Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 19. apríla 2012 *

„Smernica 1999/31/ES — Skládkovanie odpadu — Smernica 85/337/EHS — Posudzovanie vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie — Rozhodnutie o pokračovaní v prevádzke povolenej skládky pri neexistencii posudzovania vplyvov na životné prostredie — Pojem ‚povolenie'"

Vo veci C-121/11,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Belgicko) z 24. februára 2011 a doručený Súdnemu dvoru 8. marca 2011, ktorý súvisí s konaním:

Pro-Braine ASBL a i.

proti

Commune de Braine-le-Château,

za účasti:

Veolia es treatment SA,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia E. Juhász (spravodajca), G. Arestis, T. von Danwitz a D. Šváby,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Impellizzeri, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 15. decembra 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Pro-Braine ASBL a i., v zastúpení: J. Sambon, avocat,

— Veolia es treatment SA, v zastúpení: B. Deltour, avocat,

— belgická vláda, v zastúpení: T. Materne a C. Pochet, splnomocnení zástupcovia,

— rakúska vláda, v zastúpení: A. Posch a G. Holley, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: P. Oliver, A. Marghelis a M. Verheij, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: francúzština.

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 14 písm. b) smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov (Ú. v. ES L 182, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 228), ako aj článku 1 ods. 2 smernice Rady 85/337/EHS 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES z 26. mája 2003 (Ú. v. EÚ L 156, s. 17 Mim. vyd. 15/007, s. 466, ďalej len „smernica 85/337“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi združením Pro-Braine ASBL a i. (ďalej len „združenie Pro-Braine“) a obecným zastupiteľstvom obce Braine-le-Château vo veci návrhu, ktorý podalo toto združenie, na zrušenie rozhodnutia povoľujúceho pokračovať v prevádzke podzemnej skládky v mieste nazvanom „Cour-au-Bois Nord“ až do skončenia platnosti existujúceho povolenia, teda do 27. decembra 2009, ktorým sa rušia predchádzajúce podmienky prevádzky a ukladajú nové podmienky prevádzky.

Právny rámec

Právna úprava Únie

3 Článok 1 smernice 85/337 stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na posudzovanie vplyvov tých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, ktoré môžu mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie.

2. Na účely tejto smernice:

‚projekt‘ znamená:

— realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov;

— iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín;

…

‚povolenie‘ je:

rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt;

…“

4 Podľa článku 4 ods. 2 smernice 85/337:

„Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, členské štáty určia pre projekty uvedené v prílohe II na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu,

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi,

či budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písm. a) a b).“

5 Príloha II smernice 85/337 vymenúva projekty, ktoré sú predmetom článku 4 ods. 2 tejto smernice. V bode 11 tejto prílohy s názvom „Iné projekty“ sa z tohto dôvodu zmieňujú najmä „zariadenia na ukladanie [zneškodňovanie – *neoficiálny preklad*] odpadov (projekty nezahrnuté v prílohe I)“.

6 Medzi projekty uvedené v tejto prílohe patrí tiež, ako vyplýva z bodu 13 uvedenej prílohy, „akákoľvek zmena alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohe I alebo prílohe II už autorizovaných, vykonaných, alebo v procese vykonávania, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie (zmena alebo rozšírenie neuvedené v prílohe I)“.

7 Článok 8 smernice 1999/31 s názvom „Podmienky pre udelenie povolenia“ stanovuje:

„Členské štáty prijmú také opatrenia, aby zabezpečili, že:

a) príslušný orgán nevydá povolenie na skládku pokiaľ sa nepresvedčí, že:

   i) bez toho, aby bol dotknutý článok 3 ods. 4 a 5, projekt skládky spĺňa všetky príslušné požiadavky tejto smernice vrátane príloh;

   ii) správa skládky bude v rukách fyzickej osoby, ktorá je schopná skládku spravovať z technického hľadiska; je zabezpečený odborný a technický rast a školenie prevádzkovateľov a personálu skládok;

   iii) skládka bude prevádzkovaná takým spôsobom, aby sa prijali potrebné opatrenia na predchádzanie vzniku havárií a obmedzenie ich následkov;

   iv) pred zahájením prevádzky skládky žiadateľ vykonal alebo vykoná primerané opatrenia, vo forme finančnej záruky alebo v podobnej forme, na základe postupov, o ktorých rozhodnú členské štáty, aby sa zabezpečilo, že povinnosti (vrátane opatrení o starostlivosti o skládku po ukončení prevádzky) vyplývajúce z povolenia vydaného podľa ustanovení tejto smernice budú splnené a že budú dodržané postupy pre uzatvorenie skládky, ktoré vyžaduje článok 13. Táto finančná záruka ale jej ekvivalent sa ponechajú tak dlho, ako si to vyžiada údržba alebo starostlivosť o skládku po ukončení jej prevádzky v súlade s článkom 13 písm. d). Členské štáty môžu na základe vlastného uváženia vyhlásiť, že sa tento bod nevzťahuje na skládky inertného odpadu;

b) projekt skládky je v súlade s príslušným plánom odpadového hospodárstva alebo plánmi uvedenými v článku 7 smernice 75/442/EHS;

c) pred začatím prevádzky skládky vykoná príslušný orgán inšpekciu miesta s cieľom uistiť sa, či spĺňa príslušné podmienky povolenia. To v žiadnom prípade nemá vplyv na zodpovednosť prevádzkovateľa vyplývajúcu z podmienok povolenia.“

8 Podľa článku 14 smernice 1999/31 s názvom „Existujúce skládky“:

„Členské štáty prijmú opatrenia na zabezpečenie toho, aby skládky, ktorým bolo vydané povolenie alebo ktoré už boli v prevádzke v čase transpozície tejto smernice, nemohli pokračovať v prevádzke pokiaľ nebudú podľa možnosti čo najskôr uskutočnené nižšie uvedené kroky, najneskôr však do ôsmych rokov odo dňa ustanoveného v článku 18 ods. 1:

a) do jedného roka odo dňa stanoveného v článku 18 ods. 1 prevádzkovateľ pripraví a predloží príslušnému orgánu na schválenie plán úpravy skládky, vrátane podrobných údajov uvedených v článku 8 a všetky nápravné opatrenia, ktoré bude potrebné podľa prevádzkovateľa vykonať pre splnenie požiadaviek tejto smernice s výnimkou požiadaviek v bode 1 prílohy I.

b) po predložení plánu úpravy skládky príslušné orgány prijmú na základe zmieneného plánu a tejto smernice konečné rozhodnutie o tom, či prevádzka skládky môže pokračovať. Členské štáty prijmú v súlade s článkom 7 písm. g) a 13 potrebné opatrenia na čo najrýchlejšie zatvorenie tých skládok, ktorým nebolo podľa článku 8 vydané povolenie pokračovať v prevádzke.

c) na základe schváleného plánu úpravy skládky povolí príslušný orgán potrebné práce a ustanoví prechodné obdobie na dokončenie plánu. Každá existujúca skládka musí do ôsmich rokov odo dňa stanoveného v článku 18 ods. 1 spĺňať požiadavky tejto smernice, s výnimkou požiadaviek uvedených v bode 1 prílohy I.

…“

Vnútroštátna právna úprava

9 Článok 180 štvrtý odsek a nasl. dekrétu z 11. marca 1999 o environmentálnom povolení (*Moniteur belge* z 8. júna 1999), zmeneného a doplneného dekrétom z 19. septembra 2002 (*Moniteur belge* z 27. septembra 2002, ďalej len „dekrét z 11. marca 1999“) stanovuje:

„… povolenia na prevádzku podzemnej skládky vydané pred nadobudnutím účinnosti tohto dekrétu zostávajú v platnosti počas stanoveného obdobia, pokiaľ sa dodržia nasledujúce podmienky.

V lehote troch mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto dekrétu musí prevádzkovateľ podzemnej skládky povolenej pred nadobudnutím účinnosti tohto dekrétu predložiť príslušnému orgánu plán úpravy miesta skládky obsahujúci najmä tieto informácie:

1° opis súladu podzemnej skládky a jej priľahlých častí s platnou právnou úpravou a v prípade potreby opis nápravných opatrení, ktoré bude potrebné vykonať;

2° informácie o svojej profesijnej, technickej a finančnej spôsobilosti pokračovať v prevádzke podzemnej skládky a plniť si povinnosti starostlivosti o skládku po ukončení jej prevádzky.

Na základe plánu úpravy miesta skládky predloženého jej prevádzkovateľom príslušný orgán:

1° prijme rozhodnutie o tom, či prevádzka podzemnej skládky môže pokračovať, pričom v prípade potreby zmení alebo doplní podmienky prevádzky;

2° stanoví povinnosti po ukončení prevádzky skládky v súlade s článkom 59a;

3° určí potrebné opatrenia na čo najrýchlejšie zatvorenie podzemnej skládky, ktorej nebolo vydané povolenie pokračovať v prevádzke.

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

10 Prevádzka podzemnej skládky v Cour-au-Bois Nord, nachádzajúcom sa na území obce Braine-le-Château, bola povolená kráľovským nariadením zo 7. marca 1979, zmeneným a doplneným kráľovským nariadením z 27. decembra 1979, na obdobie tridsiatich rokov a na účely zhromažďovania netoxických priemyselných odpadov.

11 Toto povolenie na prevádzkovanie bolo tiež zmenené a doplnené 29. septembra 1988 s cieľom umožniť tejto skládke zhromažďovanie iných druhov odpadov, ako je domový odpad a inertný odpad, čo viedlo ku kvalifikácii uvedenej skládky ako skládky triedy 2 a 3. Povolenie prevádzkovať túto skládku, v znení zmien a doplnení, bolo postúpené na následných prevádzkovateľov.

12 Office wallon des déchets (Valónsky úrad pre odpady) 30. októbra 2002 vyzval spoločnosť Biffa Waste Services SA (ďalej len „Biffa Waste Services“), ktorá k tomuto dátumu prevádzkovala skládku v Cour-au-Bois Nord, aby predložila plán úpravy tejto skládky v súlade s článkom 180 dekrétu z 11. marca 1999.

13 V priebehu roka 2006 skupina Veolia es treatment SA nadobudla spoločnosť Biffa Waste Services.

14 Na základe plánu úpravy, ktorý predložila spoločnosť Biffa Waste Services, obecné zastupiteľstvo obce Braine-le-Château povolilo rozhodnutím zo 14. mája 2008 pokračovať v prevádzke uvedenej podzemnej skládky do 27. decembra 2009, a zrušilo existujúce podmienky prevádzky, ktoré nahradilo novými podmienkami prevádzky.

15 Združenie Pro-Braine podalo 18. júla 2008 na Conseil d'État žalobu o neplatnosť proti tomuto rozhodnutiu zo 14. mája 2008.

16 Vo svojej žalobe žalobca obecnému zastupiteľstvu obce Braine-le-Château v podstate vytýka, že uvedené rozhodnutie prijalo bez toho, aby žiadosť o prevádzku tohto zaradeného zariadenia predtým posúdilo z hľadiska vplyvov na životné prostredie, konkrétnejšie bez toho, aby požadovalo uskutočnenie posudzovania vplyvov na životné prostredie a dodržalo procesné a hmotnoprávne formálne náležitosti, ktoré sú s tým spojené.

17 Podľa žalobcu vo veci samej je rozhodnutie zo 14. mája 2008 protiprávne, pretože rozhodnutie o pokračovaní v prevádzke prijaté podľa článku 180 dekrétu z 11. marca 1999 je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337 a podzemné skládky triedy 2 sú zariadením uvedeným v bode 11 písm. b) prílohy II smernice 85/337, ktoré automaticky podlieha posudzovaniu vplyvov podľa článku 2 nariadenia valónskej vlády zo 4. júla 2002, ktorým bol prijatý zoznam projektov podliehajúcich posudzovaniu vplyvov a zaradených zariadení a činností.

18 Vzhľadom na tieto úvahy Conseil d'État rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Je konečné rozhodnutie týkajúce sa pokračovania v prevádzke skládky, ktorá je povolená alebo už v prevádzke, prijaté na základe článku 14 písm. b) 1999/31… ‚povolením‘ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337…?“

O prejudiciálnej otázke

19 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či konečné rozhodnutie, ktorým bolo povolené pokračovať v prevádzke existujúcej skládky, prijaté podľa článku 14 písm. b) smernice 1999/31 na základe plánu úpravy navrhnutého prevádzkovateľom je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337.

20 Zo znenia článku 14 smernice 1999/31 s názvom „Existujúce skládky“ vyplýva, že členské štáty musia prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby skládky, ktorým bolo vydané povolenie alebo ktoré už boli v prevádzke v čase prebratia tejto smernice, mohli pokračovať v prevádzke len vtedy, ak ich prevádzkovatelia splnia požiadavky uvedenej smernice.

21 Na tento účel prevádzkovatelia týchto skládok pripravia a príslušnému orgánu predložia na schválenie plán úpravy miesta každej skládky vrátane požiadaviek vymenovaných v článku 8 smernice 1999/31, ako aj všetky nápravné opatrenia, ktoré bude potrebné podľa prevádzkovateľov vykonať na splnenie požiadaviek tejto smernice, s výnimkou požiadaviek uvedených v prílohe I bode 1 tejto smernice.

22 Podľa článku 14 písm. b) smernice 1999/31 príslušné orgány prijmú po predložení tohto plánu úpravy, a to na základe uvedeného plánu a tejto smernice, konečné rozhodnutie o tom, či prevádzka skládky môže pokračovať.

23 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu tiež vyplýva, že prevádzka skládky v Cour-au-Bois Nord bola povolená kráľovským nariadením zo 7. marca 1979, zmeneným a doplneným kráľovským nariadením z 27. decembra 1979, na obdobie tridsiatich rokov, teda do 27. decembra 2009. Zo spisu tiež vyplýva, že v čase konania vo veci samej bola táto skládka nepretržite prevádzkovaná od vydania pôvodného povolenia a že platnosť tohto povolenia na prevádzkovanie neskončila.

24 Spoločnosť prevádzkujúca uvedenú skládku, Biffa Waste Services, predložila 23. mája 2003 na obecný úrad obce Braine-le-Château plán úpravy podľa článku 180 dekrétu z 11. marca 1999, ktorý spĺňa požiadavky článku 14 smernice 1999/31.

25 Na základe tohto plánu úpravy obecné zastupiteľstvo obce Braine-le-Château povolilo uznesením zo 14. mája 2008 pokračovať v prevádzke skládky v Cour-au-Bois Nord až do ukončenia platnosti existujúceho povolenia, čiže do 27. decembra 2009, a zrušilo existujúce podmienky prevádzky a nahradilo ich novými podmienkami.

26 Treba preskúmať, či takéto rozhodnutie je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337.

27 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že pojem „povolenie“ je v článku 1 ods. 2 smernice 85/337 definovaný ako „rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt“. Preto o „povolenie“ v zmysle tejto smernice môže ísť len v rozsahu, v akom sa „projekt“ musí realizovať.

28 Definícia pojmu „projekt“ uvedeného v článku 1 ods. 2 smernice 85/337 nespresňuje, či sa zmeny alebo rozšírenia existujúcich projektov môžu samy osebe považovať za „projekty“.

29 „Projektmi“ v zmysle smernice 85/337 však sú zariadenia a miesta vymenované v jej prílohe II, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 2 tejto smernice. V bode 11 uvedenej prílohy II s názvom „Iné projekty“ sa z tohto dôvodu spomínajú najmä „zariadenia na ukladanie [zneškodňovanie – *neoficiálny preklad*] odpadov (projekty nezahrnuté v prílohe I)“, čo je kategória, ktorá zahŕňa podzemné skládky. Bod 13 tej istej prílohy zahŕňa medzi uvedené projekty „akúkoľvek zmenu alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohe I alebo prílohe II už autorizovaných, vykonaných, alebo v procese vykonávania, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie…“.

30 Z týchto ustanovení vyplýva, že zmena alebo rozšírenie takej podzemnej skládky, akou je skládka, o ktorú ide vo veci samej, by mohli byť „projektom“ v zmysle smernice 85/377, pokiaľ môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

31 Ako Súdny dvor konštatoval, pojem „projekt“ sa týka prác alebo zásahov, ktoré menia fyzický stav daného miesta (rozsudok zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i., C-275/09, Zb. s. I-1753, body 20, 24 a 38).

32 Samotné predĺženie platnosti existujúceho povolenia prevádzkovať podzemnú skládku nemožno v prípade, že nedochádza k prácam alebo zásahom meniacim fyzický stav daného miesta, kvalifikovať ako „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337.

33 Preto pokiaľ sa „plán úpravy“, ktorý je predmetom „konečného rozhodnutia“ prijatého podľa článku 14 písm. b) smernice 1999/31, týka zmeny alebo rozšírenia takejto podzemnej skládky prostredníctvom prác či zásahov meniacich jej fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, uvedené rozhodnutie by sa mohlo považovať za „povolenie“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337.

34 Pokiaľ ide o vec samu, Súdny dvor nemá k dispozícii dostatok informácií, aby mohol posúdiť dôsledky rozhodnutia obecného zastupiteľstva obce Braine-le-Château zo 14. mája 2008 na skládku v Cour-au-Bois Nord, ktorých posúdenie v každom prípade prináleží vnútroštátnemu súdu.

35 Vnútroštátnemu súdu tak prináleží overiť, či konečné rozhodnutie týkajúce sa plánu úpravy, ktoré predložil prevádzkovateľ dotknutý vo veci samej na základe článku 14 ods. b) smernice 1999/31, povoľuje zmenu alebo rozšírenie predmetného zariadenia alebo miesta skládky prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, a teda môžu byť „projektom“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337 a bodu 13 prvej zarážky prílohy II tejto smernice.

36 Pri posúdení existencie podstatného nepriaznivého vplyvu na životné prostredie sa v rámci tohto overenia musí zohľadniť skutočnosť, že plán úpravy schválený v takomto konečnom rozhodnutí má za cieľ, ako vyplýva z odôvodnenia 26 smernice 1999/31, aby sa prijali opatrenia nevyhnutné na prispôsobenie existujúcich skládok ustanoveniam tejto smernice, a teda že toto rozhodnutie patrí do politiky ochrany životného prostredia.

37 Na položenú otázku teda treba odpovedať tak, že konečné rozhodnutie týkajúce sa pokračovania v prevádzke existujúcej skládky prijaté podľa článku 14 písm. b) smernice 1999/31 a na základe plánu úpravy je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice 85/337 len vtedy, ak toto rozhodnutie povoľuje zmenu alebo rozšírenie zariadenia alebo miesta prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie v zmysle bodu 13 prílohy II smernice 85/337, a teda predstavovať „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 tejto smernice.

O trovách

38 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Konečné rozhodnutie týkajúce sa pokračovania v prevádzke existujúcej skládky prijaté podľa článku 14 písm. b) smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov a na základe plánu úpravy je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice Rady 85/337/EHS 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES z 26. mája 2003, len vtedy, ak toto rozhodnutie povoľuje zmenu alebo rozšírenie zariadenia alebo miesta prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie v zmysle bodu 13 prílohy II smernice 85/337, a teda predstavovať „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 tejto smernice.

Podpisy