

O právnej neprípustnosti zákazu dovozu odpadu – „Diaľnica do Košíc“ pre ministra životného prostredia

Dňa 21. 5. 2020 oznámil nový slovenský minister životného prostredia, že má v úmysle zakázať dovoz odpadu na Slovensko.

Tento zámer je nielenže v príkrom rozpore s platnými predpismi EÚ a medzinárodnými zmluvami, ale je nanajvýš pochybný aj z hľadiska ekologickeho-politických aspektov.

Na Slovensku už patrí k významnému politickému folklóru, že nová vláda oznámi termín vybudovania diaľnice do Košíc, ktorý potom nebude dodržaný. K menej významnému folklóru patrí to, že minister životného prostredia prisľúbi obmedzenie dovozu odpadu a moderné odpadové hospodárstvo, v ktorom už väčšia časť odpadu nebude umiestňovaná na skládkach.

Ani to nebolo doposiaľ nikdy realizované. Na plány ministra životného prostredia, menovaného 21. 3. 2020, týkajúce sa moderného odpadového hospodárstva, ešte stále čakáme. Minister sa dňa 29. 4. 2020 osobne vybral na hranice na kontrolu kamiónov s odpadom¹ a následne oznámil úmysel, že v budúcnosti zásadne zakáže dovoz odpadu.² Toto opatrenie by bolo v rozpore s platným právom podľa Bazilejského dohovoru.

Právo EÚ má prednosť

Slovensko je členská krajina EÚ a vláda menovaná 21. 3. 2020 sa vo vládnom vyhlásení prihlásila k princípu EÚ. Slovensko je tiež zmluvnou stranou „Bazilejského dohovoru“.

Základnou zásadou práva EÚ je, že právne predpisy EÚ majú prednosť pred lokálnymi/národnými právnymi predpismi. V prípade rozporu medzi predpismi EÚ a lokálnymi právnymi predpismi je každý orgán povinný priamo uplatniť právo EÚ a ignorovať

vať národný predpis, ktorý je s ním v rozpore.³ Slovenské právo sa má vykladať v súlade s právom EÚ.⁴ Táto povinnosť platí pre každého jednotlivého úradníka a nie je potrebné, aby akýkoľvek súd alebo nejaký nadriadený orgán vyhlásil neplatnosť národného právneho predpisu.⁵ Z toho vyplýva aj povinnosť každého členského štátu neprijímať žiadne opatrenia, ktoré by boli v rozpore s právom EÚ.

Odpad ako tovar a sloboda prepravy tovaru

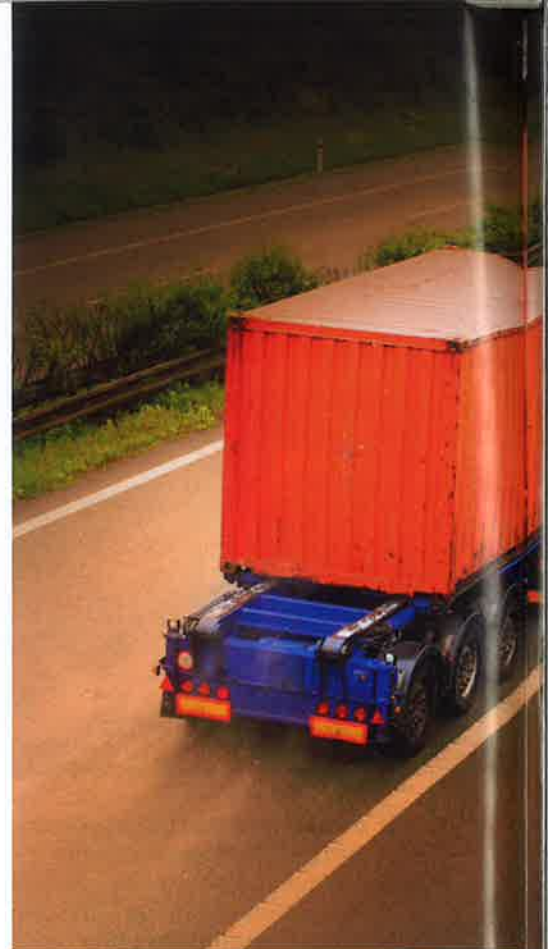
Súdny dvor EÚ stanovil, že odpad je „tovar“, a preto sa naň zásadne vzťahuje sloboda prepravy tovaru, avšak v súlade s pravidlami a obmedzeniami práva EÚ.⁶

Definícia zásadných pojmov EÚ a eurokonformný výklad

Všetky pojmy a predpisy dôležité pre cezhraničnú prepravu odpadu sú definované v predpisoch EÚ a členské krajiny nemajú právo prijímať odlišné pravidlá alebo právo EÚ obmedzovať.

Zásady odpadového práva sú stanovené v tzv. Rámcovej smernici o odpade⁷, v ktorej sú záväzne stanovené aj pojmy ako „odpad“⁸, „komunálny odpad“⁹, „zhodnocovanie (R1) a zneškodňovanie“¹⁰, „energetické zhodnocovanie (R1) a spaľovanie (D10)“¹¹. Žiadny z členských štátov nesmie prijímať definície odlišné od týchto pojmov.

Osobitne významné sú pritom pojmy ako „komunálny odpad“ alebo „zhodnotenie a zneškodňovanie“, pretože – ako uvádzame ďalej – jednotlivé štáty majú pri komunálnom odpade alebo pri odpadoch určených na zneškod-



nenie úplne iné možnosti na zákaz dovozu.

Predpisy na dovoz odpadu – zákaz dovozu neprípustný

Pre cezhraničné prepravy odpadu v rámci EÚ predstavuje Nariadenie EÚ o preprave odpadu¹² zásadnú právnu normu, ktorá veľmi podrobne upravuje postupy, formuláre a kompetencie úradov. Okrem toho existuje ešte aj „Bazilejský dohovor“¹³ a tzv. „Rozhodnutie OECD“.

V Nariadení EÚ o preprave odpadu je podrobne definované, kedy a s akým odôvodnením môže niektorý členský štát zakázať dovoz odpadu. Prítom je dôležité rozlišovať, či sa odpad dováža na zhodnotenie alebo na zneškodnenie.

V prípade dovozu odpadu na zneškodnenie majú úrady podľa čl. 11 Nariadenia o preprave odpadu rozsiahle možnosti dovoz zakázať, čo sa v praxi v mnohých štátoch uplatňuje ako všeobecný zákaz dovozu. Na Slovensku je tento zákaz dokonca stanovený v zákone o odpadoch¹⁴.

Odlišná situácia je pri dovoze odpadu na zhodnotenie. Tu platí zásadne sloboda prepravy odpadu a úrady môžu podľa čl. 12 Nariadenia o preprave odpadu dovoz zakázať iba vtedy, ak je splnený niektorý z osobitných dôvodov¹⁵, pričom sa uplatňuje zásada



mal byť v zásade rád, že v jeho krajine podniky vytvárajú zisk legálnym spôsobom.

Spalovanie odpadu ako zhodnocovanie (R1)

Úrady pritom často namietajú, že pri určitých odpadoch ide v skutočnosti o „komunálny odpad“ a tento sa nezhodnocuje, ale v skutočnosti zneškodňuje. Práve pri používaní odpadu v slovenských cementárňach sa často ozýva názor, že v skutočnosti sa odpad jednoducho spaľuje (teda zneškodňuje – D 10).

Súdny dvor EÚ však v známych prípadoch Luxemburg (C-458/00) a Nemecko (C-228/00) uviedol, že v prípade spalovania odpadov v cementárskej peci

ide o **energetické zhodnotenie (činnosť R1)**. Rámcová Smernica o odpade obsahuje v prílohe II presnú definíciu, pri akom stupni účinnosti sa môže vychádzať z energetického zhodnotenia. Ak zariadenie spĺňa tento stupeň účinnosti, môže úrad dovoz zakázať iba výnimočne pri existencii osobitných dôvodov podľa čl. 12 Nariadenia o preprave odpadu.

Komunálny odpad a odpadové palivá „Komunálny odpad“ sa v zásade definuje ako „odpad z domácností, ako aj iný odpad, ktorý je podobný odpadu z domácností“¹⁸. Pod týmito pojmom sa rozumejú aj oddelene zbierané, druhoivo čisté materiály ako plast alebo papier z obalov.

Ak sa tieto odpady, spoločne s odpadmi z priemyselnej oblasti upravujú v rámci biologicko-mechanického spracovania na vysokokalorické odpadové zmesi, ktoré spĺňajú kritériá kódu odpadu mimo skupiny 20, ako napr. EWC 19 12 10 (horľavé odpady – palivá z odpadov) alebo EWC 19 12 12 (iné odpady – vrátane zmiešaných materiálov z mechanického spracovania odpadov, s výnimkou tých, ktoré patria pod 19 12 11), nejde pritom o komunálny odpad, a to ani vtedy, ak vstupný materiál, ako napr. plastové obaly, pochádza z triedeného zberu v komunálnej sfére. Toto vyplýva z práva EÚ a je záväzný aj pre Slovensko.

Environmentálne hľadiská

Jednotným stanoviskom slovenských cementární je, že na Slovensku nie je dostatok alternatívnych palív a kapacít na ich výrobu. Tento stav bude trvať, pokiaľ existuje možnosť lacného skládkovania odpadu. Ak sa Slovensku podarí znížiť skládkovanie, dovoz odpadu sa automaticky zníži. Ak by sa dovoz odpadu zakázal, muselo by sa používať viac uhlia. Biogénny podiel v odpadoch je považovaný za neutrálny z hľadiska CO₂ emisií. Práve používanie alternatívnych palív je jednou z mála možností, ako môžu cementárne znížiť svoju CO₂ stopu. Z porovnania predpisov EÚ o spaľovanií odpadov¹⁹ so slovenskými predpismi o spaľovaní konvenčných palív²⁰ vyplýva, že použitie odpadu má oveľa nižšie hodnoty emisií a je lepšie pre životné prostredie a zdravie v porovnaní s používaním uhlia.

Mag. Bernhard Hager, LL.M.,
Eversheds Sutherland,
advokátska kancelária, s.r.o.

proporcionality a rozhodovať sa má na základe vedeckých štúdií a nie na základe všeobecných úvah.¹⁶ Všeobecný zákaz dovozu je v príkrom rozpore s právom EÚ a je preto neprípustný.

Osobitný prípad komunálneho odpadu

Špeciálny predpis platí pri dovoze komunálneho odpadu. Aj keď sa komunálny odpad dováža s cieľom zhodnocovania, jeho dovoz môžu úrady zakázať zo všetkých dôvodov, ktoré platia pri dovozoch na zneškodnenie. Úrady teda môžu dovoz de facto zakázať aj všeobecne.

Ministerstvo životného prostredia SR za posledných 16 rokov od prístupu k EÚ vždy zdôrazňovalo, že dovoz komunálneho odpadu nepovoľuje. V tlačovom vyhlásení z 21. 5. 2020¹⁷ minister životného prostredia vyhlásil, že „často sa rakúske a talianske mestá zbavujú odpadu a privyrábajú si na tom slovenské cementárne a spaľovne.“ Pokiaľ chcel týmto vyhlásením pán minister naznačiť, že na Slovensku sa spracúva zahraničný komunálny odpad, musíme vychádzať z toho, že jeho vyhlásenie nie je pravdivé, nakoľko dovoz komunálneho odpadu nie je povolený. Existujú však verejné podniky na spracovanie odpadu, a ak tieto na Slovensku spracúvajú odpad, ktorý nie je komunálnym odpadom, potom je to v súlade s právom EÚ, a minister by

- 1 <https://www.minzp.sk/spravy/kontrola-cezhranicnej-prepravy-zdravotnickych-pomocok.html>
- 2 <https://e.dennikn.sk/minuta/1901344>
- 3 Klučka/Mazák a kol., Základy európskeho práva, str. 122.
- 4 Karas/Králík, Európske právo 2, str. 134.
- 5 Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ z 15. 07. 1964, Costa/ENEL, C-6/64.
- 6 Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ z 09. 07. 1992, Komisia/Belgicko, C-2/90.
- 7 Rámcová smernica o odpade – Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Text s významom pre EHP).
- 8 Čl. 3/1 Rámcovej smernice o odpade.
- 9 Čl. 3/2b Rámcovej smernice o odpade.
- 10 Čl. 3/15 Rámcovej smernice o odpade.
- 11 Dodatok II. Rámcovej smernice.
- 12 Nariadenie č. 1013/2006 Európskeho parlamentu a Rady (ES) zo 14. júna 2006 o preprave odpadu.
- 13 Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilejský dohovor), prebratý EÚ a zverejnený pod OJ L 39, 16. 2. 1993, p. 3-22.
- 14 § 84/3 zákon o odpadoch 79/2015 Z. z. v platnom znení.
- 15 V kontexte staršieho nariadenia o preprave odpadu pozri Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ z 27. 02. 2002, ASA, C-6/00, bod 36.
- 16 Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ zo 16. 02. 2006, Pedersen, C-215/04, bod 31.
- 17 <https://e.dennikn.sk/minuta/1901344>: „Často sa rakúske a talianske mestá zbavujú odpadu a privyrábajú si na tom slovenské cementárne a spaľovne.“
- 18 Porovnaj Čl. 3/2b Rámcová smernica o odpade alebo § 81 zákona o odpade č. 79/2015 v znení zákona č. 460/2019 s účinnosťou od 1. 7. 2020.
- 19 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečistenia životného prostredia) (Úradný vestník Európskej únie L 334/17 zo dňa 17. 12. 2010).
- 20 Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší a Vyhláska č. 228/2014 Z. z. Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovujú požiadavky na kvalitu palív a vedenie prevádzkovej evidencie o palivách.