování v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení na základě nařízení ze dne 5. července 1985 o odpadech či zákona ze dne 22. července 1974 o toxickém odpadu s výjimkou úložišť spojených se zařízeními na ničení, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu.

Toto znění znamená, že ve skutečnosti byly míněny pouze kontrolované skládky a dočasná úložiště. Režim povolování skládek je stanoven ve vyhlášce výkonného orgánu ze dne 23. července 1987 a režim povolování dočasných úložišť v Obecném nařízení o ochraně pracovníků (článek 16). Co se týče toxického odpadu, správní praxe vždy spočívala v zákazu jeho ukládání.

Ukládání „výrobků, druhotných výrobků a vedlejších výrobků, které jsou výsledkem průmyslového procesu a které jsou recyklovány či využívány v jiném výrobním procesu“ (článek 3 nařízení ze dne 5. července 1985), ať se jedná o ukládání konečné, či dočasné, nikdy nepodléhalo výše uvedenému režimu povolování, nýbrž režimu povolování zařízení zařazených do Obecného nařízení o ochraně pracovníků.

Vyhláška ze dne 19. března 1987 se tedy nevztahuje na „druhotné suroviny“, nýbrž na nevyužitelné či nerecyklovatelné odpady nebo na odpady, které nejsou skutečně využívány ani recyklovány.“

29. Soudní dvůr rovněž vyzval Komisi, aby ho písemně informovala o legislativních opatřeních Společenství, které se případně připravují, co se týče přeshraniční přepravy a skladování, skládkování a ukládání odpadu, který není nebezpečný, avšak není recyklovatelný, a zda hodlá navrhnout opatření s cílem omezit přeshraniční pohyb odpadu, který není nebezpečný, avšak není recyklovatelný.

30. Komise odpověděla takto:

„1. Návrh nařízení Rady o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole (Úř. věst. 1990, C 289, s. 9).

Tento návrh má za cíl nahradit systém Společenství pro dozor nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu a její kontrolu v rámci Společenství zavedený směrnicí Rady 84/631/EHS ze dne 6. prosince 1984.

Tato reforma byla považována za nutnou jednak za účelem dodržení závazků, které Společenství přijalo v rámci podpisu Basilejské úmluvy ze dne 22. března 1989 a Úmluvy z Lomé IV ze dne 15. prosince 1989, jednak za účelem uskutečnění zásad strategie Společenství pro nakládání s odpadem navržené Komisí a schválené Radou v jejím usnesení ze dne 7. května 1990 o politice v oblasti odpadů (Úř. věst. C 122, s. 2).

Tento návrh se vztahuje na všechny odpady. Stanoví však výjimky pro některé kategorie neznečištěných odpadů určených k dalšímu využití.

Návrh rozlišuje jednak mezi pohybem odpadu uvnitř Společenství, jednak jeho vývozem ze Společenství, jeho dovozem do Společenství a jeho tranzitem přes území Společenství.

Pohyb odpadu uvnitř Společenství probíhá na základě zásad zrušení vnitřních hranic za účelem zavedení velkého vnitřního trhu a podle hlavních směrů vytyčených strategií Společenství pro nakládání s odpadem.

Tyto hlavní směry lze shrnout takto:

Snížení ohrožení životního prostředí vyplývajícího z pohybu odpadu, zejména ohrožení spojeného s přepravou a s odstraňováním, což znamená používání zásady odstraňování odpadů v odpovídajícím středisku, které je nejbližší a které využívá nejvhodnější technologie zaručující vysokou úroveň ochrany. V tomto ohledu návrh stanoví pro přepravu odpadu určeného k odstranění použití systému kontroly zaměřeného na povinnost oznamovat veškerou přepravu mezi příslušnými orgány, a to i v případech, kdy je dotčen pouze jediný členský stát. Každou přepravu, která přesáhne působnost jednoho příslušného orgánu a zasáhne do jakékoli jiné působnosti v rámci Společenství, posoudí dotyčné příslušné orgány na základě objektivních kritérií Společenství, tedy kritéria nakládání šetrného k životnímu prostředí a kritéria blízkosti.

Příslušný orgán v zemi vypravení nebo určení vezme totiž při posouzení v úvahu veškeré příslušné okolnosti, jako je zeměpisná poloha, povaha odpadu a hospodářské aspekty operace za účelem zabránění svévolným narušením hospodářské soutěže, kapacitu a dostupnost zamýšleného střediska a provádění programů a plánů vytvořených na základě závazků Společenství.

Přeprava může být uskutečněna až poté, co oznamovatel obdrží povolení příslušného orgánu v zemi určení.

Pro odpad určený k dalšímu využití je stanoven pružnější režim.

Podmínky vývozu odpadů ze Společenství a jejich dovozu do Společenství odpovídají předpisům a závazkům vyplývajícím z Basilejské úmluvy a z Úmluvy z Lomé IV.

2. Přijetí směrnice o odpadech Radou

Dne 18. března 1991 Rada přijala směrnici 91/156/EHS, kterou se mění směrnice 75/442/EHS o odpadech, (Úř. věst. L 78, s. 32). Článek 5 této směrnice vytváří pro členské státy povinnost, co se týče odstraňování odpadů, přijmout vhodná opatření, a to ve spolupráci s dalšími členskými státy, pokud se to ukáže jako nezbytné či účelné, za účelem vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadů se zřetelem na nejlepší dostupné technologie, která nevyžaduje nadměrné náklady.

Cílem vytvoření této sítě je umožnit Společenství jako celku, aby samo zajistilo odstraňování svých odpadů, a členskými státy, aby se k tomuto cíli jednotlivě přibližovaly s ohledem na zeměpisné podmínky či na potřebu specializovaných zařízení pro některé druhy odpadů.

Tato síť musí kromě toho umožňovat odstraňování odpadu v některém z nejbližších vhodných zařízení použitím co nejvhodnějších metod a technologií, aby byla zaručena vysoká úroveň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

Tato směrnice odpovídá, co se týče odstraňování odpadu, zaměření vyjádřenému ve strategii pro nakládání s odpadem, tedy odstraňování odpadu v některém z nejbližších odpovídajících zařízení a nakládání s odpadem šetrnému k životnímu prostředí. Zásada spolupráce mezi členskými státy za účelem vybudování jednotné a přiměřené sítě se vztahuje rovněž na sestavení plánů řízení, které musí být vytvořeny ve spolupráci s ostatními členskými státy a Komisí.

3. Návrh směrnice týkající se skládkování odpadů

Tento návrh má za cíl takovou harmonizaci norem v oblasti životního prostředí a technických norem pro skládkování odpadů, aby byla zavedena vysoká úroveň ochrany životního prostředí a aby se zamezilo narušením hospodářské soutěže a odstraňování odpadů v nenákladných zařízeních, kde je úroveň ochrany životního prostředí nízká.“

Právní otázky:

¹ Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 3. ledna 1990 podala Komise Evropských společenství na základě článku 169 Smlouvy o EHS žalobu na určení, že Belgické království tím, že zakázalo skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat ve Valonském regionu odpad pocházející z jiného členského státu nebo z jiného než Valonského regionu, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají ze směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39), ze směrnice Rady 84/631/EHS ze dne 6. prosince 1984 o dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu v rámci Společenství a o její kontrole (Úř. věst. L 326, s. 31) a z článků 30 a 36 Smlouvy o EHS.

² Ze spisu vyplývá, že základním nástrojem v oblasti nakládání s odpadem ve Valonském regionu je nařízení Valonské regionální rady ze dne 5. července 1985 o odpadech (*Moniteur belge* ze dne 14. prosince 1985), které má za cíl zabránit vzniku odpadu, podporovat recyklaci a znovuzískání energie a materiálů a organizovat odstraňování odpadu (článek 1).

³ K provedení čl. 19 odst. 6 tohoto nařízení, který valonský regionální výkonný orgán zmocňuje k tomu, aby podřídil využívání kontrolovaných skládek, úložišť a zařízení na zpracování odpadu pro odpad pocházející z cizích států a z jiných belgických regionů zvláštním pravidlům, přijal dotyčný výkonný orgán vyhlášku ze dne 19. března 1987 o ukládání některých odpadů ve Valonském regionu (*Moniteur belge* ze dne 28. března 1987, s. 4671).

⁴ Podle článku 1 této vyhlášky ve znění vyhlášek ze dne 9. července a ze dne 23. července 1987

„Je zakázáno skladovat, ukládat nebo skládkovat a nechat skladovat, nechat ukládat nebo nechat skládkovat odpad pocházející z cizího státu v úložištích, meziúložištích a na skládkách odpadu podléhajících povolení ... s výjimkou úložišť spojených se zařízeními na ničení, neutralizaci a odstraňování toxického odpadu.

Je zakázáno, aby provozovatelé zařízení uvedených v prvním pododstavci povolovali či trpěli ukládání či skládkování odpadu pocházejícího z cizího státu v zařízení, které provozují.“

⁵ Článek 2 této vyhlášky stanoví, že výjimky z článku 1 mohou být povoleny na žádost zahraničního orgánu veřejné moci. Výjimka však může být povolena pouze na určitou dobu a musí být odůvodněna závažnými a výjimečnými okolnostmi.

⁶ Na základě článku 3 platí zákaz stanovený v článku 1 rovněž pro odpad pocházející z jiného belgického regionu než Valonského regionu. Výjimky mohou být připuštěny na základě dohod uzavřených mezi Valonskem a ostatními belgickými regiony.

⁷ Článek 5 vyhlášky zní takto:

„Za odpad pocházející z cizího státu nebo z jiného regionu než Valonského regionu je považován odpad, který není produkován ve Valonském regionu.

Pokud je odpad výsledkem postupu, na kterém se podílejí dva nebo více států či regionů, pochází z toho státu či regionu, kde dochází k poslednímu podstatnému zpracování provedenému z hospodářských důvodů v podniku vybaveném k tomuto účelu...“

8 Komise měla za to, že tato belgická právní úprava je v rozporu s právem Společenství v rozsahu, v němž zakazuje ukládání odpadu pocházejícího z jiných členských států ve Valonsku a v němž účinkem článků 3 a 5 výše uvedené vyhlášky ze dne 19. března 1987 ve vzájemném spojení zakazuje ve Valonském regionu ukládání odpadu pocházejícího z jiných členských států, který byl podstatně zpracován z hospodářských důvodů v jiném belgickém regionu, a proto zahájila proti Belgickému království řízení podle článku 169 Smlouvy.

9 Pro podrobnější popis skutkových okolností sporu, průběhu řízení a žalobních důvodů a argumentů účastníků řízení se odkazuje na zprávu k jednání. Tyto údaje ze spisu jsou dále převzaty pouze v míře nezbytné pro úvahy Soudního dvora.

10 Komise tvrdí, že belgická právní úprava je v rozporu jednak se směrnicemi 75/442/EHS a 84/631/EHS, jednak s články 30 a 36 Smlouvy.

Směrnice 75/442/EHS

11 Komise tvrdí, že žádné z ustanovení směrnice 75/442/EHS o odpadech nepovoluje takový obecný zákaz, jako je zákaz obsažený v belgické právní úpravě. Dodává, že takovýto zákaz je v rozporu s cíli směrnice a s uspořádáním jejích ustanovení, jež směřují k zajištění volného pohybu odpadů za podmínek, které neškodí lidskému zdraví ani životnímu prostředí.

12 Je třeba konstatovat, že směrnice 75/442/EHS stanoví v oblasti odstraňování odpadů některé zásady a zahrnuje ustanovení obecné povahy.

13 Stanoví tak, že členské státy přijmou vhodná opatření na podporu prevence, recyklace a zpracování odpadů a rovněž opatření nezbytná k zajištění toho, že tyto odpady budou odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. Ukládá rovněž členským státům, aby určily příslušné orgány v oblasti plánování, organizace, povolování a kontroly postupů odstraňování odpadů, a stanoví, že podniky, které zajišťují přepravu, sběr, skladování, skládkování nebo zpracování odpadů třetích stran nebo svých vlastních odpadů, musí obdržet za tímto účelem povolení nebo podléhat dohledu příslušných orgánů.

14 Z předchozího vyplývá, že obecný rámec zavedený dotyčnou směrnicí ani žádné z jejích ustanovení se konkrétně nezabývají obchodem s odpady mezi členskými státy a nezahrnují konkrétní zákaz přijímat taková opatření, jaká byla zavedena předmětnou právní úpravou. Proto je třeba konstatovat, že porušení směrnice 75/442/EHS, kterého se dovolává Komise, nebylo prokázáno.

15 Je třeba dále podotknout, že napadená právní úprava se vztahuje na odpady obecně bez rozdílu mezi nebezpečnými odpady a odpady, které nebezpečné nejsou. Jelikož však se kategorie nebezpečných odpadů v právu Společenství řídí konkrétně směrnicí 84/631/EHS, je třeba se nejprve zabývat režimem zavedeným touto směrnicí.

Směrnice 84/631/EHS

16 Směrnice 84/631/EHS pozměněná směrnicí Rady 86/279/EHS ze dne 12. června 1986 (Úř. věst. L 181, s. 13) a přizpůsobená technickému pokroku směrnicí Komise 87/112/EHS ze dne 23. prosince 1986 (Úř. věst. L 48, s. 31), vychází podle prvního

bodu svého odůvodnění z akčních programů Společenství zaměřených na kontrolu odstraňování nebezpečného odpadu. V druhém bodě jejího odůvodnění se připomíná, že členské státy jsou povinny přijímat opatření nezbytná k odstraňování toxického a nebezpečného odpadu bez ohrožení lidského zdraví a bez poškození životního prostředí. Ve třetím bodě svého odůvodnění směrnice uvádí, že přeprava odpadu mezi členskými státy může být nutná za účelem jeho odstraňování za co možná nejlepších podmínek, a v sedmém bodě svého odůvodnění připomíná nutnost dozoru nad nebezpečným odpadem a jeho kontroly od okamžiku jeho vzniku až do okamžiku jeho zpracování nebo jeho odstranění za bezpečných podmínek.

17 V rámci těchto cílů směrnice stanoví, co se týče odstraňování dotyčného odpadu, podmínky zaručující zejména to, aby odstraňování nepředstavovalo žádné nebezpečí pro lidské zdraví ani pro životní prostředí, a stanoví systém povolování pro skladování, zpracování či skládkování tohoto odpadu a povinnost členských států sdělovat Komisi některé informace týkající se zařízení, provozoven či podniků majících povolení.

18 Co se týče přeshraniční přepravy nebezpečného odpadu za účelem jeho odstraňování, směrnice stanoví, že jeho vlastník, který má v úmyslu jej přepravit z jednoho členského státu do druhého či zajistit jeho tranzit přes území jednoho či více členských států, musí zaslat oznámení příslušným orgánům dotyčných členských států prostřednictvím standardního „nákladního listu“ obsahujícího informace týkající se zejména původu a složení odpadu, ustanovení pro trasy a pojištění a opatření, která je nutno přijmout pro zajištění bezpečnosti jeho přepravy (článek 3).

19 Přeshraniční přeprava se může uskutečnit až poté, kdy příslušné orgány dotyčných členských států potvrdily přijetí oznámení. Tyto členské státy mohou vznést námitky, jež musí být odůvodněny na základě právních a správních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví, které jsou v souladu se směrnicí, s jinými nástroji Společenství a s mezinárodními úmluvami, které dotyčný členský stát v této oblasti uzavřel (článek 4).

20 Z předchozího vyplývá, že směrnice 84/631/EHS zavedla ucelený systém, který se týká zejména přeshraničního pohybu nebezpečného odpadu za účelem jeho odstraňování v konkrétně vymezených provozovnách a je založen na povinnosti předchozího podrobného oznámení ze strany vlastníka odpadu; dotyčné vnitrostátní orgány mají oprávnění vznášet námitky a zakázat tak určitou přepravu nebezpečného odpadu (v protikladu k obecně plánované přepravě nebezpečného odpadu) za účelem vypořádání se s problémy týkajícími se jednak ochrany životního prostředí a zdraví, jednak veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Tento systém tak neponechává žádnou možnost, aby členské státy tuto přepravu zakazovaly obecně.

21 Je proto třeba konstatovat, že napadená belgická právní úprava v rozsahu, v němž nepřipouští použití postupu stanoveného touto směrnicí a zavádí absolutní zákaz dovozu nebezpečného odpadu do Valonska, i když stanoví, že dotyčné orgány mohou udělit některé výjimky, není v souladu s dotyčnou směrnicí.

Články 30 a 36 Smlouvy

22 V rozsahu, v němž se dotyčná belgická právní úprava týká odpadu, který nespadá do působnosti směrnice 84/631/EHS, zbývá posoudit ji ve světle článků 30 a 36 Smlouvy.

23 Nelze popřít, že recyklovatelný a znovu využitelný odpad, který případně prošel
zpracováním, má vnitřní obchodní hodnotu a představuje zboží pro účely použití
Smlouvy, a že v důsledku toho spadá do působnosti článků 30 a násl. Smlouvy.

24 Právě ohledně nerecyklovatelného a opětovně nevyužitelného odpadu se před
Soudním dvorem projednávala otázka, zda tento odpad rovněž spadá do působnosti
článků 30 a násl.

25 V tomto ohledu belgická vláda tvrdila, že nerecyklovatelný a opětovně nevyužitelný
odpad nemůže být považován za zboží ve smyslu článků 30 a násl. Smlouvy. Nemá
totiž žádnou vnitřní obchodní hodnotu, a nemůže být proto předmětem prodeje. Na
operace odstraňování či skládkování takového odpadu se vztahují ustanovení
Smlouvy týkající se volného poskytování služeb.

26 Jako odpověď na tuto argumentaci postačí poznamenat, že předměty, které jsou
přepravovány přes hranici za účelem uskutečnění obchodních transakcí, podléhají
článku 30 bez ohledu na povahu těchto transakcí.

27 Je třeba navíc podotknout, jak bylo vysvětleno před Soudním dvorem, že rozlišování
mezi recyklovatelným a nerecyklovatelným odpadem vyvolává z praktického
hlediska vážné obtíže při použití, zejména co se týče kontrol na hranici. Takovéto
rozlišování je totiž založeno na neurčitých faktorech, které se mohou během času
měnit v závislosti na technickém pokroku. Krom toho recyklovatelnost či
nerecyklovatelnost odpadu závisí rovněž na nákladech recyklace, tudíž na
návratnosti plánovaného opětovného využití, takže posouzení s tím spojené je nutně
subjektivní a závisí na nestálých faktorech.

28 Je proto třeba učinit závěr, že odpad, ať je recyklovatelný či nikoli, musí být
považován za výrobek, jehož pohybu nesmí být v souladu s článkem 30 Smlouvy
v zásadě bráněno.

29 Pro odůvodnění narušování pohybu odpadu žalovaný stát tvrdí, že sporná právní
úprava jednak splňuje kategorické požadavky týkající se ochrany životního prostředí
a rovněž cíl ochrany zdraví, který má přednost před cílem volného pohybu zboží,
jednak představuje výjimečné a dočasné ochranné opatření, které má čelit přívalu
odpadu do Valonska ze sousedících zemí.

30 Co se týče životního prostředí, je třeba podotknout, že odpady jsou předměty zvláštní
povahy. Ještě předtím, než začnou ohrožovat zdraví, představuje jejich hromadění,
zejména vzhledem k omezené schopnosti každého regionu či místa přijímat odpad,
nebezpečí pro životní prostředí.

31 V projednávaném případě poukazovala belgická vláda na to, aniž by jí Komise
odporovala, že masivní a nezvyklý příval odpadu z jiných regionů nastal za účelem
ukládání ve Valonsku, a představoval tak skutečné nebezpečí pro životní prostředí
vzhledem k omezené schopnosti tohoto regionu přijímat jej.

32 Z toho vyplývá, že argument, podle něhož kategorické požadavky týkající se ochrany
životního prostředí odůvodňují napadená opatření, musí být považován za
opodstatněný.

33 Komise však tvrdí, že tyto kategorické požadavky nelze v projednávaném případě
uplatňovat, jelikož dotyčná opatření jsou diskriminační vůči odpadu pocházejícímu
z ostatních členských států, který není škodlivější než odpad produkovaný ve
Valonsku.

34 Je pravda, že kategorické požadavky přicházejí v úvahu pouze tehdy, pokud se jedná o opatření bez rozdílu použitelná na domácí a dovážené výrobky (viz zejména rozsudek ze dne 25. července 1991, Aragonesa de publicidad, věc C-1/90, Recueil 1991, s. I-4151). Pro posouzení diskriminační či nediskriminační povahy dotyčného narušení je však nutno zohlednit zvláštní povahu odpadů. Zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, tedy zásada stanovená pro činnost Společenství v oblasti životního prostředí v čl. 130r odst. 2 Smlouvy, totiž znamená, že je věcí každého regionu, obce či jiného místního orgánu, aby přijal odpovídající opatření za účelem zajištění přijímání, zpracování a odstraňování vlastních odpadů; tyto odpady musí tak být likvidovány co možná nejbližší místa svého vzniku, aby se co možná nejvíce omezila jejich přeprava.

35 Navíc je tato zásada v souladu se zásadami soběstačnosti a blízkosti uvedenými v Basilejské úmluvě ze dne 22. března 1989 o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, již je Společenství signatářem (International Environmental Law, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, s. 546).

36 Z toho vyplývá, že vzhledem k rozdílům mezi odpady vzniklými na jednom či druhém místě a k jejich vazbě na místo vzniku nemohou být napadená opatření považována za diskriminační.

37 Proto je namístě učinit závěr, že žaloba musí být zamítnuta v rozsahu, v němž se týká odpadu, na který se nevztahuje směrnice 84/631/EHS.

K nákladům řízení

38 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Belgické království mělo neúspěch pouze částečně, je třeba na základě čl. 69 odst. 3 jednacího řádu uložit každému z účastníků řízení náhradu vlastních nákladů.

Z těchto důvodů

SODNÍ DVŮR

rozhodl takto:

- 1) **Belgické království tím, že zavedlo absolutní zákaz skladovat, ukládat nebo skládkovat ve Valonském regionu nebezpečný odpad pocházející z jiného členského státu a že tak nepřipustilo použití postupu stanoveného směrnicí Rady 84/631/EHS ze dne 6. prosince 1984 o dozoru nad přeshraniční přepravou nebezpečného odpadu v rámci Společenství a o její kontrole, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z této směrnice.**
- 2) **Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) **Každý účastník řízení ponese vlastní náklady.**