

Anonymizovaná verze

Překlad

C-654/18 – 1

Věc C-654/18

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

18. října 2018

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Stuttgart (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

10. října 2018

Žalobkyně:

Interseroh Dienstleistungs GmbH

Žalovaná:

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

(Správní soud ve Stuttgartu, Německo)

Usnesení

Ve správní věci

Interseroh Dienstleistungsgesellschaft mbH,

[omissis] 51149 Kolín nad Rýnem (Německo)

- žalobkyně -

[omissis]

proti

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH,

[omissis] 70736 Fellbach (Německo)

- žalované -

[omissis]

ohledně přeshraniční přepravy odpadů

rozhodl 14. senát Verwaltungsgericht Stuttgart (Správní soud ve Stuttgartu)
[omissis]

dne 10. října 2018

takto:

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se za účelem výkladu

čl. 3 odst. 2

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů, vyhlášeného v Úředním věstníku Evropské unie dne 12. července 2006, L 190, s. 1 a následující,

podle čl. 267 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) předkládají následující předběžné otázky:

1. Musí být čl. 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1013/2006,

který stanoví, že přeprava těchto odpadů určených k využití podléhá obecným požadavkům na informace podle článku 18, jestliže množství přepravovaného odpadu překračuje 20 kg:

a) odpady uvedené v příloze III nebo IIIB;

b) směsi nezařazené pod jednu položku v příloze III, skládající se ze dvou nebo více odpadů uvedených v příloze III, pokud složení těchto směsí neztěžuje jejich využití způsobem šetrným k životnímu prostředí a pokud jsou tyto směsi v souladu s článkem 58 uvedeny v příloze IIIA,

vykládán v tom smyslu, že směsi z odpadů z papíru, lepenky a výrobků z papíru, které – mají takové složení, že jsou-li jednotlivé složky tohoto odpadu posuzovány samy o sobě – spadají do prvních tří odrážek položky B3020 uvedené v příloze IX Basilejské úmluvy, a navíc obsahují znečišťující látky, jejichž podíl činí až 10 %, spadají do kódu B3020 Basilejské úmluvy, a podléhají tudíž obecným požadavkům na informace stanoveným v článku 18, a nikoli oznamovací povinnosti upravené v článku 4?

V případě záporné odpovědi na první otázku:

2. Musí být čl. 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1013/2006,

který stanoví, že přeprava těchto odpadů určených k využití podléhá obecným požadavkům na informace podle článku 18, jestliže množství přepravovaného odpadu překračuje 20 kg:

- a) odpady uvedené v příloze III nebo IIIB;
- b) směsi nezařazené pod jednu položku v příloze III, skládající se ze dvou nebo více odpadů uvedených v příloze III, pokud složení těchto směsí neztěžuje jejich využití způsobem šetrným k životnímu prostředí a pokud jsou tyto směsi v souladu s článkem 58 uvedeny v příloze IIIA,

vykládán v tom smyslu, že směsi odpadů z papíru, lepenky a výrobků z papíru, které – mají takové složení, že jsou-li jednotlivé složky tohoto odpadu posuzovány samy o sobě – spadají do prvních tří odrážek položky B3020 uvedené v příloze IX Basilejské úmluvy, a navíc obsahují znečišťující látky, jejichž podíl činí až 10 %, nelze zařadit do bodu 3 písm. g) přílohy IIIA, a tudíž nepodléhají obecným požadavkům na informace stanoveným v článku 18, nýbrž oznamovací povinnosti upravené v článku 4?

II. Do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie se řízení přerušuje.

Odůvodnění:

I.

Účastníci vedou spor o to, zda je žalobkyně povinna ohledně přepravy prázdného odpadu z papíru, lepenky nebo kartonu (dále jen „PAP“), jakož i kompozitních obalů na bázi PAP ze Spolkové republiky Německo do Nizozemska provádět oznámení podle článku 4 nařízení (ES) č. 1013/2006. Sporná je při tom především okolnost, zda se na odpad, který je předmětem tohoto řízení, vztahuje kód B3020 Basilejské úmluvy uvedený v příloze III („Zelený“ seznam odpadů) nebo bod 3 písm. g) přílohy IIIA („Zelený“ seznam odpadů), nebo zda se v tomto případě jedná o odpad, který není uveden v žádném seznamu.

Kód B3020 Basilejské úmluvy se vztahuje na odpad z papíru, lepenky a výrobků z papíru a zní následovně:

„Následující materiály, pokud nejsou smíšeny s nebezpečnými odpady:

Odpad a výmět:

- neběleného sulfátového (kraftového) papíru nebo lepenky nebo vlnitého papíru nebo vlnité lepenky
- jiného papíru nebo lepenky, vyrobeného hlavně z bělené buničiny, nebarvené ve hmotě
- papíru nebo lepenky, vyrobených zejména z mechanické vlákniny (např. noviny, časopisy a podobné tiskoviny)
- jiný, včetně:
 1. laminované lepenky
 2. netříděného odpadu a výmětu“

Bod 3 písm. g) přílohy IIIA zní takto:

- „3. Do této přílohy jsou zahrnuty následující směsi odpadů zařazených do samostatných odrážek nebo pododrážek téže položky:

[...]

- g) směsi odpadů zařazených pod položku B3020 Basilejské úmluvy omezené na nebělený sulfátový (kraftový) papír nebo lepenku nebo vlnitý papír nebo vlnitou lepenku, jiný papír nebo lepenku, vyrobené hlavně z bělené buničiny, nebarvené ve hmotě, papír nebo lepenku, vyrobené zejména z mechanické vlákniny (např. noviny, časopisy a podobné tiskoviny)

[...]“

Žalobkyně od roku 2006 na celém území Německa shromažďuje použité prodejní obaly od soukromých konečných spotřebitelů (dále jen „lehké obaly“) a sváží je k dalšímu využití. Připravený odpadní papír přepravuje k recyklaci přes hranice do papírny v Hoogezand (Nizozemsko). Tam se z odpadního papíru vyrábí nový papír a nová lepenka. Přeprava ze spolkové země Bádensko-Württembersko se dosud uskutečňuje na základě vývozních povolení udělovaných žalovanou a příslušným nizozemským orgánem podle článku 4 a násl. nařízení (ES) č. 1013/2006. Odpadní papír přepravovaný do Nizozemska musí mít podle požadavků odběratelky (společnost ESKA Graphic Board BV) následující složení:

Minimálně 90 % použité výrobky z papíru, lepenky nebo kartonu (PAP), jakož i kompozitní obaly na bázi PAP s výjimkou nápojových kartonů, avšak včetně vedlejších složek, jako jsou etikety atd., zbavené zbytků a kompatibilní se systémem.

Maximálně 10 % znečišťujících látek:

- bez kovových příměsí a příměsí nerostného původu s hmotností jednoho kusu > 100 g
- nápojové kartony < 4%
- výrobky z plastu < 3 %
- kovy < 0,5 %
- ostatní znečišťující látky [sklo, kov, plast (např. fólie, kelímky, sáčky), cizorodé materiály (např. pryž, kameny, dřevo, textilie)] < 3,5 %

(viz specifikaci PAP z lehkých obalů 1.02 Special Grade, vyžadovanou společností ESKA Graphic Board BV, která provozuje předmětnou papírnu).

Společnost ESKA Graphic Board BV, která provozuje předmětnou papírnu, dosáhla dne 20. května 2015 vydání rozsudku oddělení nizozemské Raad van State (Státní rada) pro správní soudnictví a podle něhož je třeba tuto směs odpadního papíru bez ohledu na obsažené znečišťující látky zařadit pod kód B3020 Basilejské úmluvy uvedený v příloze III, a tedy na seznam odpadů, které podléhají obecným požadavkům na informace stanoveným v článku 18 nařízení (ES) č. 1013/2006 („Zelený“ seznam odpadů).

Žalobkyně se s odvoláním na tento rozsudek domnívá, že přeshraniční přeprava odpadního papíru je přípustná bez předchozího finančně a časově náročného postupu oznamování podle článku 4 nařízení (ES) č. 1013/2006. Dopisy ze dne 9. června 2015 a ze dne 7. prosince 2015 se obrátila na žalovanou Sonderabfallagentur Baden-Württemberg (Agentura pro zvláštní odpad spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo) a požádala ji, aby odpad z PAP, který žalobkyně přepravuje do Nizozemska, rovněž klasifikovala jako odpad uvedený v „Zeleném“ seznamu.

Žalovaná je ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko pověřena výkonem veřejné správy v oblasti právních předpisů o přepravě odpadů a plní zejména úkoly vyplývající z nařízení (ES) č. 1013/2006 [omissis].

Žalovaná má za to, že směs odpadů, která je předmětem tohoto řízení, nadále podléhá oznamovací povinnosti, jelikož nespadá do kódu B3020 Basilejské úmluvy uvedeného v příloze III. Podle jejího názoru ji nelze zcela zařadit do žádné ze čtyř položek tohoto kódu, především nikoliv do čtvrté odrážky, jelikož tato odrážka nepředstavuje zbytkovou kategorii pro směsi různého původu

a složení. Podle žalované odporuje zahrnutí odpadů, které náležejí do prvních tří odrážek, do čtvrté odrážky, systematické nařízení (ES) č. 1013/2006, podle níž musejí být odpady zařazeny jednoznačně. Zařazení této směsi do bodu 3 písm. g) přílohy IIIA je nemožné kvůli příliš vysokému podílu cizorodých a znečišťujících látek, který činí 10 %. Tento názor ve svém usnesení z 23./24. února 2016 vyjádřil též Abfallrechtsausschuss der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall [Výbor pro právní předpisy v oblasti odpadů (zkráceně „ARA“) Pracovního společenství spolkových zemí pro odpady (zkráceně „LAGA“), Německo].

Dne 1. června 2016 žalobkyně podala žalobu, jíž se domáhá určení, že je oprávněna odpad, který je předmětem tohoto řízení, do jiných členských států EU přepravovat postupem stanoveným v článku 18 nařízení (ES) č. 1013/2006. Na podporu své žaloby žalobkyně předkládá rozsudek Raad van State (Státní rada) ze dne 20. května 2016, jehož závěr považuje za správný. Dále se odvolává na informaci vydanou Anlaufstelle Basler Übereinkommen (Kontaktní místo pro Basilejskou úmluvu, Německo) při Umweltbundesamt (Spolkový úřad pro životní prostředí, Německo) ze dne 17. srpna 2015, podle níž pouhý výskyt znečišťujících látek ve frakcích PAP nevylučuje zařazení PAP mezi směsi uvedené v bodě 3 písm. g) přílohy IIIA nařízení (ES) č. 1013/2006.

Žalovaná navrhlá zamítnutí žaloby a trvá na svém stanovisku.

II.

Řízení je nutno přerušit a podle čl. 267 odst. 2 SFEU se vyžádá rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce. Předložené otázky týkající se evropského práva jsou pro rozhodnutí ve věci nezbytné a za účelem zajištění jednotného výkladu a uplatňování práva Unie vyžadují objasnění ze strany Soudního dvora.

1.

Předběžné otázky jsou pro rozhodnutí Verwaltungsgericht (správní soud, Německo) zásadní, neboť pokud by byl správný výklad ustanovení unijního práva provedený Raad von State (Státní rada) v jejím rozsudku ze dne 20. května 2015, byla by určovací žaloba žalobkyně úspěšná, jelikož by žalobkyně v tomto případě nepodléhala ohledně přepravy směsi odpadu, která je předmětem řízení, oznamovací povinnosti podle článku 4 a následujících nařízení (ES) č. 1013/2006, nýbrž pouze požadavkům na informace stanoveným v článku 18 nařízení (ES) č. 1013/2006. Pokud by bylo třeba přijmout výklad žalované Agentury pro zvláštní odpad spolkové země Bádensko-Württembersko, musela by být směs odpadů, která je předmětem tohoto řízení, zařazena k odpadům neuvedeným na žádném seznamu, což by mělo za následek oznamovací povinnost.

2.

Ve prospěch výkladu žalované podle názoru senátu, který má o dané věci rozhodnout, hovoří tyto argumenty:

a.)

Směsi z odpadů uvedených ve čtyřech odrážkách zahrnutých v kódu B3020 Basilejské úmluvy nelze k tomuto kódu Basilejské úmluvy přiřadit jako odpad, jelikož identifikační kód odpadu B3020 nepředstavuje položku ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1013/2006. Položky ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1013/2006 naopak představují jednotlivé odrážky zahrnuté v kódu B3020. Každá odrážka zahrnutá v kódu B3020 Basilejské úmluvy popisuje odpad, který je považován za odpad uvedený v příloze III ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1013/2006. Směsi těchto odpadů tedy režimu uvedenému v čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1013/2006 podléhají jen tehdy, pokud jsou uvedeny v příloze IIIA.

Tento výklad se odráží v úpravě obsažené v bodě 3 přílohy IIIA. Toto ustanovení se týká směsí „odpadů zařazených do samostatných odrážek nebo pododrážek téže položky“. Toto ustanovení lze vykládat jen tak, že v odrážkách zahrnutých do kódu B3020 Basilejské úmluvy jsou uvedeny odpady ve smyslu položek. Pokud nejsou smíchány s jinými odpady, podléhají podle čl. 3 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 1013/2006 obecným požadavkům na informace stanoveným v článku 18. Jakmile jsou však smíšeny s odpadem, který je zařazen do jiné odrážky, vztahují se na ně podmínky stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 1013/2006. Oznamovací povinnost se na ně nevztahuje jen tehdy, pokud jsou v příloze IIIA uvedeny jako směs.

b.)

Čtvrtá odrážka kódu B3020 Basilejské úmluvy nezahrnuje směsi odpadů, které je nutno zařadit do prvních tří odrážek, s jinými odpady. Nasvědčuje tomu jednak to, že na směsi z odpadů, které jsou zahrnuty v prvních třech odrážkách kódu B3020, se vztahuje výslovná úprava v bodě 3 písm. g) přílohy IIIA, která vyjímá z oznamovací povinnosti přesně tyto směsi. Tato výjimka z oznamovací povinnosti je ale omezena na směsi z odpadů uvedených v prvních třech odrážkách, jejichž znění bylo plně převzato do bodu 3 písm. g) přílohy IIIA. Podle vůle normotvůrce tedy mají být z oznamovací povinnosti vyňaty jen směsi z odpadů uvedených na „Zeleném“ seznamu, prosté jakýchkoli příměsí. Směsi odpadů, které obsahují jiné odpady, než jsou odpady uvedené v prvních třech odrážkách, nebo cizorodé látky, tedy nejsou z oznamovací povinnosti vyňaty. Vyplývá to i z úpravy uvedené v bodě 1 přílohy IIIA, podle níž směsi nesmí podléhat obecným požadavkům na informace stanoveným v článku 18 nařízení (ES) č. 1013/2006 tehdy, pokud jsou znečištěny jinými materiály v míře, která při zohlednění nebezpečných vlastností uvedených v příloze III směrnice 91/689/EHS zvyšuje rizika spojená s odpady natolik, že je vhodné použít pro ně postup

předchozího písemného oznámení a souhlasu [písmeno a)], nebo zabráňuje využít odpad způsobem šetrným k životnímu prostředí [písmeno b)].

Je-li tedy v bodě 3 písm. g) přílohy IIIA obsažena zvláštní úprava pro směsi z odpadů, které jsou zahrnuty v prvních třech odrážkách kódu B3020 Basilejské úmluvy, nemůže již z tohoto důvodu tuto zvláště upravenou směs odpadů zahrnovat rovněž čtvrtá odrážka tohoto kódu. Navíc do čtvrté odrážky kódu B3020 spadá „jiný“ odpad, tedy nikoli právě ten, který je uveden v prvních třech odrážkách.

3.

Názoru žalované však brání výklad provedený Raad van State (Státní rada) v jejím rozsudku ze dne 20. května 2015. Raad van State (Státní rada) – vycházejíc z nizozemského jazykového znění kódu B3020 Basilejské úmluvy – měla zaprvé za to, že čtvrtá odrážka zahrnuje též papír a lepenku ve formě „netříděného odpadu“. Podle názoru Raad van State (Státní rada) nevede výskyt znečišťujících látek k tomu, že dotčený odpad jakožto směs odpadu nespadá do kódu B3020 Basilejské úmluvy. Raad van State (Státní rada) to odůvodňuje tím, že se oddíl B3 přílohy III vztahuje na odpady obsahující převážně organické složky, které mohou obsahovat kovy a anorganické látky, a že materiály nemohou do kódu B3020 spadat jen tehdy, pokud jsou smíšeny s nebezpečnými odpady (úvodní formulace kódu B3020). Raad van State (Státní rada) z toho vyvozuje, že pouhá přítomnost znečišťujících látek v toku odpadů sestávajícího z odpadního papíru a odpadu z lepenky nevede k tomu, že je třeba na tento tok odpadů hledět jako na směs odpadních materiálů, na kterou se „Zelený“ seznam odpadů vztahuje jen tehdy, pokud ji lze klasifikovat jako jednu ze směsí uvedených v příloze IIIA nařízení (ES) č. 1013/2006. Raad van State (Státní rada) vychází ve svém rozsudku rovněž z okolnosti, že odpad z PAP, který pochází ze zařízení pro nakládání s odpady, jejichž cílem je speciálně rozdělení komunálního odpadu na jinak využitelné frakce, již nepatří na Oranžový seznam odpadů netříděného komunálního odpadu, takže nic nebrání zařazení do kódu B3020 Basilejské úmluvy. I při podílu znečišťujících látek, který činí maximálně 7 %, je podle jejího názoru třeba mít za to, že se jedná o tříděný odpad.

4.

Žalobkyně považuje výklad Raad van State (Státní rada) za správný a sdílí její názor. Přítomnost znečišťujících látek podle ní nebrání tomu, aby směs PAP z lehkých obalů byla zahrnuta do „Zeleného“ seznamu.

5.

Žalovaná proti názoru Raad van State (Státní rada) namítá, že již ze znění čtvrté odrážky kódu B3020 Basilejské úmluvy vyplývá, že do ní nemohou spadat žádné směsi odpadů. Podle německého jazykového znění totiž bod 2 čtvrté odrážky zahrnuje „nicht sortierten Ausschuss“ (v českém znění „netříděný odpad a výměť“), a nikoli – jak měl na základě nizozemského jazykového znění za to

nizozemský soud – „netříděný odpad“ („ongesorteerd afval“). Pojem „Ausschuss“ (česky „výmět“) podle žalované nelze klást na roveň pojmu „Abfall“ (česky „odpad“) nebo „Gemisch“ (v českém znění „směs“). Rovněž ve francouzském znění je rozlišováno mezi „mélange de déchets“ a „rebut non triés“, stejně jako v anglickém znění mezi „mixture of wastes“ a „unsorted scrap“. Pojmy „Ausschuss“ (výmět) a „Abfall“ (odpad) tedy nelze klást na roveň. Jelikož v nizozemském znění není v nadpisu kódu B3020 Basilejské úmluvy použit pojem „odpad“ a tento nadpis zní „papier, karton en papierproducten“, nezahrnuje v nizozemském znění pojem „afval“ v bodě 2 čtvrté odrážky celou položku, nýbrž jen to, co nespadá pod první tři odrážky.

Žalovaná rozsudku Raad van State (Státní rada) dále vytýká, že z nadpisu kódu B3020 Basilejské úmluvy neplyne, že by do tohoto kódu mohly spadat směsi odpadů. Vyloučeny by byly jen odpady, které jsou smíšené s nebezpečnými látkami, neboť takové směsi by v důsledku své nebezpečnosti podléhaly zvláštním právním požadavkům. Z výše uvedeného však nelze vyvodit opačný závěr, a sice že by do čtvrté odrážky kódu B3020 Basilejské úmluvy spadaly jakékoli směsi odpadního papíru s odpadními materiály, které nejsou nebezpečné. Směsi, na které se nevztahuje oznamovací povinnost, jsou totiž upraveny v příloze IIIA nařízení (ES) č. 1013/2006.

Rovněž z nadpisu oddílu B3 Basilejské úmluvy („Odpad obsahující převážně organické složky, které mohou obsahovat kovy a anorganické látky“) nelze podle názoru žalované vyvozovat, že do kódu B3020 Basilejské úmluvy patří též směsi odpadů, které jsou kontaminovány cizorodými nebo znečišťujícími látkami. Tento nadpis totiž pouze zohledňuje, že odpady mohou jako nedílné součásti obsahovat cizorodé látky již v důsledku výroby daného produktu. Tomu však podle žalované nelze klást na roveň smíšení se skutečně cizorodými látkami. Podle žalované lze naopak do kódu B3020 Basilejské úmluvy zařadit jen odpady z PAP, které jsou prosté jakýchkoli příměsí a nejsou nebezpečné, a nikoli odpady, které jsou smíšené s plasty, kovy nebo jinými cizorodými látkami.

6.

Otázka, zda do kódu B3020 Basilejské úmluvy spadají směsi odpadů složené z odpadů, které jsou uvedeny v prvních třech odrážkách a navíc obsahují až 10 % znečišťujících látek, v důsledku čehož je lze v rámci Společenství přepravovat bez oznámení, nebo zda kód B3020 Basilejské úmluvy zahrnuje výlučně odpady prosté jakýchkoli příměsí a směsi podléhají pouze úpravě obsažené v bodě 3 písm. g) přílohy IIIA nařízení (ES) č. 1013/2006, která je pro rozhodnutí v této věci rozhodující, musí být zodpovězena Soudním dvorem Evropské unie. Bez takového objasnění by byla otázka oznamovací povinnosti ohledně toků odpadů s podobným nebo dokonce shodným složením v jednotlivých členských státech řešena odlišně. Za účelem zajištění jednotného výkladu a uplatňování práva Unie je tedy nezbytné, aby tuto otázku objasnil Soudní dvůr Evropské unie.

7.

[*omissis*] [přerušení řízení, vnitrostátní právní předpisy]

[*omissis*]

PRACOVNÍ DOKUMENT