Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

19. dubna 2012 *

„Směrnice 1999/31/ES — Skládky odpadů — Směrnice 85/337/EHS — Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí — Rozhodnutí o dalším provozování povolené skládky bez posouzení vlivů na životní prostředí — Pojem ‚povolení'"

Ve věci C-121/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Belgie) ze dne 24. února 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 8. března 2011, v řízení

Pro-Braine ASBL a další

proti

Commune de Braine-le-Château,

za přítomnosti:

Veolia es treatment SA,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, E. Juhász (zpravodaj), G. Arestis, T. von Danwitz a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. prosince 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Pro-Braine ASBL a další J. Sambonem, avocat,

— za Veolia es treatment SA B. Deltourem, avocat,

— za belgickou vládu T. Maternem a C. Pochet, jako zmocněnci,

— za rakouskou vládu A. Poschem a G. Holleyem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

— za Evropskou komisi P. Oliverem, A. Marghelisem a M. Verheijem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 14 písm. b) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228), jakož i čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice 85/337“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi sdružením Pro-Braine ASBL a dalšími (dále jen „sdružení Pro-Braine“) a zastupitelstvem obce Braine-le-Château ohledně návrhu tohoto sdružení na zrušení rozhodnutí povolujícího další provozování podpovrchové skládky odpadu v místě zvaném „Cour-au-Bois Nord“ až do uplynutí platnosti stávajícího povolení, tedy do 27. prosince 2009, kterým byly zrušeny předchozí podmínky jejího provozování a nahrazeny podmínkami novými.

Právní rámec

Unijní právní úprava

3 Článek 1 směrnice 85/337 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

2. Pro účely této směrnice se rozumí:

‚záměrem‘

— provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

— jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin;

[…]

‚povolením‘

rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

[…]“

4 Podle čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337:

„S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu,

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem,

zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).“

5 Příloha II směrnice 85/337 vyjmenovává záměry uvedené v čl. 4 odst. 2 této směrnice. Bod 11 této přílohy, nadepsaný „Ostatní záměry“, v tomto kontextu uvádí zejména „[z]ařízení ke zneškodňování odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“.

6 Mezi záměry uvedené v této příloze patří, jak vyplývá z bodu 13 uvedené přílohy, rovněž „[j]akákoliv změna nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí (změna nebo rozšíření neobsažené v příloze I)“.

7 Pod nadpisem „Podmínky pro vydávání povolení“ stanoví článek 8 směrnice 1999/31 toto:

„Členské státy přijmou opatření, aby:

a) příslušný orgán nevydal pro skládku povolení, pokud nejsou splněny následující podmínky:

i) aniž je dotčen čl. 3 odst. 4 a 5, musí být projekt skládky v souladu se všemi požadavky této směrnice včetně příloh,

ii) řízení provozu skládky je svěřeno fyzické osobě splňující technické požadavky na tuto činnost; musí být zajištěna odborná a technická průprava a školení provozovatelů a zaměstnanců skládky,

iii) skládka bude provozována takovým způsobem, aby byla přijata nezbytná opatření pro vyloučení havárií a omezení jejich důsledků,

iv) před zahájením ukládání odpadů žadatel učinil příslušná opatření formou složení finanční jistiny nebo jejího ekvivalentu, a to způsobem stanoveným členskými státy tak, aby byly splněny povinnosti (včetně ustanovení týkajících se následné péče po ukončení provozu skládky) smluvně stanovené z titulu povolení vydaného v souladu s ustanoveními této směrnice a aby byly splněny postupy spojené s ukončením provozu, požadované podle článku 13. Tato jistina nebo její ekvivalent budou drženy po dobu požadovanou s ohledem na činnosti spojené s udržováním a následnou péčí o skládku, na které byl ukončen provoz v souladu s čl. 13 písm. d). Členské státy mohou dle své volby prohlásit, že tento bod se nevztahuje na skládky inertního odpadu;

b) projekt skládky byl v souladu s příslušnými plány pro nakládání s odpady podle článku 7 směrnice 75/442/EHS;

c) před zahájením činností spojených s odstraňováním odpadů příslušný orgán provedl inspekci místa, aby se přesvědčil, že je skládka v souladu s podmínkami stanovenými v povolení, což nijak nesnižuje odpovědnost provozovatele plynoucí z povolení.“

8 Článek 14 směrnice 1999/31, nadepsaný „Stávající skládky“, stanoví:

„Členské státy přijmou opatření, aby povolené skládky nebo skládky, které jsou v období provádění této směrnice již provozovány, mohly nadále fungovat pouze tehdy, budou-li v nejbližší možné době zavedena dále uvedená opatření, nejpozději však osm let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1.

a) Ve lhůtě jednoho roku ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 provozovatel skládky zpracuje a předloží ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa skládky obsahující prvky uvedené v článku 8, jakož i veškerá nápravná opatření, která považuje za nutná pro splnění požadavků této směrnice s výjimkou požadavků uvedených v příloze I bodu 1.

b) Po předložení plánu úprav místa skládky přijme příslušný orgán konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování na základě zmíněného plánu a této směrnice. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s čl. 7 písm. g) a článkem 13 byl v nejkratším termínu ukončen provoz těch skládek, které neobdržely v souladu s článkem 8 povolení k pokračování provozu.

c) Na základě schváleného plánu úprav místa skládky povolí příslušný orgán nezbytné práce a stanoví přechodné období pro uskutečnění tohoto plánu. Veškeré stávající skládky, s výjimkou skládek uvedených v příloze I bodu 1, musí být ve lhůtě osmi let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 v souladu s požadavky této směrnice.

[…]“

Vnitrostátní právní úprava

9 Článek 180 čtvrtý pododstavec a následující vládního nařízení ze dne 11. března 1999 o povoleních v oblasti životního prostředí (*Moniteur belge* ze dne 8. června 1999), ve znění vládního nařízení ze dne 19. září 2002 (*Moniteur belge* ze dne 27. září 2002, dále jen „vládní nařízení ze dne 11. března 1999“), stanoví:

„[…] povolení k provozování podpovrchové skládky odpadu udělená před nabytím účinnosti tohoto nařízení zůstávají v platnosti až do stanoveného data skončení platnosti za podmínky, že budou dodrženy následující podmínky.

Ve lhůtě tří měsíců od nabytí účinnosti tohoto nařízení musí provozovatel podpovrchové skládky odpadu, jemuž bylo uděleno povolení před nabytím účinnosti tohoto nařízení, předložit příslušnému orgánu plán úprav místa skládky obsahující zejména následující údaje:

1. údaje o souladu podpovrchové skládky odpadu a souvisejících objektů s příslušnou právní úpravou a případně popis nápravných opatření, která by bylo třeba přijmout;

2. informace o svých odborných, technických a finančních předpokladech k dalšímu provozování podpovrchové skládky odpadu a k plnění povinností po ukončení provozu.

Na základě plánu úprav místa skládky předloženého provozovatelem příslušný orgán:

1. rozhodne o dalším provozování podpovrchové skládky odpadu a zároveň podmínky provozování případně změní nebo je doplní;

2. stanoví povinnosti po ukončení provozu v souladu s článkem 59a;

3. určí nezbytná opatření, aby byl v co nejkratším termínu ukončen provoz podpovrchové skládky odpadu, která neobdržela povolení k pokračování provozu.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

10 Provozování podpovrchové skládky odpadu Cour-au-Bois Nord, nacházející se na území obce Braine-le-Château, bylo povoleno královskou vyhláškou ze dne 7. března 1979, ve znění královské vyhlášky ze dne 27. prosince 1979, na dobu třiceti let za účelem skladování netoxických průmyslových odpadů.

11 Toto povolení k provozování bylo dne 29. září 1988 rovněž změněno tak, aby na této skládce mohly být skladovány i jiné druhy odpadů, například domácí a inertní odpad, což mělo za následek klasifikování uvedené skládky jako skládky 2. a 3. třídy. Pozměněné povolení k jejímu provozování bylo převáděno na jednotlivé postupné provozovatele.

12 Dne 30. října 2002 vyzval Office wallon des déchets (valonský úřad odpadového hospodářství) společnost Biffa Waste Services SA (dále jen „Biffa Waste Services“), která v té době provozovala skládku v místě Cour-au-Bois Nord, aby v souladu s článkem 180 vládního nařízení ze dne 11. března 1999 předložila plán úprav tohoto místa.

13 V průběhu roku 2006 uskutečnila skupina Veolia es treatment SA akvizici společnosti Biffa Waste Services.

14 Na základě plánu úprav předloženého společností Biffa Waste Services vydalo obecní zastupitelstvo Braine-le-Château rozhodnutím ze dne 14. května 2008 povolení k dalšímu provozování uvedené podpovrchové skládky odpadu až do 27. prosince 2009, zrušilo stávající podmínky provozování a nahradilo je podmínkami novými.

15 Dne 18. července 2008 podalo sdružení Pro-Braine žalobu na neplatnost ke Conseil d'État (Státní rada) směřující proti rozhodnutí ze dne 14. května 2008.

16 Žalobce v původním řízení svojí žalobou v podstatě obecnímu zastupitelstvu Braine-le-Château vytýká, že rozhodnutí přijalo, aniž nejprve žádost o provozování tohoto citlivého zařízení posoudilo z hlediska vlivů na životní prostředí, a konkrétně aniž požadovalo provedení studie vlivů na životní prostředí a dodrželo hmotněprávní a procesní náležitosti, které jsou s tím spojeny.

17 Podle žalobce v původním řízení je rozhodnutí ze dne 14. května 2008 protiprávní, jelikož rozhodnutí o pokračování provozování přijaté podle článku 180 vládního nařízení ze dne 11. března 1999 představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 a podpovrchové skládky odpadu třídy 2 představují zařízení uvedené v bodě 11 písm. b) přílohy II směrnice 85/337, které automaticky podléhá provedení studie vlivů podle článku 2 nařízení valonské vlády ze dne 4. července 2002, kterým byl stanoven seznam záměrů podléhajících studii vlivů a citlivých zařízení a činností.

18 S ohledem na tyto úvahy se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je konečné rozhodnutí o dalším provozování povolené nebo již provozované skládky přijaté na základě čl. 14 písm. b) směrnice […] 1999/31[…] ‚povolením‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337[…]?“

K předběžné otázce

19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda konečné rozhodnutí, jímž bylo povoleno další provozování stávající skládky přijaté podle čl. 14 písm. b) směrnice 1999/31 na základě plánu úprav předloženého provozovatelem představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337.

20 Ze znění článku 14 směrnice 1999/31, nadepsaného „Stávající skládky“, vyplývá, že členské státy musejí přijmout opatření, aby povolené skládky nebo skládky, které jsou v období provádění uvedené směrnice již provozovány, mohly nadále fungovat pouze tehdy, splní-li jejich provozovatelé požadavky uvedené směrnice.

21 Za tímto účelem provozovatelé těchto skládek zpracují a předloží ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa každé skládky, obsahující požadavky vyjmenované v článku 8 směrnice 1999/31, jakož i veškerá nápravná opatření, která považují za nutná pro splnění požadavků uvedené směrnice, s výjimkou požadavků uvedených v její příloze I bodě 1.

22 Podle čl. 14 písm. b) směrnice 1999/31 přijme po předložení tohoto plánu úprav příslušný orgán konečné rozhodnutí stran dalšího provozování na základě zmíněného plánu této směrnice.

23 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že provozování skládky v místě Cour-au-Bois Nord bylo povoleno královskou vyhláškou ze dne 7. března 1979, ve znění královské vyhlášky ze dne 27. prosince 1979, na dobu třiceti let, tedy do 27. prosince 2009. Ze spisu rovněž plyne, že v okamžiku vzniku sporu v původním řízení byla tato skládka provozována nepřetržitě od vydání původního povolení a že platnost povolení k provozování neuplynula.

24 Společnost provozující uvedenou skládku, Biffa Waste Services, předložila dne 23. května 2003 obecní správě Braine-le-Château plán úprav podle článku 180 vládního nařízení ze dne 11. března 1999 splňující požadavky článku 14 směrnice 1999/31.

25 Na základě tohoto plánu úprav povolilo obecní zastupitelstvo Braine-le-Château rozhodnutím ze dne 14. května 2008 další provozování skládky Cour-au-Bois Nord, a to až do uplynutí platnosti stávajícího povolení, tedy do 27. prosince 2009, zrušilo předcházející podmínky jejího provozování a nahradilo je podmínkami novými.

26 Je tak třeba přezkoumat, zda takové rozhodnutí představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337.

27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pojem „povolení“ je v čl. 1 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 85/337 definován jako „rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru“. Proto se o „povolení“ ve smyslu této směrnice může jednat jen tehdy, má-li být uskutečněn „záměr“.

28 Definice pojmu „záměr“ uvedená v čl. 1 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 85/337 neupřesňuje, zda mohou být změny nebo rozšíření stávajících záměrů samy považovány za „záměry“.

29 „Záměry“ ve smyslu směrnice 85/337 jsou však zejména zařízení a místa vyjmenované v její příloze II, na niž odkazuje čl. 4 odst. 2 této směrnice. Bod 11 uvedené přílohy II, nadepsaný „Ostatní záměry“, v tomto kontextu uvádí zejména „[z]ařízení ke zneškodňování odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“, tedy kategorii zahrnující místa podpovrchového skladování odpadu. Bod 13 téže přílohy zahrnuje do dotčených záměrů „[j]akoukoliv změnu nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze I nebo v příloze II, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí […]“.

30 Z těchto ustanovení vyplývá, že změna nebo rozšíření takového místa podpovrchového skladování odpadu, jaké je dotčeno ve sporu v původním řízení, může představovat „záměr“ ve smyslu směrnice 85/337 za podmínky, že může mít závažný negativní vliv na životní prostředí.

31 Jak určil Soudní dvůr, výraz „záměr“ se vztahuje k pracím nebo zásahům měnícím fyzický stav daného místa (rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další, C-275/09, Sb. rozh. s. I-1753, body 20, 24 a 38).

32 Pouhé prodloužení platnosti stávajícího povolení k provozu místa podpovrchového skladování odpadu tudíž nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav daného místa kvalifikovat jako „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 85/337.

33 Pokud se tedy „plán úprav“, který je předmětem „konečného rozhodnutí“ přijatého podle čl. 14 písm. b) směrnice 1999/31, týká změny nebo rozšíření prostřednictvím prací nebo zásahů měnících fyzický stav takového místa podpovrchového skladování odpadu a pokud by mohl mít závažný negativní vliv na životní prostředí, mohlo by být uvedené rozhodnutí považováno za „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337.

34 Co se týče věci v původním řízení, Soudní dvůr nemá k dispozici dostatečné poznatky, které by mu umožňovaly provést posouzení důsledků rozhodnutí obecního zastupitelstva Braine-le-Château ze dne 14. května 2008 pro skládku Cour-au-Bois Nord, které každopádně přísluší předkládajícímu soudu.

35 Předkládajícímu soudu tak přísluší, aby ověřil, zda konečné rozhodnutí týkající se plánu úprav předloženého provozovatelem dotčeným v původním řízení podle čl. 14 písm. b) směrnice 1999/31 povoluje změnu nebo rozšíření dotčeného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jeho fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí, a představovat tudíž „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 a bodu 13 první odrážky její přílohy II.

36 Při posuzování existence závažného negativního vlivu na životní prostředí v rámci tohoto ověření musí být zohledněno to, že účelem plánu úprav schváleného takovým konečným rozhodnutím je, jak vyplývá z dvacátého šestého bodu odůvodnění směrnice 1999/31, přijetí opatření nutných pro přizpůsobení stávající skládky ustanovením této směrnice, a že toto rozhodnutí je tedy v souladu s politikou ochrany životního prostředí.

37 Na položenou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že konečné rozhodnutí o dalším provozování stávající skládky přijaté podle čl. 14 písm. b) směrnice 1999/31 na základě plánu úprav představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 pouze tehdy, když toto rozhodnutí povoluje změnu nebo rozšíření daného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jejich fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí ve smyslu bodu 13 přílohy II směrnice 85/337, a představovat tak „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice.

K nákladům řízení

38 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Konečné rozhodnutí o dalším provozování stávající skládky přijaté podle čl. 14 písm. b) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů na základě plánu úprav představuje „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice Rady 85/337EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, pouze tehdy, když toto rozhodnutí povoluje změnu nebo rozšíření daného zařízení nebo místa prostřednictvím prací nebo zásahů měnících jejich fyzický stav, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí ve smyslu bodu 13 přílohy II uvedené směrnice 85/337, a představovat tak „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 této směrnice.

Podpisy.