Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 14. mája 2020*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Odpady – Smernica 1999/31/ES – Existujúce skládky – Doba starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky – Predĺženie – Náklady skládkovania odpadov – Zásada znečisťovateľ platí – Časová pôsobnosť smernice“

Vo veci C-15/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) z 18. decembra 2018 a doručený Súdnemu dvoru 10. januára 2019, ktorý súvisí s konaním:

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

proti

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory A. Arabadžiev (spravodajca), sudcovia P. G. Xuereb a T. von Danwitz,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. novembra 2019,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA, v zastúpení: L. Opilio, G. Pellegrino a P. Cavasola, avvocati,

– Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., v zastúpení: F. Tedeschini, avvocato,

– Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara a F. Thiran, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 16. januára 2020,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: taliančina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 10 a 14 smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov (Ú. v. ES L 182, 1999, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 228).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (ďalej len „A.M.A.“) zodpovednou za zber a skládku pevného komunálneho odpadu pre mesto Rím (Taliansko) a Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri. (ďalej len „Co.La.Ri.“), prevádzkovateľom skládky odpadov Malagrotta (región Lazio, Taliansko), ktorého predmetom je zvýšenie nákladov spojených s povinnosťou združenia Co.La.Ri. zabezpečiť starostlivosť o túto skládku minimálne po dobu 30 rokov po skončení jej prevádzky namiesto pôvodne plánovaných 10 rokov.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia 25 a 29 smernice 1999/31 stanovujú:

„(25) keďže skládky, ktoré sa uzatvoria pred dátumom transpozície tejto smernice by nemali podliehať ustanoveniam o postupe pri ukončení prevádzky;

…

(29) keďže by bolo potrebné prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby cena účtovaná za uloženie odpadu na skládku pokrývala všetky náklady vynaložené na jej zriadenie a prevádzku, vrátane, pokiaľ je to vhodné, finančnej záruky alebo jej ekvivalentu, ktoré musí prevádzkovateľ poskytnúť, ako aj odhadované náklady na uzatvorenie skládky, vrátane nákladov potrebných na starostlivosť o skládku po skončení prevádzky.“

4 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Celkový cieľ“, v odseku 1 stanovuje:

„S cieľom splniť požiadavky smernice [Rady] 75/442/EHS [z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, 1975, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23)], najmä jej článkov 3 a 4, je cieľom tejto smernice, prostredníctvom prísnych prevádzkových a technických požiadaviek na odpad a skládky, ustanoviť opatrenia, postupy a pokyny pre pre[d]chádzanie alebo obmedzovanie, pokiaľ je to možné, negatívnych vplyvov na životné prostredie, najmä znečisťovania povrchových vôd, podzemných vôd, pôdy a ovzdušia a globálneho životného prostredia, vrátane skleníkového efektu, ako aj akéhokoľvek rizika pre zdravie ľudí, ktoré by skládka odpadu mohla predstavovať počas celého svojho životného cyklu.“

5 Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Definície“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

…

g) *skládka* znamená miesto na ukladanie odpadu na alebo do pôdy (tzn. pod zem),…

…

l) *prevádzkovateľ* znamená fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá je zodpovedná za skládku v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi toho členského štátu, na území ktorého sa skládka nachádza; v jednotlivých etapách, tzn. od prípravnej etapy až po etapu starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky, môže ísť o rôzne osoby;

…

n) *držiteľ* znamená pôvodca odpadu alebo fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá má odpad v držbe;

…“

6 Podľa článku 3 ods. 1 smernice 1999/31 budú členské štáty uplatňovať túto smernicu na každú skládku, na ktorú sa vzťahuje definícia uvedená v článku 2 písm. g) uvedenej smernice.

7 Podľa článku 10 tej istej smernice, nazvanom „Náklady skládkovania odpadov“:

„Členské štáty prijmú opatrenia na zabezpečenie toho, aby všetky náklady súvisiace so zriadením a prevádzkou skládky, vrátane, pokiaľ je to možné, nákladov finančnej záruky alebo jej ekvivalentu uvedeného v článku 8 písm. a) bodu iv) a odhadovaných nákladov na uzatvorenie skládky a starostlivosti o ňu po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov, boli pokryté cenou účtovanou prevádzkovateľom za ukladanie jednotlivých druhov odpadov na skládku. Podľa požiadaviek smernice Rady 90/313/EHS zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí [Ú. v. ES L 158, 1990, s. 56; Mim. vyd. 15/001, s. 402)] členské štáty zabezpečia transparentnosť pri zbere a používaní informácií o všetkých potrebných nákladoch.“

8 Článok 13 smernice 1999/31, nazvaný „Postupy uzatvárania skládok a starostlivosti o skládky po skončení ich prevádzky“, v odseku 1 uvádza:

„Členské štáty prijmú opatrenia na zabezpečenie toho, aby všade tam, kde to prichádza do úvahy, v súlade s povolením:

…

c) po definitívnom uzatvorení skládky je prevádzkovateľ zodpovedný za jej údržbu, monitorovanie a kontrolu v etape starostlivosti o skládku po ukončení jej prevádzky po takú dlhú dobu, ako to požaduje príslušný orgán, berúc do úvahy dobu, počas ktorej by skládka mohla predstavovať nebezpečenstvo.

Prevádzkovateľ oznámi príslušnému orgánu všetky významné nepriaznivé dopady na životné prostredie odhalené pomocou kontrolných postupov a riadi sa rozhodnutím príslušného orgánu o povahe a časovom harmonograme nápravných opatrení, ktoré majú byť prijaté;

d) prevádzkovateľ skládky je zodpovedný za monitorovanie a analýzu skládkových plynov a vôd presakujúcich zo skládky a režimu podzemných vôd v blízkosti skládky v súlade s prílohou III po takú dlhú dobu, akú príslušný orgán považuje za potrebnú, počas ktorej by skládka mohla predstavovať nebezpečenstvo pre životné prostredie, bez toho, aby sa to dotklo právnych predpisov spoločenstva alebo vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa zodpovedností držiteľa odpadu.“

9 Podľa článku 14 tejto smernice 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;

…“

10 Článok 18 uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty uvedú do účinnosti ustanovenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do dvoch rokov od nadobudnutia jej účinnosti a bezodkladne o tom informujú Európsku komisiu. Podľa jej článku 19 nadobudla smernica účinnosť 16. júla 1999.

Talianske právo

11 Smernica 1999/31 bola do talianskeho práva prebratá prostredníctvom decreto legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (legislatívny dekrét č. 36 o vykonaní smernice 1999/31/ES o skládkach odpadov) z 13. januára 2003 (riadna príloha GURI č. 59 z 12. marca 2003). Články 15 a 17 tohto dekrétu v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „legislatívny dekrét č. 36/2003“) preberajú články 10 a 14 smernice 1999/31.

12 Podľa článku 15 legislatívneho dekrétu č. 36/2003:

„Cena za uloženie odpadu na skládke musí pokrývať náklady na jej vybudovanie a prevádzku, náklady vynaložené v súvislosti s poskytnutím finančnej záruky a odhadované náklady na uzatvorenie skládky, ako aj náklady na starostlivosť o ňu po dobu uvedenú v článku 10 ods. 1 písm. i).“

13 Prvý odsek článku 10 tohto dekrétu bol zrušený prostredníctvom decreto legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento (legislatívny dekrét č. 59 o úplnom vykonaní smernice 96/61/ES o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečisťovania životného prostredia) z 18. februára 2005 (riadna príloha GURI č. 93 z 22. apríla 2005).

14 Článok 17 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 36/2003 stanovuje:

„Skládky už povolené ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto dekrétu môžu až do 31. decembra 2006 prijímať odpady, pre ktoré boli schválené.“

15 Článok 17 ods. 3 tohto legislatívneho dekrétu stanovuje lehotu na uvedenie existujúcich skládok do súladu s novými požiadavkami takto:

„Do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto dekrétu predloží držiteľ povolenia podľa odseku 1, prípadne na základe jeho splnomocnenia prevádzkovateľ skládky, príslušnému orgánu plán úpravy skládky v súlade s ustanoveniami tohto dekrétu vrátane finančných záruk podľa článku 14.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

16 A.M.A., spoločnosť vo vlastníctve mesta Rím (Taliansko), je koncesionárom zberu, prepravy, spracovania, recyklácie a ukladania komunálneho odpadu na území tohto mesta.

17 Zmluvou z 26. januára 1996 poverila činnosťou ukladania pevného komunálneho odpadu na skládku Malagrotta do 31. decembra 2005 Co.La.Ri. Podľa tejto zmluvy je A.M.A. „držiteľom“ v zmysle článku 2 písm. n) smernice 1999/31, zatiaľ čo Co.La.Ri. je „prevádzkovateľom“ v zmysle článku 2 písm. l) tejto smernice. Všetky odpady mesta Rím boli uložené na skládku Malagrotta až do jej uzatvorenia.

18 Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že v súlade s článkom 10 smernice 1999/31 sa doba starostlivosti o skládku Malagrotta po skončení jej prevádzky predĺžila na 30 rokov namiesto 10 rokov, ktoré boli pôvodne stanovené v uvedenej zmluve.

19 Rozhodcovským rozsudkom bola spoločnosti A.M.A. uložená povinnosť vrátiť združeniu Co.La.Ri. sumu 76 391 533,29 eura z dôvodu nákladov spojených s povinnosťou Co.La.Ri. zabezpečiť starostlivosť o skládku minimálne po dobu 30 rokov. A.M.A. podala proti tomuto rozsudku žalobu na Corte d’appello di Roma (Odvolací súd Rím, Taliansko). Tento súd potvrdil uvedený rozsudok, keďže sa domnieval, že ustanovenia smernice 1999/31 boli uplatniteľné na všetky skládky, ktoré už boli v prevádzke v čase nadobudnutia účinnosti legislatívneho dekrétu č. 36/2003. A.M.A. podala proti rozhodnutiu Corte d’appello di Roma (Odvolací súd Rím) kasačný opravný prostriedok.

20 Vnútroštátny súd vyjadruje svoje pochybnosti, pokiaľ ide o súlad záverov Corte d’appello di Roma (Odvolací súd Rím) týkajúcich sa uplatnenia ustanovení smernice 1999/31, akými sú ustanovenia týkajúce sa nákladov na starostlivosť, na existujúcu skládku, akou je skládka Malagrotta, s právom Únie. Podľa spoločnosti A.M.A. legislatívny dekrét č. 36/2003 stanovuje pre existujúce skládky len prechodné obdobie, pravdepodobne na účely zosúladenia skládok, avšak neupravuje finančnú záťaž spojenú so starostlivosťou o tieto skládky po prípadnom skončení ich prevádzky.

21 Tento súd sa v tejto súvislosti pýta na zlučiteľnosť povinnosti držiteľa znášať náklady spojené so starostlivosťou o skládku po skončení jej prevádzky, v rozpore so zmluvnými dohodami uzatvorenými medzi držiteľom a prevádzkovateľom, ktoré obmedzovali dobu starostlivosti na 10 rokov, a nie na 30 rokov, pričom zahŕňali náklady spojené s odpadom uloženým pred nadobudnutím účinnosti legislatívneho dekrétu č. 36/2003.

22 Za týchto okolností Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Umožňujú články 10 a 14 smernice 1999/31 taký výklad, ktorý si osvojil odvolací súd vo veci samej, keď rozhodol o retroaktívnom uplatnení článkov 15 a 17 legislatívneho dekrétu [č. 36/2003], ktorými sa uvedené ustanovenia (práva Únie) prebrali do talianskeho práva, s tým dôsledkom, že pôsobnosť povinností stanovených v predmetných ustanoveniach, konkrétne pokiaľ ide o predĺženie doby povinnej starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky z desiatich na tridsať rokov, sa bezpodmienečne rozšírila aj na už existujúce skládky, ktoré získali povolenie na svoju prevádzku pred nadobudnutím účinnosti uvedených ustanovení?

2. Konkrétne – pokiaľ ide o normatívny obsah článkov 10 a 14 smernice 1999/31, ktoré v uvedenom poradí vyzývali členské štáty, aby prijali ‚opatrenia na zabezpečenie toho, aby všetky náklady súvisiace so zriadením a prevádzkou skládky, vrátane, pokiaľ je to možné, nákladov finančnej záruky alebo jej ekvivalentu uvedeného v článku 8 písm. a) bode iv) a odhadovaných nákladov na uzatvorenie skládky a starostlivosti o ňu po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov, boli pokryté cenou účtovanou prevádzkovateľom za ukladanie jednotlivých druhov odpadov na skládku' a ‚opatrenia na zabezpečenie toho, aby skládky, ktorým bolo vydané povolenie alebo ktoré už boli v prevádzke v čase transpozície tejto smernice, mohli pokračovať v prevádzke' – umožňujú tieto ustanovenia taký výklad, ktorý si osvojil odvolací súd vo veci samej, keď rozhodol o uplatnení článkov 15 a 17 legislatívneho dekrétu [č. 36/2003] na už existujúce skládky, ktoré získali povolenie na svoju prevádzku pred nadobudnutím účinnosti uvedených vykonávacích ustanovení, hoci článok 17 pri implementácii takto uložených povinností, a to aj vo vzťahu k uvedeným skládkam, obmedzuje príslušné vykonávacie opatrenia stanovením prechodného obdobia a neobsahuje nijaké opatrenie na zmiernenie finančného dosahu predmetného predĺženia doby starostlivosti na ‚držiteľa'?

3. Umožňujú články 10 a 14 smernice 1999/31 taký výklad, ktorý si osvojil odvolací súd vo veci samej, keď rozhodol o uplatnení vyššie uvedených článkov 15 a 17 legislatívneho dekrétu [č. 36/2003] na už existujúce skládky, ktoré získali povolenie na svoju prevádzku pred nadobudnutím účinnosti uvedených ustanovení, aj pokiaľ ide o finančnú záťaž vyplývajúcu z takto uložených povinností, konkrétne z predĺženia doby povinnej starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky z desiatich na tridsať rokov, pričom súvisiace náklady má znášať ‚držiteľ', s tým, že týmto spôsobom sa legitimizuje úprava poplatkov stanovených v zmluvách o ukladaní odpadu v jeho neprospech?

4. Napokon, umožňujú články 10 a 14 smernice 1999/31 taký výklad, ktorý si osvojil odvolací súd vo veci samej, keď o uplatnení vyššie uvedených článkov 15 a 17 legislatívneho dekrétu [č. 36/2003] na už existujúce skládky, ktoré získali povolenie na svoju prevádzku pred nadobudnutím účinnosti uvedených ustanovení, aj pokiaľ ide o finančnú záťaž vyplývajúcu z takto uložených povinností, konkrétne z predĺženia doby povinnej starostlivosti o skládku po ukončení jej prevádzky z desiatich na tridsať rokov, a to na základe predpokladu, že na účely určenia predmetných nákladov treba zohľadniť nielen odpad, ktorý sa mal uložiť na skládku po nadobudnutí účinnosti uvedených vykonávacích ustanovení, ale aj odpad, ktorý sa na skládku uložil v minulosti?"

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

23 Co.La.Ri. spochybňuje prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

24 Tvrdí, že otázky položené vnútroštátnym súdom sú na účely vyriešenia sporu vo veci samej irelevantné a boli vyriešené konštatovaním neprípustnosti odvolacích dôvodov. Podľa združenia Co.La.Ri. nebola totiž jeho povinnosť znášať náklady na starostlivosť o skládku Malagrotta po skončení jej prevádzky z vecného hľadiska na Corte d'appello di Roma (Odvolací súd Rím) spochybnená, a teda má právnu silu rozhodnutej veci.

25 Co.La.Ri. tiež tvrdí, že vnútroštátny súd neuvádza právne dôvody odôvodňujúce podanie návrhu na Súdny dvor, a poukazuje na neexistenciu skutočného rozdielu vo výklade ustanovení, o ktoré ide vo veci samej, na účely rozhodnutia sporu vo veci samej.

26 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry článok 267 ZFEÚ zavádza postup priamej spolupráce medzi Súdnym dvorom a súdmi členských štátov. V rámci tohto postupu, ktorý vychádza z jednoznačného rozdelenia úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, je na posúdenie konkrétneho skutkového stavu príslušný vnútroštátny súd, ktorému prislúcha, aby s prihliadnutím na osobitosti veci posúdil tak nevyhnutnosť prejudiciálneho rozhodnutia pre možnosť vydať svoj rozsudok, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru, pričom Súdny dvor je

oprávnený vyjadriť sa výlučne k výkladu alebo platnosti textu práva Únie na základe skutkového stavu, ktorý mu opísal vnútroštátny súd (rozsudok zo 16. júna 2015, Gauweiler a i., C-62/14, EU:C:2015:400, bod 15, ako aj citovaná judikatúra).

27 Z toho vyplýva, že pre otázky položené vnútroštátnymi súdmi platí prezumpcia relevantnosti a že Súdny dvor môže odmietnuť rozhodovať o týchto otázkach len vtedy, ak sa javí, že požadovaný výklad nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na uvedené otázky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. decembra 2018, Wightman a i., C-621/18, EU:C:2018:999, bod 27, ako aj citovanú judikatúru).

28 V prejednávanej veci Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd) vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza dôvody, ktoré ho viedli k tomu, aby požiadal Súdny dvor o výklad článkov 10 a 14 smernice 1999/31, ako aj o vymedzenie pravidiel stanovených touto smernicou.

29 Konkrétne sa pýta Súdneho dvora v rámci sporu týkajúceho sa nákladov na uzatvorenie skládky a na starostlivosť po skončení jej prevádzky, obsahu a rozsahu povinností, ktoré z týchto ustanovení prípadne vyplývajú pre dotknutý členský štát, prevádzkovateľa skládky a držiteľa odpadov, ako aj súladu vykonávacích ustanovení s týmito ustanoveniami smernice 1999/31, čo znamená, že tento rozsudok má konkrétne dôsledky pre vyriešenie sporu vo veci samej.

30 Z toho vyplýva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je prípustný, a teda na otázky položené vnútroštátnym súdom treba odpovedať.

O prejudiciálnych otázkach

31 Svojimi otázkami, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 10 a 14 smernice 1999/31 vykladať v tom zmysle, že bránia takému výkladu vnútroštátneho ustanovenia, podľa ktorého sa na skládku, ktorá je k dátumu transpozície tejto smernice v prevádzke, majú vzťahovať povinnosti vyplývajúce z uvedenej smernice, a najmä predĺženie doby starostlivosti po skončení prevádzky tejto skládky, pričom nie je potrebné rozlišovať podľa dátumu ukladania odpadu, ani stanoviť opatrenie na zmiernenie finančného dosahu tohto predĺženia na držiteľa odpadov.

32 Na úvod treba pripomenúť, že celkovým cieľom smernice 1999/31, ako vyplýva z jej článku 1, je prostredníctvom prísnych prevádzkových a technických požiadaviek na odpad a skládky ustanoviť opatrenia, postupy a pokyny pre predchádzanie alebo obmedzovanie, pokiaľ je to možné, negatívnych vplyvov na životné prostredie, najmä znečisťovania povrchových vôd, podzemných vôd, pôdy a ovzdušia a globálneho životného prostredia, vrátane skleníkového efektu, ako aj akéhokoľvek rizika pre zdravie ľudí, ktoré by skládka odpadu mohla predstavovať počas celého svojho životného cyklu.

33 Článok 3 ods. 1 tejto smernice upravuje, že táto smernica sa bude uplatňovať na každú skládku, na ktorú sa vzťahuje definícia uvedená v článku 2 písm. g) uvedenej smernice, ako miesto na ukladanie odpadu na alebo do pôdy.

34 Okrem toho z odôvodnenia 25 smernice 1999/31 vyplýva, že skládky, ktoré sa uzatvoria pred dátumom transpozície tejto smernice by nemali podliehať ustanoveniam o postupe pri ukončení prevádzky, ktoré táto smernica obsahuje. Navyše podľa znenia článku 18 ods. 1 v spojení s článkom 19 tejto smernice členské štáty uvedú do účinnosti vnútroštátne právne predpisy potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do dvoch rokov od 16. júla 1999.

35 Iba na skládky, ktoré sa uzatvoria pred dátumom transpozície smernice 1999/31 a najneskôr do 16. júla 2001, sa tak nevzťahujú povinnosti vyplývajúce z tejto smernice o postupe pri ukončení prevádzky. Nie je to tak v prípade skládky Malagrotta, ktorá, ako je medzi účastníkmi konania vo veci samej nesporné, bola k tomuto dátumu stále v prevádzke.

36 V tejto súvislosti treba spresniť, že podľa článku 14 uvedenej smernice mali členské štáty prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby skládky, ktorým bolo vydané povolenie alebo ktoré boli v prevádzke k tomuto dátumu, mohli pokračovať v prevádzke len vtedy, ak všetky kroky uvedené v tomto článku budú uskutočnené čo najskôr, najneskôr však do 16. júla 2009 (rozsudok z 25. februára 2016, Komisia/Španielsko, C-454/14, neuverejnený, EU:C:2016:117, bod 35).

37 Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že uvedený článok zavádza odchylný prechodný režim s cieľom zosúladiť tieto skládky s novými environmentálnymi požiadavkami (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. apríla 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve a i., C-225/13, EU:C:2014:245, body 33 a 34, ako aj z 25. februára 2016, Komisia/Španielsko, C-454/14, neuverejnený, EU:C:2016:117, bod 36).

38 Okrem toho článok 14 písm. b) smernice 1999/31 na jednej strane vyžaduje, aby príslušný vnútroštátny orgán prijal konečné rozhodnutie o tom, či prevádzka môže pokračovať na základe plánu úpravy skládky a tejto smernice, a na druhej strane, aby členské štáty prijali potrebné opatrenia na čo najrýchlejšie zatvorenie tých skládok, ktorým nebolo vydané povolenie pokračovať v prevádzke (rozsudok z 25. februára 2016, Komisia/Španielsko, C-454/14, neuverejnený, EU:C:2016:117, bod 37).

39 Článok 14 písm. c) uvedenej smernice v podstate stanovuje, že na základe schváleného plánu úpravy skládky príslušný orgán povolí potrebné práce a ustanoví prechodné obdobie na vykonanie tohto plánu, pričom spresňuje, že každá existujúca skládka musí pred 16. júlom 2009 spĺňať požiadavky tejto smernice, s výnimkou požiadaviek uvedených v bode 1 prílohy I tejto smernice (rozsudok z 25. februára 2016, Komisia/Španielsko, C-454/14, neuverejnený, EU:C:2016:117, bod 38).

40 Treba konštatovať, že článok 14 smernice 1999/31 nemožno vykladať v tom zmysle, že iné ustanovenia tejto smernice sa na existujúce skládky neuplatnia.

41 Pokiaľ ide konkrétne o skládky, na ktoré bolo vydané povolenie alebo ktoré sú k dátumu transpozície smernice 1999/31 v prevádzke a ktoré podliehajú neskoršiemu postupu uzatvárania skládok, akou je skládka Malagrotta, treba vychádzať z toho, že tieto skládky musia byť v súlade s požiadavkami článku 13 tejto smernice, ktorý sa týka postupu uzatvárania skládok a starostlivosti o skládky po skončení ich prevádzky.

42 Povinnosti starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky stanovené v článku 13 písm. c) smernice 1999/31 sa uplatnia najneskôr po uplynutí prechodného obdobia. Prevádzkovateľ musí potom dbať o údržbu, monitorovanie a kontrolu v etape starostlivosti o skládku po ukončení je prevádzky po takú dlhú dobu, ako to požaduje príslušný orgán, berúc do úvahy dobu, počas ktorej by skládka mohla predstavovať nebezpečenstvo.

43 Toto ustanovenie treba vykladať s prihliadnutím na článok 10 tejto smernice, ktorý najmä stanovuje, že členské štáty prijmú opatrenia na zabezpečenie toho, aby odhadované náklady na uzatvorenie skládky a na jej starostlivosť po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov boli pokryté cenou účtovanou prevádzkovateľom za ukladanie jednotlivých druhov odpadov na túto skládku.

44 Súdny dvor už konštatoval priamy účinok tohto článku, ktorý jednoznačne ukladá členským štátom povinnosť dosiahnuť presne vymedzený výsledok a ktorý nie je viazaný žiadnou podmienkou, pokiaľ ide o uplatnenie pravidla, ktoré stanovuje. Toto ustanovenie totiž vyžaduje, aby členské štáty prijali opatrenia, ktoré zabezpečia, aby cena účtovaná za uloženie odpadu na skládku bola stanovená tak, aby

pokryla všetky náklady spojené s jej zriadením a prevádzkou. Súdny dvor spresnil, že toto ustanovenie nenariaďuje členským štátom presnú metódu na zabezpečenie financovania nákladov na skládky (rozsudok z 24. mája 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, body 34 a 35).

45 Z toho po prvé vyplýva, že v súlade s článkami 10, 13 a 14 smernice 1999/31 musí byť prevádzkovateľ skládky, ktorá je k dátumu transpozície tejto smernice v prevádzke, povinný zabezpečiť minimálne po dobu 30 rokov starostlivosť o skládku po skončení jej prevádzky.

46 V prejednávanej veci zo skutočností uvedených v spise predloženom Súdnemu dvoru vyplýva, že povinnosť združenia Co.La.Ri. starať sa o skládku Malagrotta vyplýva v poslednom rade z plánu úpravy prijatého v súlade s ustanoveniami článku 14 smernice 1999/31 a článku 17 legislatívneho dekrétu č. 36/2003 a schváleného príslušným orgánom. V dôsledku tohto plánu sa na Co.La.Ri. vzťahovali všetky povinnosti starostlivosti po skončení prevádzky skládky Malagrotta počas minimálnej doby stanovenej smernicou, teda 30 rokov, namiesto pôvodne stanovených 10 rokov.

47 Pokiaľ ide v druhom rade o otázku, či v súvislosti s uplatnením týchto povinností treba rozlišovať podľa dátumu dovezenia odpadu, treba konštatovať, že smernica 1999/31 nestanovuje odlišné uplatňovanie uvedených povinností podľa toho, či bol odpad dovezený a uložený pred uplynutím alebo po uplynutí lehoty na transpozíciu tejto smernice, ani podľa umiestnenia tohto odpadu na skládke. Ako vyplýva zo znenia článku 10 tejto smernice, povinnosť starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov sa tak vo všeobecnosti týka ukladania jednotlivých druhov odpadov na skládku.

48 Vzhľadom na cieľ smernice 1999/31 preto nemožno pripustiť, aby sa povinnosť starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky vzťahovala jednak na odpady, ktoré na nej boli uložené pred uplynutím lehoty na prebratie, pod dobu 10 rokov, a jednak na odpad, ktorý tam bol uložený po uplynutí tejto lehoty po dobu 30 rokov.

49 Treba tak konštatovať, že povinnosť zabezpečiť starostlivosť o skládku po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov, ako je stanovená v článku 10 smernice 1999/31, sa uplatňuje bez ohľadu na dátum, kedy bol odpad uložený na skládku. Táto povinnosť sa teda v zásade týka celej dotknutej skládky.

50 Po tretie, pokiaľ ide o finančné dôsledky vyplývajúce zo stanovenia alebo predĺženia doby starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov, treba pripomenúť, že článok 10 smernice 1999/31 vyžaduje, ako to vyplýva aj z odôvodnenia 29 tejto smernice, aby členské štáty prijali opatrenia, ktoré zabezpečia, aby cena účtovaná za uloženie odpadu na skládku bola stanovená tak, aby pokryla všetky náklady spojené s jej zriadením a prevádzkou (rozsudky z 25. februára 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, bod 35, a z 24. mája 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, bod 34). Ako uviedla generálka advokátka v bode 56 svojich návrhov, tieto náklady zahŕňajú odhadované náklady na uzatvorenie skládky a starostlivosť o ňu po skončení jej prevádzky minimálne po dobu 30 rokov.

51 Táto požiadavka je výrazom zásady znečisťovateľ platí, ktorá znamená, ako už Súdny dvor rozhodol v rámci smernice 75/442 a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES z 5. apríla 2006 o odpadoch (Ú. v. EÚ L 114, 2006, s. 9), že náklady na odstránenie odpadu znáša jeho držiteľ. Uplatňovanie tejto zásady je tiež v súlade s cieľom smernice 1999/31, ktorým je podľa jej článku 1 ods. 1 splnenie požiadaviek smernice 75/442 a najmä jej článku 3, ktorý ukladá členským štátom okrem iného povinnosť prijať vhodné opatrenia na podporu predchádzania alebo obmedzovania vzniku odpadu (rozsudok z 25. februára 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, bod 36 a citovaná judikatúra).

52 Súdny dvor už navyše rozhodol, že z dôvodu, že pri súčasnom stave práva Únie neexistuje žiadna právna úprava prijatá na základe článku 192 ZFEÚ, ktorá by členským štátom nariaďovala presnú metódu, pokiaľ ide o financovanie nákladov na zriadenie a prevádzku skládky, môže byť toto financovanie v závislosti od voľby dotknutého členského štátu zabezpečené ľubovoľne prostredníctvom dane, poplatku alebo akýmkoľvek iným spôsobom (pozri analogicky rozsudky zo 16. júla 2009, Futura Immobiliare a i., C-254/08, EU:C:2009:479, bod 48, ako aj z 25. februára 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, bod 33).

53 Nech už je vnútroštátna právna úprava upravujúca skládky akákoľvek, musí zabezpečiť, aby držiteľ ukladajúci odpad na také skládky na účely jeho odstránenia skutočne uhradil všetky náklady na prevádzku takejto skládky. Zaťažiť takými nákladmi prevádzkovateľa by totiž viedlo k tomu, že by znášal náklady spojené s odstraňovaním odpadov, ktoré nevyprodukoval, ale ktorých odstránenie iba zabezpečuje v rámci svojej činnosti ako poskytovateľ služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, body 37 a 38).

54 Takýto výklad je v súlade s povinnosťou čo najviac predchádzať nepriaznivým účinkom na životné prostredie alebo ich obmedziť, ako vyplýva zo zásady znečisťovateľ platí. Ako uviedla generálna advokátka v bode 62 svojich návrhov, smernica 1999/31 síce túto zásadu výslovne v súvislosti s článkom 10 neuvádza, avšak v súlade s článkom 191 ods. 2 ZFEÚ ide o jednu zo základných zásad práva ochrany životného prostredia Únie, a preto sa pri výklade musí na túto zásadu nevyhnutne prihliadať.

55 Z toho vyplýva, že dotknutý členský štát síce musí na základe článku 10 smernice 1999/31 prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby cena požadovaná za ukladanie odpadov na skládku bola stanovená tak, aby pokryla najmä všetky náklady na uzatvorenie skládky a starostlivosti o ňu po skončení jej prevádzky, čo musí overiť vnútroštátny súd, tento článok však nemožno vykladať v tom zmysle, že ukladá tomuto členskému štátu povinnosť prijať opatrenia na zmiernenie finančného dosahu prípadného predĺženia doby starostlivosti o dotknutú skládku na držiteľa odpadov.

56 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého zásady právnej istoty a zákazu retroaktivity zákona sú porušené z dôvodu predĺženia doby starostlivosti o skládky bez ohľadu na dátum uskladnenia odpadu a bez zmiernenia finančného dosahu na držiteľa odpadov, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora nepochybne vyplýva, že hmotnoprávne predpisy práva Únie na účely zaistenia dodržania zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery sa majú vykladať tak, že sa vzťahujú na situácie, ku ktorým došlo pred nadobudnutím ich účinnosti, len vtedy, keď z ich znenia, cieľa alebo štruktúry jasne vyplýva, že im musí byť priznaný taký účinok (rozsudok zo 14. marca 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, bod 30 a citovaná judikatúra).

57 Treba však pripomenúť, že nová právna norma sa v zásade uplatní od nadobudnutia účinnosti aktu, ktorým sa táto norma zavádza, a že hoci sa neuplatní na právne situácie, ktoré vznikli a definitívne prebehli za účinnosti predchádzajúceho zákona, uplatní sa na ich budúce účinky, ako aj na nové právne situácie. Bez toho, aby tým bola dotknutá zásada zákazu retroaktivity právnych aktov, platí niečo iné len vtedy, keď novú normu sprevádzajú osobitné ustanovenia, ktoré konkrétne určujú podmienky jej časovej platnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2015, Komisia/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, bod 32 a citovanú judikatúru).

58 Ako však bolo uvedené v bodoch 34 a 35 tohto rozsudku, stanovenie doby starostlivosti o skládku po skončení jej prevádzky na minimálne 30 rokov, upravenú v článku 10 smernice 1999/31, sa nevzťahuje na skládky uzavreté pred dátumom transpozície tejto smernice. Netýka sa teda právnych situácií, ktoré vznikli a definitívne prebehli pred týmto dátumom, a preto nemá retroaktívny účinok. Naproti tomu predstavuje prípad uplatnenia novej právnej normy na budúce účinky situácie, ktorá vznikla za účinnosti predchádzajúceho pravidla, tak vo vzťahu k prevádzkovateľovi tejto skládky, ako aj vo vzťahu k držiteľovi odpadu, ktorý je na skládke uložený.

59 V prejednávanej veci bola skládka odpadov Malagrotta k dátumu transpozície uvedenej smernice v prevádzke a k skončeniu prevádzky skládky došlo počas jej platnosti.

60 Treba dodať, že odhadované náklady na starostlivosť o skládku po skončení jej prevádzky v zmysle článku 10 smernice 1999/31 musia skutočne súvisieť s dôsledkami, ktoré by odpad uložený na skládku mohol mať na životné prostredie. V tejto súvislosti treba vykonať posúdenie všetkých relevantných skutočností týkajúcich sa množstva a typológie odpadov prítomných na skládke, ktoré sa môžu vyskytnúť počas doby starostlivosti o skládku po ukončení prevádzky.

61 S cieľom stanoviť náklady na starostlivosť o skládku po skončení jej prevádzky na úrovni, ktorá umožňuje efektívne a primerane zodpovedať cieľu uvedenému v článku 1 ods. 1 smernice 1999/31, ktorým je obmedzenie rizika, ktoré skládka môže predstavovať pre životné prostredie, takéto posúdenie musí zohľadniť aj náklady, ktoré už jej držiteľ vynaložil, ako aj odhadované náklady na služby, ktoré bude poskytovať prevádzkovateľ.

62 V prejednávanej veci sa musí suma, ktorú je Co.La.Ri. oprávnený požadovať od spoločnosti A.M.A, určiť s prihliadnutím na skutočnosti uvedené v dvoch predchádzajúcich bodoch a v súlade s článkom 14 ods. 1 písm. a) smernice 1999/31 predložené v pláne úpravy skládky príslušnému orgánu. Výška tejto sumy musí byť okrem toho stanovená tak, aby pokrývala výlučne zvýšenie nákladov na starostlivosť spojených s predĺžením doby starostlivosti po skončení prevádzky tejto skládky o 20 rokov, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

63 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že články 10 a 14 smernice 1999/31 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takému výkladu vnútroštátneho ustanovenia, podľa ktorého sa na skládku, ktorá je k dátumu transpozície tejto smernice v prevádzke, majú vzťahovať povinnosti vyplývajúce z uvedenej smernice, a najmä predĺženie doby starostlivosti po skončení prevádzky tejto skládky, pričom nie je potrebné rozlišovať podľa dátumu ukladania odpadu, ani stanoviť opatrenie na zmiernenie finančného dosahu tohto predĺženia na držiteľa odpadov.

O trovách

64 Vzhľadom na to, že konanie 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 (druhá komora) rozhodol takto:

Články 10 a 14 smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takému výkladu vnútroštátneho ustanovenia, podľa ktorého sa na skládku, ktorá je k dátumu transpozície tejto smernice v prevádzke, majú vzťahovať povinnosti vyplývajúce z uvedenej smernice, a najmä predĺženie doby starostlivosti po skončení prevádzky tejto skládky, pričom nie je potrebné rozlišovať podľa dátumu ukladania odpadu, ani stanoviť opatrenie na zmiernenie finančného dosahu tohto predĺženia na držiteľa odpadov.

Podpisy