Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 19. aprila 2012*

„Direktiva 1999/31/ES — Odlaganje odpadkov na odlagališčih — Direktiva 85/337/EGS — Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje — Odločba o nadaljevanju obratovanja odlagališča z dovoljenjem, sprejeta brez presoje vplivov na okolje — Pojem ‚soglasje za izvedbo‘“

V zadevi C-121/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija) z odločbo z dne 24. februarja 2011, ki je prispela na Sodišče 8. marca2011, v postopku

Pro-Braine ASBL in drugi

proti

Commune de Braine-le-Château,

ob udeležbi

Veolia es treatment SA,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász (poročevalec), G. Arestis, T. von Danwitz in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. decembra 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Pro-Braine ASBL in druge J. Sambon, odvetnik,

— za Veolia es treatment SA B. Deltour, odvetnik,

— za belgijsko vlado T. Materne in C. Pochet, zastopnika,

— za avstrijsko vlado A. Posch in G. Holley, zastopnika,

* Jezik postopka: francoščina.

— za Evropsko komisijo P. Oliver, A. Marghelis in M. Verheij, zastopniki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 14(b) Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228) in člena 1(2) Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466; v nadaljevanju: Direktiva 85/337).

2 Predlog je bil vložen v okviru spora med Pro-Braine ASBL in drugi (v nadaljevanju: združenje Pro-Braine) ter collège communal (izvršilni organ) občine Braine-le-Château glede zahteve tega združenja za odpravo odločbe, s katero je bilo dovoljeno nadaljevanje obratovanja centra za ravnanje z odpadki v kraju „Cour-au-Bois Nord“ do konca veljavnosti obstoječega dovoljenja, to je do 27. decembra 2009, in s katero so bili razveljavljeni prejšnji pogoji za obratovanje in določeni novi.

Pravni okvir

Ureditev Unije

3 Člen 1 Direktive 85/337 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

2. V tej direktivi:

‚projekt‘ pomeni:

— izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov,

— druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov;

[…]

‚soglasje za izvedbo‘ pomeni:

odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta.

[…]“

4 Člen 4(2) Direktive 85/337 določa:

„Ob upoštevanju člena 2(3) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica,

odločijo, ali se bo projekt presojal skladno s členi 5 do 10.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v (a) in (b).“

5 V Prilogi II k Direktivi 85/337 so našteti projekti, za katere velja člen 4(2) te direktive. V točki 11 te priloge z naslovom „Drugi projekti“ so tako med drugim omenjena „odlagališča odpadkov (projekti, ki niso vključeni v Prilogo I)“.

6 Med projekti, na katere se nanaša ta priloga, kot izhaja iz njene točke 13, je tudi „vsaka sprememba ali razširitev projektov, naštetih v Prilogi I in Prilogi II, ki so že dovoljeni, izvedeni ali v izvedbi in lahko imajo pomembne škodljive vplive na okolje (sprememba ali razširitev, ki ni vključena v Prilogi I)“.

7 Člen 8 Direktive 1999/31 z naslovom „Pogoji za dovoljenje“ določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

(a) da pristojni organ ne izda dovoljenja za odlagališče, če ni zagotovljeno:

(i) da, brez vpliva na člen 3(4) in (5), projekt odlagališča izpolnjuje vse ustrezne zahteve te direktive, vključno s prilogami;

(ii) da bo odlagališče upravljala fizična oseba, ki je strokovno usposobljena za upravljanje odlagališča; da sta zagotovljena strokovni in tehnični razvoj ter usposabljanje upravljavcev in osebja odlagališča;

(iii) da odlagališče obratuje, tako da so sprejeti potrebni ukrepi za preprečitev nesreč in omejitev njihovih posledic;

(iv) da je ali bo prosilec s finančnim zavarovanjem ali s temu enakovrednim ukrepom na podlagi pogojev in načinov, o katerih se odločijo države članice, pred začetkom odlaganja ustrezno ukrepal za zagotovitev, da se izpolnijo vse obveznosti (vključno s tistimi, ki se nanašajo na upravljanje po zaprtju) iz dovoljenja, izdanega po določbah te direktive, in da se upoštevajo postopki zapiranja iz člena 13. To zavarovanje se zadrži ali temu enakovreden ukrep izvaja, dokler tako zahteva vzdrževanje odlagališča in njegovo upravljanje po zaprtju v skladu s členom 13(d). Države članice po lastni izbiri lahko izjavijo, da se ta točka ne uporablja za odlagališča za inertne odpadke;

(b) da je projekt odlagališča usklajen z ustreznim načrtom ali načrti ravnanja z odpadki iz člena 7 Direktive 75/442/EGS;

(c) da pred začetkom odlaganja pristojni organ pregleda odlagališče za zagotovitev, da odlagališče izpolnjuje ustrezne pogoje za dovoljenje. To v nobenem primeru ne bo zmanjšalo odgovornosti upravljavca, določene s pogoji za dovoljenje.“

8 Člen 14 Direktive 1999/31 z naslovom „Obstoječa odlagališča“ določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da odlagališča, ki ob prenosu te direktive že imajo dovoljenja ali že delujejo, ne smejo več obratovati, razen če se čim prej in najpozneje v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1), izvedejo naslednji koraki:

(a) v enem letu od datuma, določenega v členu 18(1), upravljavec odlagališča pripravi in predloži pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča skupaj s podrobnostmi, navedenimi v členu 8 in vsemi sanacijskimi ukrepi, za katere meni, da bodo potrebni za izpolnitev zahtev te direktive, razen zahtev iz točke 1 Priloge I;

(b) po predložitvi načrta prilagoditve odlagališča pristojni organi sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive. Države članice v skladu s členom 7(g) in členom 13 sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu s členom 8 ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje;

(c) na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odlagališča pristojni organ dovoli potrebna dela in določi prehodno obdobje za izvedbo načrta. Vsa obstoječa odlagališča izpolnjujejo zahteve te direktive razen zahtev iz točke 1 Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1);

[…]“

Nacionalna ureditev

9 Člen 180, četrti odstavek in naslednji, odloka z dne 11. marca 1999 v zvezi z okoljevarstvenim dovoljenjem (*Moniteur belge* z dne 8. junija 1999), kakor je bil spremenjen z odlokom z dne 19. septembra 2002 (*Moniteur belge* z dne 27. septembra 2002), (v nadaljevanju: odlok z dne 11. marca 1999) določa:

„[…] dovoljenja za obratovanje centrov za ravnanje z odpadki, izdana pred začetkom veljavnosti tega odloka, ostanejo veljavna do roka, ki je bil določen, ob upoštevanju spodaj naštetih pogojev.

Upravljavec centra za ravnanje z odpadki, za katerega je bilo izdano dovoljenje pred začetkom veljavnosti tega odloka, mora v trimesečnem roku od začetka veljavnosti tega odloka pristojnemu organu predložiti načrt prilagoditve odlagališča, ki mora med drugim vsebovati te podatke:

(1) opis skladnosti centra za ravnanje z odpadki in njegovih pridruženih obratov z veljavnimi predpisi, in če je to potrebno, opis sanacijskih ukrepov, ki bi jih bilo treba sprejeti;

(2) podatke o poklicni, tehnični in finančni sposobnosti za nadaljevanje obratovanja centra za ravnanje z odpadki in za izpolnjevanje obveznosti po koncu obratovanja.

Pristojni organ na podlagi načrta prilagoditve odlagališča, ki ga je predložil upravljavec:

1. odloči o nadaljevanju obratovanja centra za ravnanje z odpadki, pri čemer spremeni ali dopolni pogoje za obratovanje, če je to potrebno;

2. v skladu s členom 59a določi obveznosti po koncu obratovanja;

3. določi ukrepe, potrebne za čim hitrejše zaprtje centra za ravnanje z odpadki, v zvezi s katerim ni bilo izdano dovoljenje za nadaljevanje obratovanja.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 Obratovanje centra za ravnanje z odpadki Cour-au-Bois Nord na ozemlju občine Braine-le-Château je bilo s kraljevim odlokom z dne 7. marca 1979, ki je bil spremenjen s kraljevim odlokom z dne 27. decembra 1979, dovoljeno za obdobje trideset let za sprejem nestrupenih industrijskih odpadkov.

11 To dovoljenje za obratovanje je bilo ponovno spremenjeno 29. septembra 1988, tako da je ta center lahko sprejemal tudi druge vrste odpadkov, kot so gospodinjski in inertni odpadki, zaradi česar je bil ta center klasificiran kot odlagališče 2. in 3. reda. Dovoljenje za obratovanje, kakor je bilo spremenjeno, se je prenašalo na prihodnje upravljavce.

12 Office wallon des déchets (valonski urad za odpadke) je 30. oktobra 2002 pozval družbo Biffa Waste Services SA (v nadaljevanju: Biffa Waste Services), ki je takrat upravljala center na odlagališču Cour-au-Bois Nord, naj v skladu s členom 180 odloka z dne 11. marca 1999 predloži načrt prilagoditve za to odlagališče.

13 Leta 2006 je skupina Veolia es treatment SA (v nadaljevanju: Veolia) pridobila družbo Biffa Waste Services.

14 Na podlagi načrta prilagoditve, ki ga je predložila družba Biffa Waste Services, je izvršilni organ občine Braine-le-Château z odločbo z dne 14. maja 2008 dovolil nadaljevanje obratovanja tega centra za ravnanje z odpadki do 27. decembra 2009, razveljavil obstoječe pogoje za obratovanje in jih nadomestil z novimi.

15 Združenje Pro-Braine je 18. julija 2008 na Conseil d'État vložilo tožbo, s katero zahteva odpravo odločbe z dne 14. maja 2008.

16 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v tožbi izvršilnemu organu občine Braine-le--Château v bistvu očita, da je sprejel navedeno odločbo, ne da bi pred tem prošnjo za obratovanje tega klasificiranega obrata preizkusil v okviru sistema za presojo vplivov na okolje, in, natančneje, da ni zahteval izvedbe študije o vplivih na okolje in da ni upošteval s tem povezanih materialno- in procesnopravnih zahtev.

17 Po mnenju tožeče stranke v postopku v glavni stvari je odločba z dne 14. maja 2008 nezakonita, ker naj bi odločba o nadaljevanju obratovanja, ki je bila sprejeta na podlagi člena 180 odloka z dne 11. marca 1999, pomenila „soglasje za izvedbo" v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 in ker naj bi bili centri za ravnanje z odpadki 2. reda odlagališča v smislu točke 11(b) Priloge II k Direktivi 85/337, za katera je treba *ipso iure* izvesti študije o vplivih na okolje na podlagi člena 2 odloka valonske vlade z dne 4. julija 2002, ki določa seznam projektov, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, ter klasificirana odlagališča in dejavnosti.

18 Ob upoštevanju teh ugotovitev je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je dokončna odločba, ki se nanaša na nadaljevanje obratovanja odlagališča, ki že ima dovoljenje ali že deluje, in ki je bila sprejeta na podlagi člena 14(b) Direktive [1999/31], ‚soglasje za izvedbo' v smislu člena 1(2) Direktive 85/337[…]?"

Vprašanje za predhodno odločanje

19 Predložitveno sodišče z vprašanjem sprašuje, ali dokončna odločba, ki dovoljuje nadaljevanje obratovanja obstoječega odlagališča in je bila v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31 sprejeta na podlagi načrta prilagoditve, ki ga je predložil upravljavec, pomeni ‚soglasje za izvedbo' v smislu člena 1(2) Direktive 85/337.

20 Iz besedila člena 14 Direktive 1999/31 z naslovom „Obstoječa odlagališča" izhaja, da morajo države članice sprejeti ukrepe, s katerimi zagotovijo, da lahko odlagališča, ki ob prenosu te direktive že imajo dovoljenja ali že obratujejo, nadaljujejo obratovanje le, če njihovi upravljavci izpolnijo pogoje iz te direktive.

21 Upravljavci teh odlagališč s tem namenom pripravijo in predložijo pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve za vsako odlagališče v skladu z zahtevami iz člena 8 Direktive 1999/31 in vse sanacijske ukrepe, za katere menijo, da so nujni za izpolnjevanje zahtev te direktive, z izjemo zahtev, ki so navedene v Prilogi I, točka 1, te direktive.

22 V skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31 pristojni organ po predložitvi tega načrta prilagoditve sprejme dokončno odločbo o tem, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive.

23 Iz odločbe predložitvenega sodišča izhaja, da je bilo obratovanje odlagališča v kraju Cour-au-Bois Nord dovoljeno s kraljevim odlokom z dne 7. marca 1979, ki je bil spremenjen s kraljevim odlokom z dne 27. decembra 1979, za obdobje tridesetih let, to je do 27. decembra 2009. Iz spisa prav tako izhaja, da je v času dejanskega stanja spora v glavni stvari to odlagališče od pridobitve začetnega dovoljenja obratovalo neprekinjeno in da dovoljenje za obratovanje še ni poteklo.

24 Družba Biffa Waste Services, ki je upravljala to odlagališče, je 23. maja 2003 na podlagi člena 180 odloka z dne 11. marca 1999 upravi občine Braine-le-Château predložila načrt prilagoditve, ki je ustrezal določbam člena 14 Direktive 1999/31.

25 Na podlagi tega načrta prilagoditve je izvršilni organ občine Braine-le-Château z odločbo z dne 14. maja 2008 dovolil nadaljevanje obratovanja odlagališča Cour-au-Bois Nord do konca veljavnosti obstoječega dovoljenja, to je do 27. decembra 2009, razveljavil obstoječe pogoje za obratovanje in jih nadomestil z novimi pogoji.

26 Tako je treba preizkusiti, ali taka odločba pomeni „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337.

27 V zvezi s tem je treba spomniti, da je pojem „soglasje za izvedbo“ v členu 1(2) Direktive 85/337 opredeljen kot „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“. Zato lahko gre za „soglasje za izvedbo“ v smislu te direktive le, če gre za „projekt“, ki ga je treba izvesti.

28 Iz opredelitve pojma „projekt“ iz člena 1(2) Direktive 85/337 ni razvidno, ali se lahko tudi same spremembe ali razširitve obstoječih projektov štejejo za „projekte“.

29 Vendar so „projekti“ v smislu Direktive 85/337 tudi obrati in kraji, ki so našteti v Prilogi II k tej direktivi, na katero se sklicuje člen 4(2) iste direktive. V točki 11 Priloge II z naslovom „Drugi projekti“ so v zvezi s tem med drugim omenjena „odlagališča odpadkov (projekti, ki niso vključeni v Prilogo I)“, kar je kategorija, ki zajema centre za ravnanje z odpadki. Na podlagi točke 13 te priloge je med zadevne projekte vključena „vsaka sprememba ali razširitev projektov, naštetih v Prilogi I in Prilogi II, ki so že dovoljeni, izvedeni ali v izvedbi in lahko imajo pomembne škodljive vplive na okolje […]“.

30 Iz teh določb izhaja, da se sprememba ali razširitev odlagališča, kakršna je predmet spora v glavni stvari, lahko šteje za projekt v smislu Direktive 85/337, ker ima lahko pomembne škodljive vplive na okolje.

31 Kot je Sodišče ugotovilo, se pojem „projekt“ nanaša na dela ali posege, ki spreminjajo fizično stvarnost območja (sodba z dne 17. marca 2011 v zadevi Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi, C-275/09, ZOdl., str. I-1753, točke 20, 24 in 38).

32 Tako le podaljšanja veljavnega soglasja za obratovanje odlagališča, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337.

33 Zato bi bilo, če se „načrt prilagoditve“, ki je predmet „dokončne odločbe“, sprejete v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31, nanaša na spremembo ali razširitev z deli ali posegi, ki spreminjajo fizično stvarnost takega odlagališča, in če bi lahko imel pomembne škodljive vplive na okolje, to odločbo mogoče šteti za „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337.

34 Sodišče nima na voljo zadostnih podatkov o zadevi v postopku v glavni stvari, da bi lahko presodilo, kaj pomeni odločba izvršilnega organa občine Braine-le-Château z dne 14. maja 2008 za odlagališče Cour-au-Bois Nord, kar je presoja, za katero je v vsakem primeru pristojno predložitveno sodišče.

35 Tako mora predložitveno sodišče preveriti, ali dokončna odločba, ki se nanaša na načrt prilagoditve, ki ga je predložil upravljavec v postopku v glavni stvari na podlagi člena 14(b) Direktive 1999/31, dovoljuje spremembo ali razširitev zadevnega obrata ali kraja z deli ali posegi, ki spreminjajo njegovo fizično stvarnost, ki bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje ter je zato „projekt“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 in točke 13, prva alinea, Priloge II k tej direktivi.

36 Pri presoji obstoja pomembnih škodljivih vplivov na okolje v okviru tega preizkusa je treba upoštevati dejstvo, da je, kot izhaja iz uvodne izjave 26 Direktive 1999/31, namen načrta prilagoditve, ki je potrjen s tako dokončno odločbo, sprejetje potrebnih ukrepov za prilagoditev obstoječega odlagališča določbam te direktive in da taka odločba torej spada v okvir politike varstva okolja.

37 Na postavljeno vprašanje je treba torej odgovoriti tako, da se dokončna odločba v zvezi z nadaljevanjem obratovanja obstoječega odlagališča, ki je bila v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31 sprejeta na podlagi načrta prilagoditve, šteje za „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 le, če se s to odločbo dovoljuje sprememba ali razširitev obrata ali kraja z deli ali posegi, ki spreminjajo njegovo fizično stvarnost, ki bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje v smislu točke 13 Priloge II k Direktivi 85/337 in se zato šteje za „projekt“ v smislu člena 1(2) te direktive.

Stroški

38 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Dokončna odločba v zvezi z nadaljevanjem obratovanja obstoječega odlagališča, ki je bila v skladu s členom 14(b) Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih sprejeta na podlagi načrta prilagoditve, se šteje za „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003, le če se s to odločbo dovoljuje sprememba ali razširitev obrata ali kraja z deli ali posegi, ki spreminjajo njegovo fizično stvarnost, ki bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje v smislu točke 13 Priloge II k Direktivi 85/337 in se zato šteje za „projekt“ v smislu člena 1(2) te direktive.

Podpisi