

ZAHLAZOVÁNÍ NÁSLEDKŮ PO HORNICKÉ ČINNOSTI S VYUŽITÍM ODPADŮ PO TĚŽBĚ A ÚPRAVĚ

Úvod

Jedním z předpokladů, aby bylo možno odpady po těžbě a úpravě řádně využít, je i požadavek, aby byl jednoznačně vymezen právní rámec, podle kterého se řídí nakládání s hmotami, které vznikly po těžbě nebo úpravě nerostů. Podle stávající platné legislativy mohou mít charakter odpadů, těžebních odpadů, vedlejších produktů resp. sanačních nebo rekultivačních hmot. Nejasnosti, které se v poslední době objevují, se týkají právě posouzení tohoto charakteru. Tento příspěvek nemůže daný problém řešit, to zřejmě bude předmětem případných soudních jednání, může pouze poukázat na některá fakta s tím související.

Je účelné úvodem rozdělit celou problematiku do několika časových pásem. První představuje časový úsek od konce 80.let do srpna 2009, kdy s přijetím nového horního zákona a zákona č. 61/1988 Sb. byla přijata celá řada vyhlášek, které mj. upravovaly i nakládání s odpady vzniklými při hornické činnosti. Tento časový úsek končí přijetím zákona č. 157/2009 Sb. a nabytím jeho účinnosti. V podstatě se v tomto období plně využívalo ustanovení vyhlášek, např. č. 104/1988 Sb., č. 22/1989 Sb., č. 26/1989 Sb. nebo č. 51/1989 Sb. Odpady vznikající při těžbě a úpravě nerostů byly vždy nedílnou součástí této činnosti, a nelze ani do budoucna předpokládat v této oblasti bezodpadové technologie. Ještě před přejímáním odpadové legislativy však byl pojem odpad chápán jako technologická záležitost, nakládalo se s hmotami o určitých vlastnostech, které byly sledovány a známy a s těmito hmotami na základě vyhodnocených vlastností bylo také odpovídajícím způsobem zacházeno. Pohled na odpady se soustředil na mechanické vlastnosti těchto hmot, které byly rozhodující pro další manipulaci s nimi. Na uhelném dole nebyly zakládány různé druhy odvalů např. podle obsahu zbylé uhelné hmoty, ale většinou na jediný odval byly ukládány průvodní horniny z příprav, hlušiny z třídícího bubnu, kde mohlo dojít při třídění za sucha k propadu chybného zrna, hlušiny z mokré úpravy uhlí – např. ze sazeček, někdy také zvané „výpěrky“. Nebyly

stanoveny žádné jednotné postupy pro ukládání hmot na odval z pohledu sypání, hutnění apod. Odvaly nebyly provozovány jako úložiště odpadů ve smyslu zákona o odpadech, neboť jak česká, tak evropská legislativa (již od roku 1975) odpady z těžební činnosti z odpadové legislativy vyňala.

Vyhláška č. 22/1989 Sb. řeší pouze odvaly, ve vztahu k dolům, vyhláška č. 51/1989 Sb. řeší odvaly i odkaliště. Kromě toho byly zřizovány výsypky jak pro uhelné povrchové hornictví, tak i pro lomové dobývání. Kam byl tedy materiál v té době ukládán? Na odvaly, haldy, kypy, deponie, skládky, výsypky, odkaliště, sedimentační jímky apod. Vyhlášky umožňovaly jak ukládání, tak i odběr z těchto těles, např. pro potřeby sanace nebo rekultivace. Neexistovalo a stále neexistuje ustanovení, které by stanovilo, kdy organizace má provozovat odval a kdy výsypku. Na druhou stranu lze ale konstatovat, že zejména odvaly nebyly budovány jako nějaké přechodné deponie, ale pokud byly založeny a postupně vršeny, tedy s tím záměrem, že v krajině zůstanou, a po provedené sanaci nebo rekultivaci se stanou její součástí. Jen pro doplnění několik předpisových požadavků:

Obecně jsou povinnosti související s nakládáním s odpady po těžbě a úpravě stanoveny v horním zákoně - § 23 odst. 2, písm.c) a § 34 odst. 1 písm. b). Dále se nakládání s odpady po těžbě nerostů řídilo především vyhláškami, které řešily bezpečný provoz míst, kam se odpad ukládal - vyhl.č.22/1989 Sb. a 51/1989 Sb. a další požadavky pak stanovila vyhl.č.104/1988 Sb. Odvalové hospodářství řeší vyhl.č.22/1989 Sb. v § 76 až 78. Je otázkou, kolik odvalů je nebo bylo provozováno podle těchto ustanovení, tj. byly pouze součástí dolu, bez úpravny. Odvaly a odkaliště jako součást úpraven řeší dále vyhl.č.51/1989 Sb. a požadavky zde stanovené v § 28 až 33 se nekříží s požadavky stanovenými v nově přijatých předpisech.

Druhý časový úsek zahrnuje období od srpna 2009 do května 2014. V této době totiž mělo dojít k plnění řady povinností souvisejících s těžebními odpady, zejména pokud se týká zařazení míst, na která se odpady po těžbě nebo úpravě ukládají - úložných míst a to do dvou kategorií a na základě hodnocení rizik. Zákon č. 157/2009 Sb. podle § 23 odst. 1 všechny stávající odvaly a odkaliště prohlásil za úložná místa. V době, kdy vznikala směrnice 2006/21/ES a připravoval se její implementační zákon, bylo v ČR Geofondem evidováno asi 6100 odvalů a odkališť

různého stáří, stavu a velikosti. V r.2007 shromáždily obvodní báňské úřady na základě svých poznatků z inspekční činnosti údaje o odvalech a odkalištích jimi dozorovaných, což představovalo kolem 800 odvalů a okolo 100 odkališť v ČR. Podle posledních údajů z letošního roku však není odvalů a odkališť, tedy z pohledu zákona č. 157/2009 Sb. úložných míst v ČR ani 10 (dosud nejsou evidovány uranové odvaly a odkaliště, s nimi se počítá až po lednu 2015). Rozdíl v evidenci zřejmě vyplývá ze způsobu chápání např. pojmu „těžební odpad“ nebo „úložné místo.“

Judikatura v oblasti těžebních odpadů ještě nebyla publikována. Vzhledem k tomu ale, že pojem „těžební odpad“ je definován přes pojem „odpad“, jsou následně uvedeny některé skutečnosti, kdy se touto problematikou zabýval Soudní dvůr. Bylo to např. v případech C -9/00, C- 144/01 nebo C-194/05. Tyto případy byly řešeny v době, kdy nebyla účinná směrnice 2006/21, ale pouze směrnice 75/442 o odpadech, ve znění pozdějších novel. Rozhodující sporná otázka nebyla, o jaký druh odpadu se jedná, ale zda jde vůbec o odpad.

V prvním případě se jednalo o finskou firmu Palin Granit, která těžila blokově žulu. Firma chtěla přechodně uložit asi 50 tis m³ zbytků po lomové těžbě v přílehlé lokalitě. Další využití v té době neměla. Příslušné orgány prohlásily tento materiál za odpad. K soudnímu dvoru byly předloženy k posouzení 4 otázky, které měly rozhodnout o tom, zda se jedná o odpad či nikoli.

- 1) jaký význam má při rozhodování skutečnost, že zbylý kámen po lomové těžbě bude uložen v lokalitě přílehlé k místu těžby a bude později využit, je rozhodující vzdálenost uložení?
- 2) jaký význam má skutečnost, že se jedná o stejné složení jak lomově dobývané žuly tak i zbylého kamene, a že toto složení bude stále stejné bez ohledu na dobu uložení?
- 3) jaký význam má skutečnost, že zbylý kámen je neškodný pro lidské zdraví a životní prostředí? Jak je důležitý vliv na zdraví nebo životní prostředí při rozhodování, zda se jedná o odpad?
- 4) jaký význam má skutečnost, že se jedná o zbylý kámen, který bude někdy využit, jak nahlížet na skutečnost, zda existují plány na toto využití a jak hodnotit dobu, než k využití dojde?

Jako rozhodující se ukázal ten fakt, že zbylý kámen nebyl hlavním předmětem podnikatelské činnosti a proto v tomto případě se jedná o odpad spadající do přílohy I směrnice 75/442. Navíc byl rozhodující i ten fakt, že opětovné použití nesmí být pouze možností, ale jistotou, rozhodující je tedy míra pravděpodobnosti, že daná látka bude použita bez dalšího zpracování. Z těchto důvodů není tedy rozhodující ani vzdálenost, kam budou hmoty přemístěny, ani jejich složení, ani doba, po jakou tam budou uloženy. Takto zněl i výsledný rozsudek.

Ve druhém případě se mělo rozhodnout, zda hornina pocházející z těžby a zpracování rud ve firmě Avesta Polarit je odpadem ve smyslu směrnice 45/442 při zodpovězení na tyto 4 otázky:

- 1) jak je důležité, zda nevyužitá hornina je uložena v dobývacím prostoru nebo vedle?
- 2) jak je důležité složení nevyužitě horniny z hlediska délky jejího uložení, pokud se nebude měnit v dlouhém časovém horizontu?
- 3) jak je důležité, že tato hornina je neškodná zdraví nebo životnímu prostředí?
- 4) jak je důležitá skutečnost, že se nejedná o zbavování se něčeho, ale v daném případě bude tato hornina po úpravě využita k zaplňování vytěžených prostor a k rekultivaci území dotčeného těžbou? Za jak dlouho musí k tomuto využití dojít, jak podrobný musí být plán, který toto využití řeší?

Na první otázku již odpověděl Soudní dvůr u případu *Palin Granit*. Po úpravě zůstaly flotační kaly a zbytky kamene. Předpokládalo se, že část jich bude použita k vyplnění vytěžených prostor, haldy zůstanou a bude na nich provedena rekultivace.

Pouze malá část zbytků hornin, přibližně 20 %, měla být zpracována na inertní materiály. Příslušné finské orgány rozhodly, že to, co zbylo po těžbě a úpravě, jsou odpady podle směrnice 75/442/EHS. Proti tomu se těžář odvolal a v podstatě se řešil obdobný problém jako u lomu na blokovou těžbu žuly. Opět se řešila otázka, co to je zbavovat se něčeho. Rozdíl oproti předešlému případu byl ten, že těžář uvažoval o vyplnění vytěžených prostor, čímž by část odpadních produktů využil. Pro hmoty určené k vyplnění vytěžených prostor bylo tedy nutno doložit, že nic nebrání jejich použití (zejména z důvodů bezpečnosti nebo ochrany životního prostředí) a že čas uložení na skládce před jejich použitím je přiměřený, což musí posoudit příslušný orgán. Pokud by se ale tento produkt pro vyplnění nehodil, potom se jedná o odpad. Pro flotační kaly uložené v odkalištích, pro které není jiné využití, nelze najít jinou

odpověď, než se jedná o odpad. Budou-li použity při krajinné úpravě, bude se jednat pouze o řešení šetrné k životnímu prostředí a nikoli o fázi výrobního procesu.

Soudní dvůr rozhodl tak, že v situaci, jako je ta, která je řešena v hlavním řízení, se držitel zbytků hornin a flotačních kalů z úpravy rud pocházejících z provozování dolu těchto látek zbavuje nebo hodlá zbavit a tyto látky je proto nutno klasifikovat jako odpady ve smyslu směrnice Rady 75/442/EHS z 15. července 1975 o odpadech, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS z 18. března 1991, nepoužije-li je jejich držitel v souladu s platnými právními předpisy k nezbytnému vyplnění štol daného dolu a neposkytne-li dostatečné záruky ohledně identifikace a skutečného použití produktů, které mají být k tomuto účelu využity.

Ve třetím rozsudku z prosince 2007 se jednalo o spor mezi Komisí EU a Italskou republikou, kde Komise žalovala Italskou republiku za to, že vyloučila z působnosti vnitrostátních předpisů o odpadech vytěženou zeminu a kamení určené k opětovnému použití jako výplň, náplň, násyp a drť, s výjimkou materiálů pocházejících ze znečištěných oblastí a sanací s koncentrací znečištění nad limity přípustnosti stanovené v platné právní úpravě. Italská strana argumentovala s tím, že se nejednalo o odpad, ale o materiál, který bude použit. Komise se domnívala, že vytěžená zemina a kamení, které jsou uvedeny v evropském seznamu odpadů, představují materiály, kterých se držitel chce zbavit a na které se vztahuje definice pojmu „odpad“ v čl. 1 písm. a) směrnice. Podle Italské republiky existují z pojmu „odpad“ v právu Společenství důvodné výjimky v případě vedlejších produktů, kterých se podnik nechce „zbavit“ jakožto odpadu. Při důkladném přezkumu judikatury Soudního dvora týkající se tohoto pojmu je totiž zřejmé, že nezbytnou podmínkou pro kvalifikaci zbytku jako vedlejšího produktu, a nikoli jako odpadu, není opětovné použití dotyčných materiálů ve stejném výrobním procesu, ve kterém vznikly, ale spíše jistota, že budou opětovně použity bez jakéhokoli předchozího zpracování. Podstatou argumentace Komise bylo, že sporná ustanovení jsou v rozporu se směrnicí a zejména s jejím čl. 1 písm. a) v tom, že neuznávají pojem „odpad“, který se použije na základě směrnice, a vylučují tak z působnosti vnitrostátní právní úpravy provádějící ustanovení směrnice týkající se nakládání s odpady vytěženou zeminu a kamení určené k určitému opětovnému použití.

Nicméně z judikatury Soudního dvora vyplývá, že v určitých situacích může předmět, materiál nebo surovina, jež vznikají těžebním nebo výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se držitel nechce „zbavit“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh - případně i pro potřebu hospodářských subjektů odlišných od subjektu, který je vyrobil - v pozdějším procesu, za podmínky, že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz rozsudek *Palin Granit*, body 34 až 36; rozsudek ze dne 11. září 2003, *Avesta Polarit Chrome*, C-114/01, Recueil, s. I-8725, body 33 až 38; rozsudek *Niselli*, bod 47, jakož i rozsudky ze dne 8. září 2005, *Komise v. Španělsko*, C-416/02, Sb. rozh. s. I-7487, body 87 a 90, a *Komise v. Španělsko*, C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569, body 58 a 61). Pokud však takové opětovné použití vyžaduje skladování, které může být i dlouhodobé, a může tedy představovat pro držitele zátěž a být případně zdrojem poškození životního prostředí, o jehož omezení se směrnice právě snaží, nelze ho kvalifikovat jako jisté a lze ho brát v úvahu pouze z více či méně dlouhodobého hlediska, takže dotyčná látka musí být považována v zásadě za odpad (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky *Palin Granit*, bod 38, a *Avesta Polarit Chrome*, bod 39).

Směrnice 75/442 však neuváděla žádné určující kritérium, ze kterého by bylo možné dovodit vůli držitele zbavit se dané látky nebo předmětu. Při neexistenci ustanovení práva Společenství si členské státy mohou svobodně zvolit způsoby důkazů různých prvků vymezených v prováděných směrnicích za předpokladu, že tím není dotčena účinnost práva Společenství (viz výše uvedené rozsudky *ARCO Chemie Nederland* a další, bod 41, jakož i *Niselli*, bod 34). Členské státy tak mohou například definovat různé kategorie odpadů, zejména pro usnadnění organizace a kontroly jejich správy, pokud jsou dodrženy povinnosti vyplývající ze směrnice a jiných ustanovení práva Společenství týkající se těchto odpadů a pokud je případné vyloučení kategorií odpadů z působnosti právních předpisů přijatých k provedení povinností vycházejících ze směrnice v souladu s jejím čl. 2 odst. 1 (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 2004, *Komise v. Spojené království*, 062/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 12). Jak dále vyplývá zejména z tohoto rozsudku, způsob použití látky není rozhodující pro její kvalifikaci jakožto odpadu, nebo nikoliv. Z pouhé okolnosti, že dotčené materiály budou opětovně použity tedy nelze vyvodit, že nepředstavují „odpady“ ve smyslu směrnice. Co se s předmětem

nebo látkou stane v budoucnu totiž není samo o sobě rozhodující, pokud jde o jejich povahu odpadu, která je určena v souladu s čl. 1 písm. a) směrnice ve vztahu k činnosti, úmyslu nebo povinnosti držitele tohoto předmětu nebo látky se jich zbavit (viz v tomto smyslu rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 64, jakož i KVZ retec, bod 52).

Z výše uvedených důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl tak, že Italská republika tím, že **článek 10** zákona č. 93 ze dne 23. března 2001, který se týká ustanovení o životním prostředí, a **článek 1** odst. 17 a 19 zákona č. 443 ze dne 21. prosince 2001, kterým se pověřuje vláda v oblasti infrastruktury a zařízení strategické výroby, jakož i jiných zásahů pro obnovení výrobních činností, **vyloučily** z působnosti vnitrostátních právních předpisů o odpadech vytěženou zeminu a kamení určené k opětovnému použití jako náplň, výplň, násyp a drť, s výjimkou materiálů pocházejících ze znečištěných oblastí a sanací s koncentrací znečištění nad limity přípustnosti stanovené v platných právních předpisech, nespĺnila, pokud jde o výše uvedené materiály, povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 199, neboť „**každé ustanovení vnitrostátního práva, které obecně omezuje rozsah povinností vyplývajících ze směrnice nad rámec toho, co je povoleno čl. 2 odst. 1 této směrnice, tak nutně porušuje rozsah působnosti směrnice (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Komise v. Spojené království, bod 11), a má tak nepříznivý vliv na účinnost článku 174 ES (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 42).**“

Závěr

Zákon č. 157/2009 Sb., ve znění zákona č. 168/2013 Sb., který se odpady po těžbě a úpravě zabývá, byl ze strany Evropské komise několikrát podrobně posuzován. K jeho novelizované verzi nevyslovila Evropská komise žádnou připomínku. Pokud se tedy v poslední době objevily nejasnosti kolem některých pojmů, které zákon č. 157/2009 Sb. používá, je možné, že některé závěry bude možno činit až v budoucnu, až se ještě více prohloubí praktická aplikace zákona č. 157/2009 Sb.