Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. svibnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Otpad – Direktiva 1999/31/EZ – Postojeća odlagališta – Razdoblje naknadnog održavanja odlagališta – Produljenje – Troškovi odlaganja otpada – Načelo onečišćivač plaća – Vremenska primjena direktive"

U predmetu C-15/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 18. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 10. siječnja 2019., u postupku

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

protiv

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, P. G. Xuereb i T. von Danwitz, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. studenoga 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA, L. Opilio, G. Pellegrino i P. Cavasola, *avvocati*,

– za Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., F. Tedeschini, *avvocato*,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara i F. Thiran, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. siječnja 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 10. i 14. Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL 1999., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 14.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (u daljnjem tekstu: A. M. A.), koje je odgovorno za prikupljanje i odlaganje krutog komunalnog otpada u općini Rim (Italija), i društva Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri. (u daljnjem tekstu: Co.La.Ri.), operatera odlagališta Malagrotta (regija Lacij, Italija), u vezi s povećanjem troškova povezanih s obvezom društva Co.La.Ri. da osigura naknadno održavanje tog odlagališta tijekom najmanje 30 godina, umjesto prvotno predviđenih 10 godina.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 25. i 29. Direktive 1999/31 glase:

„(25) Budući da odlagališta koja su bila zatvorena prije datuma prenošenja ove Direktive u nacionalno zakonodavstvo ne bi trebala podlijegati njenim odredbama koje se odnose na postupak zatvaranja.

[…]

(29) Budući da bi trebalo provesti mjere kako bi se osiguralo da cijena zaračunata za zbrinjavanje otpada na odlagalište pokriva sve troškove projektiranja i puštanja građevine za odlaganje otpada u rad, uključujući, koliko je to moguće, financijsko ili neko drugo ekvivalentno jamstvo koje operater odlagališta mora osigurati, kao i procijenjene troškove zatvaranja odlagališta, te potrebnog naknadnog održavanja.”

4 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Opći cilj”, u stavku 1. određuje se:

„U svrhu ispunjavanja zahtjeva Direktive [Vijeća] 75/442/EEZ [od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.)], a posebno njezinih članaka 3. i 4., cilj ove Direktive je, pomoću strogih radnih i tehničkih zahtjeva o otpadu i odlagalištima, osigurati mjere, postupke i smjernice za sprečavanje štetnih utjecaja na okoliš ili njihovo smanjenje u najvećoj mogućoj mjeri, i to naročito za sprečavanje i smanjenje onečišćenja površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka te globalnog okoliša, uključujući efekt staklenika, kao i svake opasnosti za zdravlje ljudi do koje bi moglo doći zbog odlaganja otpada tijekom cijelog životnog vijeka odlagališta.”

5 Člankom 2. navedene direktive, naslovljenom „Definicije”, predviđa se:

„U smislu ove Direktive:

[…]

(g) ‚odlagalište’ znači građevina namijenjena odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju (npr. podzemno odlagalište), […]

[…]

(l) ‚operater' znači fizička ili pravna osoba odgovorna za odlagalište u skladu sa zakonodavstvom određene države članice na čijem se teritoriju takvo odlagalište nalazi; ta se osoba može promijeniti od pripremnog razdoblja do razdoblja naknadnog održavanja;

[…]

(n) ‚posjednik' znači proizvođač otpada ili fizička odnosno pravna osoba koja posjeduje otpad;

[…]"

6 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 1999/31, države članice primjenjuju je za svako odlagalište u smislu članka 2. točke (g) navedene direktive.

7 U skladu s člankom 10. iste direktive, naslovljenim „Troškovi odlaganja otpada":

„Države članice poduzimaju mjere u svrhu osiguranja pokrivanja svih troškova uključenih u otvaranje i rad određenog odlagališta, uključujući i koliko je to moguće financijska ili jednakovrijedna jamstva iz članka 8. točke (a) podtočke iv., kao i procijenjenih troškova povezanih sa zatvaranjem i naknadnim održavanjem odlagališta tijekom najmanje 30 godina, a koji su uključeni u cijenu koju naplaćuje operater za zbrinjavanje bilo koje vrste otpada na tom odlagalištu. U skladu sa zahtjevima Direktive Vijeća 90/313/EEZ od 7. lipnja 1990. o slobodi pristupa informacijama o okolišu [(SL 1990., L 158, str. 56.)], države članice osiguravaju transparentnost u prikupljanju i korištenju svih potrebnih informacija o troškovima."

8 Člankom 13. Direktive 1999/31, naslovljenim „Zatvaranje i naknadno održavanje odlagališta", u stavku 1. propisuje se:

„Države članice poduzimaju mjere kako bi u skladu s dozvolom, gdje je to primjenjivo:

[…]

(c) nakon što se odlagalište konačno zatvori za daljnju upotrebu, operater snosi odgovornost za njegovo održavanje, nadzor i kontrolu u razdoblju naknadnog održavanj[a], tako dugo dok to traži nadležno tijelo, vodeći računa o roku u kojem odlagalište može predstavljati opasnost.

Operater obavješćuje nadležno tijelo o svim značajnijim štetnim utjecajima za okoliš koje otkriju kontrolni postupci i slijed[i] odluku nadležnog tijela u vezi s vrstom i rokovima sanacije;

(d) tako dugo dok nadležno tijelo smatra da postoji vjerojatnost da odlagalište predstavlja opasnost za okoliš, i ne dovodeći u pitanje bilo koje zakonodavstvo na državnoj ili razini Zajednice u pogledu odgovornosti posjednika otpada, operater odlagališta je odgovoran za praćenje stanja i provođenje analiza odlagališnog plina i procjednih voda, te sustava podzemnih voda u blizini odlagališta, a sve u skladu s Prilogom III."

9 U skladu s člankom 14. te direktive, naslovljenim „Postojeća odlagališta”:

„Države članice poduzimaju mjere kako bi se spriječil[o] da odlagališta kojima je izdana dozvola, ili koj[a] već obavljaju djelatnost u vrijeme prijenosa ove Direktive u nacionalno zakonodavstvo, nastave s radom prije provođenja niže navedenih postupaka i to u najkraćem mogućem roku, a najkasnije osam godina od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1.:

(a) u roku od godine dana od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1. operater odlagališta priprema plan i predstavlja ga nadležnom tijelu, za dobivanje njegove suglasnosti za sanaciju odlagališta, uključujući pojedinosti navedene u članku 8. te o svim korektivnim mjerama koje operater smatra potrebnim u smislu udovoljavanja zahtjevima ove Direktive, izuzimajući zahtjev iz Priloga I. točke 1.;

(b) slijedom predstavljanja plana sanacije, nadležno tijelo donosi konačnu odluku o tome da li se na temelju predmetnog plana sanacije i ove Direktive odlaganje smije nastaviti. Države članice poduzimaju potrebne mjere radi hitnog konačnog zatvaranja, u skladu s člankom 7. točkom (g) i člankom 13., odlagališta koja u skladu s člankom 8. nisu imala odobrenje za nastavak rada;

(c) na temelju odobrenog plana sanacije, nadležno tijelo odobrava nužne radove i određuje prijelazni period za ispunjenje zahtjeva ove Direktive osim zahtjeva u Prilogu 1. točki 1., u roku od osam godina od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1.;

[…]”

10 Člankom 18. navedene direktive određuje se da države članice donose propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije dvije godine od datuma njezina stupanja na snagu i da o tome odmah obavješćuju Europsku komisiju. Direktiva 1999/31 je u skladu sa svojim člankom 19. stupila na snagu 16. srpnja 1999.

Talijansko pravo

11 Direktiva 1999/31 prenesena je u talijansko pravo decretom legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Zakonodavna uredba br. 36 o provedbi Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada) od 13. siječnja 2003. (redovni dodatak GURI-ju br. 59 od 12. ožujka 2003.). Člancima 15. i 17. te uredbe, u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 36/2003), prenose se članci 10. i 14. Direktive 1999/31.

12 U skladu s člankom 15. Zakonodavne uredbe br. 36/2003:

„Cijena zbrinjavanja otpada mora pokriti troškove otvaranja i rada odlagališta, troškove financijskog jamstva i procijenjene troškove povezane sa zatvaranjem te troškove povezane s naknadnim održavanjem u razdoblju jednakome onome iz članka 10. stavka 1. točke (i).”

13 Članak 10. prvi stavak te uredbe stavljen je izvan snage decretom legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento (Zakonodavna uredba br. 59 o provedbi Direktive 96/61/EZ o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja), od 18. veljače 2005. (redovni dodatak GURI-ju br. 93 od 22. travnja 2005.).

14 Člankom 17. stavkom 1. Zakonodavne uredbe br. 36/2003 propisuje se:

„Odlagališta kojima je do dana stupanja na snagu ove uredbe već izdana dozvola mogu nastaviti primati otpad za koji im je izdana dozvola do 31. prosinca 2006.”

15 Člankom 17. stavkom 3. te zakonodavne uredbe utvrđuje se rok za prilagodbu postojećih odlagališta novim zahtjevima na sljedeći način:

„U roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ove uredbe, nositelj dozvole u smislu stavka 1. ili njegov opunomoćenik, operater odlagališta otpada, podnosi nadležnom tijelu plan sanacije odlagališta s obzirom na odredbe ove uredbe, uključujući financijska jamstva u smislu članka 14.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 A. M. A., društvo u vlasništvu općine Rim (Italija), koncesionar je za djelatnosti prikupljanja, prijevoza, obrade, recikliranja i zbrinjavanja komunalnog otpada na području te općine.

17 Ugovorom od 26. siječnja 1996. ono je društvu Co.La.Ri. do 31. prosinca 2005. povjerilo djelatnost zbrinjavanja krutog komunalnog otpada odlaganjem na odlagalište Malagrotta. Na temelju tog ugovora društvo A. M. A. je „posjednik” u smislu članka 2. točke (n) Direktive 1999/31, dok je Co.La.Ri. „operater” u smislu članka 2. točke (l) te direktive. Sav otpad općine Rim bio je skladišten na odlagalištu Malagrotta do njegova zatvaranja.

18 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je u skladu s člankom 10. Direktive 1999/31 naknadno održavanje odlagališta Malagrotta produljeno na 30 godina, umjesto prvotno tim ugovorom predviđenih 10 godina.

19 Društvu A. M. A. arbitražnom odlukom naloženo je da društvu Co.La.Ri. plati iznos od 76 391 533,29 eura zbog troškova povezanih s obvezom potonjeg da osigura održavanje odlagališta tijekom najmanje 30 godina. Društvo A. M. A. podnijelo je tužbu Corteu d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija) protiv te odluke. Potonji je potvrdio navedenu odluku jer je smatrao da su odredbe Direktive 1999/31 primjenjive na sva odlagališta koja su već obavljala djelatnost u vrijeme stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 36/2003. Društvo A. M. A. podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku protiv odluke Cortea d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu).

20 Sud koji je uputio zahtjev iznosi svoje dvojbe u pogledu usklađenosti zaključaka Cortea d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) s pravom Unije u pogledu primjene odredbi Direktive 1999/31, poput onih koje se odnose na troškove održavanja postojećeg odlagališta kao što je Malagrotta. Društvo A. M. A. smatra da Zakonodavna uredba br. 36/2003 za postojeća odlagališta predviđa samo prijelazno razdoblje koje je vjerojatno potrebno za usklađivanje odlagališta, ali da ne navodi financijske troškove povezane s održavanjem tih odlagališta nakon njihova mogućeg zatvaranja.

21 Taj sud u tom pogledu pita o usklađenosti obveze posjednika da snosi troškove povezane s naknadnim održavanjem odlagališta, u suprotnosti s ugovorom sklopljenim između posjednika i operatera kojim se razdoblje održavanja ograničava na 10, a ne na 30 godina, uključujući troškove povezane s otpadom koji je skladišten prije stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 36/2003.

22 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li u skladu s člancima 10. i 14. Direktive 1999/31 tumačenje žalbenog suda prema kojemu se članci 15. i 17. Zakonodavne uredbe [br. 36/2003], kojima se navedene odredbe (prava Unije) prenose u nacionalno pravo, trebaju primijeniti retroaktivno, što dovodi do toga da se postojeća odlagališta koja već imaju dozvolu za obavljanje djelatnosti bezuvjetno podvrgavaju obvezama predviđenima tim odredbama, osobito produljenju razdoblja naknadnog održavanja s 10 na 30 godina?

2. Je li konkretno – s obzirom na tekst članaka 10. i 14. Direktive 1999/31 koji pozivaju države članice da poduzmu ‚mjere u svrhu osiguranja pokrivanja svih troškova uključenih u otvaranje i rad određenog odlagališta, uključujući i koliko je to moguće financijska ili jednakovrijedna jamstva iz članka 8. točke (a) podtočke iv., kao i procijenjenih troškova povezanih sa zatvaranjem i naknadnim održavanjem odlagališta tijekom najmanje 30 godina, a koji su uključeni u cijenu koju naplaćuje operater za zbrinjavanje bilo koje vrste otpada' i ‚mjere kako bi se spriječil[o] da odlagališta kojima je izdana dozvola, ili koja već obavljaju djelatnost u vrijeme prijenosa ove Direktive u nacionalno zakonodavstvo, nastave s radom' – u skladu s tim odredbama direktive tumačenje žalbenog suda prema kojem se članci 15. i 17. Zakonodavne uredbe [br. 36/2003] primjenjuju na postojeća odlagališta koja već imaju dozvolu za obavljanje djelatnosti, iako u provedbi obveza koje su također nametnute postojećim odlagalištima članak 17. samo predviđa prijelazno razdoblje, a ne sadržava nijednu mjeru koja ograničava financijske posljedice za ‚posjednika' koje proizlaze iz produljenja?

3. Je li u skladu s člancima 10. i 14. Direktive 1999/31 tumačenje žalbenog suda prema kojem se članci 15. i 17. Zakonodavne uredbe [br. 36/2003] primjenjuju na postojeća odlagališta koja već imaju dozvolu za obavljanje djelatnosti, također u vezi s financijskim troškovima koji proizlaze iz tako nametnutih obveza a osobito iz produljenja razdoblja naknadnog održavanja s 10 na 30 godina, time što potonje troškove stavljaju na teret ‚posjednika' i na taj način u odnosu na njega legitimiziraju povećanje tarife sadržane u ugovorima koji uređuju djelatnost odlaganja otpada?

4. Naposljetku, je li u skladu s člancima 10. i 14. Direktive 1999/31 tumačenje žalbenog suda prema kojemu se članci 15. i 17. Zakonodavne uredbe [br. 36/2003] primjenjuju na postojeća odlagališta koja već imaju dozvolu za obavljanje djelatnosti, također u vezi s financijskim troškovima koji proizlaze iz tako nametnutih obveza a osobito iz produljenja razdoblja naknadnog održavanja s deset na trideset godina, tumačenje koje je žalbeni sud usvojio kada je smatrao da ti troškovi moraju biti određeni uzimajući u obzir ne samo otpad koji treba zbrinuti od stupanja na snagu mjera o prenošenju, nego i onaj koji je već zbrinut?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

23 Društvo Co.La.Ri. osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

24 Ističe da pitanja suda koji je uputio zahtjev nisu relevantna za donošenje odluke u glavnom postupku i da su riješena utvrđenjem nedopuštenosti žalbenih razloga. Naime, Co.La.Ri. smatra da njegova obveza snošenja troškova naknadnog održavanja odlagališta Malagrotta nije bila meritorno osporavana pred Corteom d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) i da je stoga pravomoćna.

25 Co.La.Ri. također tvrdi da sud koji je uputio zahtjev ne navodi pravne razloge kojima bi se opravdalo upućivanje zahtjeva Sudu i navodi da pri odlučivanju u glavnom postupku nije postojala stvarna razlika u tumačenju odredbi o kojima je riječ u glavnom postupku.

26 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, člankom 267. UFEU-a uspostavlja postupak u kojem Sud izravno surađuje sa sudovima država članica. U okviru tog postupka, koji se temelji na jasnom razgraničenju funkcija nacionalnih sudova i Suda, ocjena činjenica predmeta u nadležnosti je nacionalnog suca, koji ima dužnost ocijeniti koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu, dok je Sud jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti propisa Unije polazeći od činjenica koje mu predstavi nacionalni sud (presuda od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 15. i navedena sudska praksa).

27 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja upute nacionalni sudovi uživaju presumpciju relevantnosti i da Sud može odbiti odlučivati o tim pitanjima samo ako je očito da zatraženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

28 U ovom slučaju Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) u svojem zahtjevu za prethodnu odluku navodi razloge zbog kojih od Suda zahtijeva tumačenje članaka 10. i 14. Direktive 1999/31 i definiranje pravila predviđenih tom direktivom.

29 Konkretno, on u okviru spora o troškovima zatvaranja odlagališta i njegova naknadnog održavanja pita Sud o sadržaju i opsegu obveza koje eventualno proizlaze iz tih odredaba za dotičnu državu članicu, operatera odlagališta i posjednika otpada kao i o usklađenosti mjera za prenošenje tih odredbi Direktive 1999/31, što upućuje na to da ova presuda ima konkretne posljedice za rješavanje spora u glavnom postupku.

30 Iz toga slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten i da stoga treba odgovoriti na pitanja suda koji je uputio zahtjev.

O prethodnim pitanjima

31 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 10. i 14. Direktive 1999/31 tumačiti na način da im se protivi tumačenje nacionalne odredbe prema kojem se na odlagalište, koje je obavljalo djelatnost na dan prenošenja te direktive, primjenjuju obveze koje proizlaze iz navedene direktive, i osobito produljenje razdoblja naknadnog održavanja tog odlagališta, pri čemu ne treba razlikovati prema datumu skladištenja otpada niti predvidjeti mjere za ograničavanje financijskih posljedica tog produljenja za posjednika otpada.

32 Najprije valja podsjetiti na to da je opći cilj Direktive 1999/31, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., pomoću strogih radnih i tehničkih zahtjeva o otpadu i odlagalištima osigurati mjere, postupke i smjernice za sprečavanje štetnih utjecaja na okoliš ili njihovo smanjenje u najvećoj mogućoj mjeri, i to osobito za sprečavanje i smanjenje onečišćenja površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka te globalnog okoliša, uključujući efekt staklenika, kao i svake opasnosti za zdravlje ljudi do koje bi moglo doći zbog odlaganja otpada tijekom cijelog životnog vijeka odlagališta.

33 Članak 3. stavak 1. te direktive predviđa da se ona primjenjuje na svako odlagalište koje se u članku 2. točki (g) navedene direktive definira kao građevina namijenjena odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju.

34 Usto, iz uvodne izjave 25. Direktive 1999/31 proizlazi da su odlagališta koja su bila zatvorena prije dana prenošenja te direktive isključena iz područja primjene njezinih odredbi koje se odnose na postupak zatvaranja. Osim toga, na temelju članka 18. stavka 1. u vezi s člankom 19. te direktive države članice donose nacionalne propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije dvije godine od 16. srpnja 1999.

35 Stoga, samo odlagališta koja su već zatvorena prije dana prenošenja Direktive 1999/31 i najkasnije 16. srpnja 2001. nisu obuhvaćena obvezama u vezi sa zatvaranjem koje proizlaze iz te direktive. To nije slučaj odlagališta Malagrotta koje je, što nije sporno među strankama u glavnom postupku, na taj dan još uvijek obavljalo djelatnost.

36 U tom pogledu valja pojasniti da su na temelju članka 14. navedene direktive države članice morale poduzeti mjere kako bi se spriječilo da odlagališta kojima je izdana dozvola, ili koja već obavljaju djelatnost na taj dan, nastave s radom prije provođenja postupaka navedenih u tom članku i to u najkraćem mogućem roku, a najkasnije 16. srpnja 2009. (presuda od 25. veljače 2016., Komisija/Španjolska, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, t. 35.).

37 Iz sudske prakse Suda proizlazi da je navedenim člankom uspostavljen odstupajući prijelazni režim kako bi ta odlagališta udovoljila novim zahtjevima u području okoliša (vidjeti u tom smislu presude od 9. travnja 2014., Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve i dr., C-225/13, EU:C:2014:245, t. 33. i 34. i od 25. veljače 2016., Komisija/Španjolska, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, t. 36.).

38 Osim toga, člankom 14. točkom (b) Direktive 1999/31 zahtijeva se, s jedne strane, da nadležno nacionalno tijelo donese konačnu odluku o tome smije li se na temelju plana sanacije i te direktive odlaganje nastaviti te, s druge strane, da države članice poduzmu potrebne mjere radi hitnog konačnog zatvaranja odlagališta koja nisu imala odobrenje za nastavak rada (presuda od 25. veljače 2016., Komisija/Španjolska, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, t. 37.).

39 Člankom 14. točkom (c) navedene direktive predviđa se u biti da na temelju odobrenog plana sanacije nadležno tijelo odobrava nužne radove i određuje prijelazno razdoblje za ispunjenje tog plana, pri čemu je pojašnjeno da sva postojeća odlagališta trebaju ispuniti zahtjeve te direktive, osim zahtjeva u njezinu Prilogu I. točki 1., prije 16. srpnja 2009. (presuda od 25. veljače 2016., Komisija/Španjolska, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, t. 38.).

40 Valja utvrditi da se članak 14. Direktive 1999/31 ne može tumačiti na način da se njime isključuje primjena ostalih odredbi te direktive na postojeća odlagališta.

41 Što se tiče, osobito, odlagališta kojima je izdana dozvola, ili koja već obavljaju djelatnost na dan prenošenja Direktive 1999/31 i za koja je kasnije pokrenut postupak zatvaranja, kao što je odlagalište Malagrotta, valja smatrati da ona moraju biti usklađena sa zahtjevima iz članka 13. te direktive koji se odnose na postupak zatvaranja i naknadnog održavanja.

42 Obveze naknadnog održavanja odlagališta koje su utvrđene člankom 13. točkom (c) Direktive 1999/31 primjenjuju se najkasnije do isteka prijelaznog razdoblja. Stoga operater mora osigurati održavanje, nadzor i kontrolu odlagališta nakon njegova konačnog zatvaranja, tako dugo dok to traži nadležno tijelo, vodeći računa o roku u kojem odlagalište može predstavljati opasnost.

43 Tu odredbu treba tumačiti s obzirom na članak 10. te direktive kojim se predviđa, među ostalim, da države članice poduzimaju mjere u svrhu osiguranja pokrivanja procijenjenih troškova povezanih sa zatvaranjem i naknadnim održavanjem odlagališta tijekom najmanje 30 godina, a koji su uključeni u cijenu koju naplaćuje operater za zbrinjavanje bilo koje vrste otpada na tom odlagalištu.

44 Sud je već utvrdio izravan učinak tog članka, koji državama članicama nedvosmisleno nameće preciznu obvezu ostvarivanja rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje. Naime, ta odredba zahtijeva da države članice poduzmu mjere kako bi osigurale da se cijena za zbrinjavanje otpada na odlagalištu utvrdi na način da pokriva sve troškove povezane s otvaranjem i radom odlagališta. Sud je pojasnio da se tom odredbom državama članicama ne nameće nikakva precizna metoda financiranja troškova odlagališta (presuda od 24. svibnja 2012., Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, t. 34. i 35.).

45 Iz toga proizlazi, kao prvo, da u skladu s člancima 10., 13. i 14. Direktive 1999/31 operater odlagališta koje obavlja djelatnost na dan prenošenja te direktive mora osigurati naknadno održavanje odlagališta tijekom najmanje 30 godina.

46 U ovom slučaju iz elemenata spisa podnesenog Sudu proizlazi da obveza društva Co.La.Ri. da upravlja odlagalištem Malagrotta proizlazi, u konačnici, iz plana sanacije koji je donesen u skladu s odredbama članka 14. Direktive 1999/31 i članka 17. Zakonodavne uredbe br. 36/2003 i koji je odobrilo nadležno tijelo. Na temelju tog plana Co.La.Ri. snosi sve obveze naknadnog održavanja odlagališta Malagrotta tijekom minimalnog razdoblja koje je određeno direktivom, odnosno 30 godina, umjesto prvotno predviđenih 10 godina.

47 Što se tiče, kao drugo, pitanja treba li u pogledu primjene tih obveza razlikovati datum pristizanja otpada, valja utvrditi da se Direktivom 1999/31 ne predviđa različita primjena navedenih obveza prema tome je li otpad primljen i skladišten prije ili poslije isteka roka za prenošenje te direktive, ni prema mjestu skladištenja tog otpada na odlagalištu. Kao što to proizlazi iz teksta članka 10. te direktive, obveza naknadnog održavanja odlagališta tijekom najmanje 30 godina odnosi se općenito na zbrinjavanje svih vrsta otpada na tom odlagalištu.

48 Stoga se s obzirom na cilj Direktive 1999/31 ne može prihvatiti da se obveza održavanja odlagališta nakon njegova zatvaranja primjenjuje, s jedne strane, tijekom 10 godina u odnosu na otpad koji je tamo skladišten prije isteka roka za prenošenje i, s druge strane, tijekom 30 godina u odnosu na otpad koji je tamo skladišten nakon isteka tog roka.

49 Dakle, valja smatrati da se obveza osiguranja naknadnog održavanja odlagališta tijekom najmanje 30 godina, kao što je predviđeno člankom 10. Direktive 1999/31, primjenjuje neovisno o datumu odlaganja otpada na odlagalište. Ta se obveza stoga u načelu odnosi na cijelo predmetno odlagalište.

50 Kao treće, što se tiče financijskih posljedica koje proizlaze iz utvrđivanja ili produljenja razdoblja naknadnog održavanja odlagališta na najmanje 30 godina, valja podsjetiti na to da se člankom 10. Direktive 1999/31 zahtijeva, kao što to proizlazi i iz uvodne izjave 29. te direktive, da države članice poduzimaju mjere kako bi osigurale da se cijena za zbrinjavanje otpada na odlagalištu utvrdi na način da pokriva sve troškove povezane s otvaranjem i radom odlagališta (presude od 25. veljače 2010., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, t. 35. i od 24. svibnja 2012., Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, t. 34.). Kao što to ističe nezavisna odvjetnica u točki 56. svojeg mišljenja, ti troškovi uključuju procijenjene troškove povezane sa zatvaranjem odlagališta i njegovim naknadnim održavanjem tijekom najmanje 30 godina.

51 Taj je zahtjev izraz načela onečišćivač plaća koje podrazumijeva, kao što je Sud već odlučio u odnosu na Direktivu 75/442 i Direktivu 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.), da trošak zbrinjavanja otpada snose njegovi posjednici. Primjena tog načela dio je cilja Direktive 1999/31 kojim se, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., nastoji odgovoriti na zahtjeve Direktive 75/442, i osobito iz njezina članka 3. kojim se državama članicama nalaže, među ostalim, da poduzmu odgovarajuće mjere za poticanje sprečavanja ili smanjenja proizvodnje otpada (presuda od 25. veljače 2010., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, t. 36. i navedena sudska praksa).

52 Sud je osim toga već utvrdio da se, jer s obzirom na trenutačno stanje prava Unije ne postoji nijedan propis koji je donesen na temelju članka 192. UFEU-a kojim bi se državama članicama nametnula precizna metoda financiranja troškova otvaranja i rada odlagališta, to financiranje prema izboru predmetne države članice može osigurati porezima, pristojbama ili na bilo koji drugi način (vidjeti po analogiji presude od 16. srpnja 2009., Futura Immobiliare i dr., C-254/08, EU:C:2009:479, t. 48., i od 25. veljače 2010., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, t. 33.).

53 Stoga, neovisno o tomu kakva su nacionalna pravila kojima se uređuju odlagališta, ta pravila moraju osigurati da sve troškove rada takvih odlagališta stvarno snose posjednici koji odlažu otpad s ciljem njegova zbrinjavanja. Naime, nametanje takvih troškova operateru dovelo bi do toga da se taj operater

tereti za troškove zbrinjavanja otpada koji nije proizveo, nego je samo osigurao njegovo zbrinjavanje u okviru svoje djelatnosti pružatelja usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2010., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, t. 37. i 38.).

54 Takvo tumačenje u skladu je s obvezom da se u najvećoj mogućoj mjeri spriječe ili smanje štetni učinci na okoliš, kao što to proizlazi iz načela onečišćivač plaća. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 62. svojeg mišljenja, iako se u Direktivi 1999/31 to načelo ne navodi izričito u vezi s člankom 10., ono je ipak, u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, temeljno načelo prava Unije o okolišu te ga stoga treba nužno uzeti u obzir kada se to pravo tumači.

55 Iz toga proizlazi da se, iako predmetna država članica mora na temelju članka 10. Direktive 1999/31 donijeti mjere kako bi osigurala da se cijena za zbrinjavanje otpada na odlagalištu utvrdi na način da pokriva, među ostalim, sve troškove povezane sa zatvaranjem i naknadnim održavanjem odlagališta, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, taj članak ne može tumačiti na način da se njime državi članici nameće donošenje mjera s ciljem ograničavanja financijskih posljedica mogućeg produljenja razdoblja održavanja predmetnog odlagališta za posjednika otpada.

56 Što se tiče argumenta prema kojem su povrijeđena načelâ pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti zakona zbog produljenja razdoblja održavanja odlagališta, a da se pritom ne uzima u obzir datum skladištenja otpada i ne ograničavaju financijske posljedice za posjednika otpada, iz ustaljene sudske prakse Suda doista proizlazi da, kako bi se osigurala zaštita načelâ pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, materijalnopravne odredbe prava Unije treba tumačiti na način da se ne odnose na okolnosti nastale prije njihova stupanja na snagu osim u mjeri u kojoj iz njihova teksta, svrhe ili strukture proizlazi da im treba pripisati takav učinak (presuda od 14. ožujka 2019., Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, t. 30. i navedena sudska praksa).

57 Valja također podsjetiti na to da se novo pravno pravilo primjenjuje počevši od stupanja na snagu akta kojim je ono uspostavljeno te da se, iako se ne primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane prije tog stupanja na snagu, odmah primjenjuje na buduće učinke situacije nastale za vrijeme važenja prijašnjeg zakona kao i na nove pravne situacije. Drukčije vrijedi, uz poštovanje načela zabrane retroaktivnosti pravnih akata, samo u slučaju kada se uz novo pravilo donesu posebne odredbe kojima se izričito određuju uvjeti njegove vremenske primjene (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2015., Komisija/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

58 Međutim, kao što je to istaknuto u točkama 34. i 35. ove presude, utvrđivanje razdoblja naknadnog održavanja odlagališta od najmanje 30 godina, predviđeno u članku 10. Direktive 1999/31, ne odnosi se na odlagališta zatvorena prije dana prenošenja te direktive. Stoga se ono ne odnosi na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane prije tog datuma i, posljedično, nema retroaktivan učinak. Suprotno tomu, ono za operatera tog odlagališta kao i za posjednika otpada koji se tamo skladišti znači primjer primjene novog pravila na buduće učinke situacije nastale za vrijeme važenja prijašnjeg pravila.

59 U ovom slučaju odlagalište Malagrotta obavljalo je djelatnosti na dan prenošenja navedene direktive te je njegovo zatvaranje provedeno dok je ona bila na snazi.

60 Valja dodati da procijenjeni troškovi naknadnog održavanja odlagališta u smislu članka 10. Direktive 1999/31 moraju stvarno biti povezani s posljedicama koje bi otpad, koji je odložen na određeno odlagalište, mogao imati za okoliš. U tom pogledu valja ocijeniti sve relevantne elemente koji se odnose na količinu i vrstu otpada na odlagalištu i koji se mogu pojaviti tijekom naknadnog održavanja.

61 Kako bi se utvrdila visina troškova naknadnog održavanja odlagališta koja omogućuje djelotvorno i proporcionalno ostvarivanje cilja utvrđenog u članku 1. stavku 1. Direktive 1999/31, odnosno ograničavanja opasnosti koju bi otpad mogao predstavljati za okoliš, takva ocjena također mora uzeti u obzir troškove koje je posjednik već snosio kao i procijenjene troškove za usluge koje će pružiti operater.

62 U ovom slučaju iznos koji društvo Co.La.Ri. ima pravo potraživati od društva A. M. A. treba utvrditi uzimajući u obzir elemente navedene u prethodnim točkama 60. i 61. ove presude i, u skladu s člankom 14. stavkom 1. točkom (a) Direktive 1999/31, navedene u planu sanacije odlagališta koji je podnesen nadležnom tijelu. Visina tog iznosa mora se usto utvrditi na način da pokriva isključivo povećanje troškova održavanja povezanih s dvadesetogodišnjim produljenjem razdoblja naknadnog održavanja tog odlagališta, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

63 S obzirom na navedena razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članke 10. i 14. Direktive 1999/31 treba tumačiti na način da im se ne protivi tumačenje nacionalne odredbe prema kojem se na odlagalište, koje je obavljalo djelatnost na dan prenošenja te direktive, primjenjuju obveze koje proizlaze iz navedene direktive, i osobito produljenje razdoblja naknadnog održavanja tog odlagališta, pri čemu ne treba razlikovati prema datumu skladištenja otpada niti predvidjeti mjere za ograničavanje financijskih posljedica tog produljenja za posjednika otpada.

Troškovi

64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članke 10. i 14. Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada treba tumačiti na način da im se ne protivi tumačenje nacionalne odredbe prema kojem se na odlagalište, koje je obavljalo djelatnost na dan prenošenja te direktive, primjenjuju obveze koje proizlaze iz navedene direktive, i osobito produljenje razdoblja naknadnog održavanja tog odlagališta, pri čemu ne treba razlikovati prema datumu skladištenja otpada niti predvidjeti mjere za ograničavanje financijskih posljedica tog produljenja za posjednika otpada.

Potpisi