Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. maja 2020*

„Predhodno odločanje – Okolje – Odpadki – Direktiva 1999/31/ES – Obstoječa odlagališča – Obdobje upravljanja odlagališča po zaprtju – Podaljšanje – Stroški odlaganja odpadkov na odlagališčih – Načelo onesnaževalec plača – Časovna uporaba direktive“

V zadevi C-15/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) z odločbo z dne 18. decembra 2018, ki je prispela na Sodišče 10. januarja 2019, v postopku

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

proti

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, P. G. Xuereb in T. von Danwitz, sodnika,

generalna pravobranilka J. Kokott,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. novembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za Evropsko komisijo G. Gattinara in F. Thiran, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. januarja 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 10 in 14 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).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (v nadaljevanju: A.M.A.), ki je odgovorna za storitev zbiranja in odlaganja trdnih komunalnih odpadkov za občino Rim (Italija), in Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., upravljavcem odlagališča Malagrotta (dežela Lacij, Italija), zaradi povečanja stroškov, povezanih z obveznostjo Co.La.Ri., da zagotovi upravljanje tega odlagališča najmanj 30 let, in ne prvotno predvidenih 10 let, po njegovem zaprtju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 25 in 29 Direktive 1999/31 je navedeno:

„(25) ker naj bi za odlagališča, ki so bila zaprta pred dnevom prenosa te direktive, ne veljale določbe te direktive o zapiranju;

[…]

(29) ker naj bi se sprejeli ukrepi za zagotovitev, da plačilo za odlaganje odpadkov na odlagališče pokriva vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem objektov in naprav, vključno, kolikor je mogoče, s finančnim zavarovanjem ali enakovrednim ukrepom, ki ga mora zagotoviti upravljavec odlagališča, in tudi ocenjene stroške zaprtja odlagališča, vključno z upravljanjem po zaprtju“.

4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Splošni cilj“, v odstavku 1 določa:

„Zaradi izpolnjevanja zahtev Direktive 75/442/EGS [z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23)], zlasti členov 3 in 4, je cilj te direktive s strogimi obratovalnimi in tehničnimi zahtevami o odpadkih in odlagališčih zagotoviti ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, čezmerne obremenitve okolja, zlasti onesnaževanja površinskih voda, podtalnice, tal in zraka, in na globalno okolje, vključno z učinkom tople grede, ter tudi tako posledično ogrožanje zdravja ljudi pri odlaganju odpadkov na odlagališče med celotno obratovalno dobo“.

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„Posamezni pojmi v tej direktivi imajo naslednji pomen:

[…]

(g) ‚odlagališče‘ je odlagališče odpadkov za odlaganje odpadkov na ali v tla (to je pod zemljo), […]

[…]

(l) ‚upravljavec‘ je fizična ali pravna oseba, ki je odgovorna za odlagališče, v skladu z notranjo zakonodajo države članice, v kateri je odlagališče; od priprave do upravljanja po zaprtju so upravljavci lahko različne osebe;

[…]

(n) ‚imetnik' je proizvajalec odpadkov ali fizična ali pravna oseba, ki jih ima v posesti;

[…]"

6 V skladu s členom 3(1) Direktive 1999/31 države članice uporabljajo to direktivo za vsa odlagališča, kot so opredeljena v členu 2(g) navedene direktive.

7 Člen 10 te direktive, naslovljen „Stroški odlagališča odpadkov", določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se vsi stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča, vključno, kolikor je mogoče, s stroški finančnega zavarovanja ali enakovrednega ukrepa iz člena 8(a)(iv), ter ocenjeni stroški zaprtja odlagališča in upravljanja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let krijejo s plačilom, ki ga zaračuna upravljavec za odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču. Ob upoštevanju zahtev Direktive Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402)] države članice zagotovijo preglednost pri zbiranju in uporabi vseh potrebnih informacij o stroških."

8 Člen 13 Direktive 1999/31, naslovljen „Postopki zapiranja in upravljanja po zaprtju", določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

[…]

(c) da je upravljavec, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, po dokončnem zaprtju odlagališča odgovoren za njegovo vzdrževanje, spremljanje in nadzorovanje pri upravljanju po zaprtju, dokler to zahteva pristojni organ, ob upoštevanju časa, v katerem bi bilo lahko odlagališče nevarno.

Upravljavec uradno obvesti pristojni organ o vseh pomembnih škodljivih vplivih na okolje, ki jih razkrijejo postopki nadzora, in upošteva odločbo pristojnega organa o naravi in času potrebnih sanacijskih ukrepov;

(d) da je, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, upravljavec odlagališča odgovoren za spremljanje in analiziranje odlagališčnega plina in izcednih voda z odlagališča ter režima podtalnice v bližini odlagališča v skladu s Prilogo III, dokler pristojni organ meni, da bi bilo odlagališče lahko nevarno za okolje, in brez vpliva na kakršno koli zakonodajo Skupnosti ali zakonodajo držav članic glede odgovornosti imetnika odpadkov."

9 Člen 14 te direktive, naslovljen „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);

[…]“

10 Člen 18 navedene direktive določa, da države članice sprejmejo predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje v dveh letih po začetku njene veljavnosti in da o tem takoj obvestijo Evropsko komisijo. Direktiva 1999/31 je v skladu s svojim členom 19 začela veljati 16. julija 1999.

Italijansko pravo

11 Direktiva 1999/31 je bila v italijansko pravo prenesena z decreto legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (zakonska uredba št. 36 o izvajanju Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih) z dne 13. januarja 2003 (redni dodatek h GURI št. 59 z dne 12. marca 2003). S členoma 15 in 17 te zakonske uredbe v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 36/2003), sta prenesena člena 10 oziroma 14 Direktive 1999/31.

12 Člen 15 zakonske uredbe št. 36/2003 določa:

„Plačilo za odlaganje odpadkov na odlagališču mora kriti stroške gradnje in obratovanja odlagališča, stroške finančnega zavarovanja in ocenjene stroške zaprtja odlagališča ter stroške upravljanja po zaprtju za obdobje, ki je navedeno v členu 10(1)(i)“.

13 Prvi odstavek člena 10 te zakonske uredbe je bil razveljavljen z decreto legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento (zakonska uredba št. 59 o izvajanju Direktive 1999/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja) z dne 18. februarja 2005 (redni dodatek h GURI št. 93 z dne 22. aprila 2005).

14 Člen 17(1) zakonske uredbe št. 36/2003 določa:

„Odlagališča, ki na dan začetka veljavnosti te zakonske uredbe že imajo dovoljenje, lahko do 31. decembra 2006 nadaljujejo prevzemanje odpadkov, za katera so bila ta odobrena.“

15 Člen 17(3) te zakonske uredbe tako določa rok za prilagoditev obstoječih odlagališč novim zahtevam:

„V roku šestih mesecev od datuma začetka veljavnosti te uredbe imetnik dovoljenja iz odstavka 1 ali, z njegovim pooblastilom, upravljavec odlagališča predloži pristojnemu organu načrt prilagoditve odlagališča za uskladitev z določbami te uredbe, vključno s finančnimi zavarovanji iz člena 14.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 A.M.A., družba v lasti občine Rim (Italija), je koncesionar za dejavnost zbiranja, prevoza, obdelave, recikliranja in odstranjevanja komunalnih odpadkov na ozemlju te občine.

17 S pogodbo z dne 26. januarja 1996 je konzorciju Co.La.Ri do 31. decembra 2005 zaupala dejavnost odstranjevanja trdnih komunalnih odpadkov z odlaganjem na odlagališče Malagrotta. Na podlagi te pogodbe je družba A.M.A. „imetnik“ v smislu člena 2(n) Direktive 1999/31, Co.La.Ri pa „upravljavec“ v smislu člena 2(l) te direktive. Vsi odpadki občine Rim so se odlagali na odlagališču Malagrotta do njegovega zaprtja.

18 Iz spisa, ki ga ima Sodišče, je razvidno, da je bilo v skladu s členom 10 Direktive 1999/31 trajanje upravljanja odlagališča Malagrotta po zaprtju z 10 let, kot je bilo prvotno določeno v navedeni pogodbi, podaljšano na 30 let.

19 Z arbitražno odločbo je bilo družbi A.M.A. naloženo, naj Co.La.Ri. povrne znesek 76.391.533,29 EUR zaradi stroškov, povezanih z obveznostjo zadnjenavedenega, da zagotovi upravljanje odlagališča za najmanj trideset let. Družba A.M.A. je zoper to odločbo vložila pritožbo pri Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu, Italija). To sodišče je navedeno odločbo potrdilo, pri čemer je ugotovilo, da so se določbe Direktive 1999/31 uporabljale za vsa odlagališča, ki so ob začetku veljavnosti zakonske uredbe št. 36/2003 že obratovala. Družba A.M.A. je zoper odločbo Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu) vložila kasacijsko pritožbo.

20 Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti ugotovitev Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu) glede uporabe določb Direktive 1999/31, kakršne so tiste v zvezi s stroški upravljanja, za obstoječe odlagališče, kakršno je Malagrotta, s pravom Unije. Po mnenju družbe A.M.A. naj bi zakonska uredba št. 36/2003 za obstoječa odlagališča zgolj določala prehodno obdobje, ki naj bi bilo potrebno za uskladitev odlagališč, v njej pa naj ne bi bilo navedeno finančno breme, povezano z upravljanjem teh odlagališč po njihovem morebitnem zaprtju.

21 To sodišče se v zvezi s tem sprašuje o skladnosti obveznosti imetnika, da nosi stroške, povezane z upravljanjem odlagališča po njegovem zaprtju, v nasprotju s pogodbenimi sporazumi med imetnikom in upravljavcem, s katerimi je bilo trajanje upravljanja omejeno na 10 let in ne na 30 let, pri čemer so bili vključeni stroški, povezani z odpadki, skladiščenimi pred začetkom veljavnosti zakonske uredbe št. 36/2003.

22 V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je razlaga pritožbenega sodišča, ki je retroaktivno uporabilo člena 15 in 17 [zakonske uredbe št. 36/2003] – s katerima se navedene določbe [prava Unije] prenašajo v nacionalno pravo – tako da se tam določene obveznosti, zlasti v delu, ki določa podaljšanje upravljanja po zaprtju z deset na trideset let, brezpogojno uporabljajo za obstoječa odlagališča, ki že imajo dovoljenje za obratovanje, v skladu s členoma 10 in 14 Direktive (ES) 1999/31?

2. Ali je razlaga pritožbenega sodišča – zlasti glede na vsebino členov 10 in 14 Direktive (ES) 1999/31, ki pozivata države članice, naj sprejmejo ‚ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se vsi stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča, vključno, kolikor je mogoče, s stroški finančnega zavarovanja ali enakovrednega ukrepa iz člena 8(a)(iv), ter ocenjeni stroški zaprtja odlagališča in upravljanja po zaprtju za obdobje najmanj trideset let krijejo s plačilom, ki ga zaračuna upravljavec za odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču‘, in ‚ukrepe za zagotovitev, da odlagališča, ki ob prenosu te direktive že imajo dovoljenja ali že delujejo‘, lahko obratujejo še naprej – v skladu z navedenimi predpisi, glede na to, da je to sodišče člena 15 in 17 zakonske uredbe št. [36/2003] uporabilo za obstoječa odlagališča, ki že imajo dovoljenje za obratovanje, čeprav člen 17 pri izvajanju tako določenih obveznosti, tudi v zvezi z navedenimi odlagališči, izvedbene ukrepe omejuje na določitev prehodnega obdobja in ne določa nobenega ukrepa za omejitev posledičnega finančnega učinka podaljšanja na ‚imetnika‘?

3. Ali je razlaga pritožbenega sodišča, ki je uporabilo zgoraj navedena člena 15 in 17 zakonske uredbe št. 36/2003 za obstoječa odlagališča, ki že imajo dovoljenje za obratovanje, tudi glede finančnih posledic, ki izhajajo iz tako določenih obveznosti in zlasti iz podaljšanja upravljanja po zaprtju z deset na trideset let, tako da v skladu s to razlago te posledice bremenijo ‚imetnika' in je upravičena sprememba *in peius* tarif, določenih v pogodbah, ki urejajo dejavnost odstranjevanja odpadkov, v skladu s členoma 10 in 14 Direktive (ES) 1999/31?

4. Ali je razlaga pritožbenega sodišča, ki je uporabilo zgoraj navedena člena 15 in 17 zakonske uredbe št. 36/2003 za obstoječa odlagališča, ki že imajo dovoljenje za obratovanje, tudi glede finančnih posledic, ki izhajajo iz tako določenih obveznosti in zlasti iz podaljšanja upravljanja po zaprtju z deset na trideset let, tako da se – za njihovo določitev – ne upoštevajo le odpadki, odloženi po začetku veljavnosti izvedbenih določb, ampak tudi tisti, ki so bili odloženi prej, v skladu s členoma 10 in 14 Direktive (ES) 1999/31?"

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

23 Co.La.Ri. izpodbija dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

24 Trdi, da vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, niso upoštevna za rešitev spora o glavni stvari in so bila rešena z ugotovitvijo nedopustnosti pritožbenih razlogov. Po mnenju Co.La.Ri. namreč njegova obveznost, da krije stroške upravljanja odlagališča Malagrotta po njegovem zaprtju, ni bila vsebinsko izpodbijana pred Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu) in je torej pravnomočna.

25 Co.La.Ri. trdi tudi, da predložitveno sodišče ne navaja pravnih razlogov, ki bi upravičevali predložitev zadeve Sodišču, in navaja, da za rešitev spora o glavni stvari ni resničnega razhajanja v razlagi določb iz postopka v glavni stvari.

26 V zvezi s tem je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso s členom 267 PDEU vzpostavlja postopek neposrednega sodelovanja med Sodiščem in sodišči držav članic. V okviru tega postopka, ki temelji na jasni ločitvi pristojnosti med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, je za presojo zadevnega dejanskega stanja pristojno nacionalno sodišče, ki mora ob upoštevanju okoliščin zadeve presoditi tako o potrebnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe za izdajo sodbe kot o upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču, Sodišče pa je pristojno le, da na podlagi dejstev, ki jih je navedlo nacionalno sodišče, odloči o razlagi ali veljavnosti akta Unije (sodba z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400 točka 15 in navedena sodna praksa).

27 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki jih zastavijo nacionalna sodišča, velja domneva upoštevnosti in da lahko Sodišče odločanje o teh vprašanjih zavrne, le če se izkaže, da zahtevana razlaga ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki jih potrebuje, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27 in navedena sodna praksa).

28 V obravnavanem primeru Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navaja razloge, iz katerih Sodišče prosi za razlago členov 10 in 14 Direktive 1999/31 in opredelitev pravil iz te direktive.

29 Natančneje, Sodišče v okviru spora, ki se nanaša na stroške zaprtja odlagališča in njegovega upravljanja po zaprtju, sprašuje o vsebini in obsegu obveznosti, ki morda izhajajo iz teh določb in jih mora izpolniti zadevna država članica, upravljavec odlagališča in imetnik odpadkov, ter o skladnosti ukrepov za prenos Direktive 1999/31 s tema določbama, kar pomeni, da ima ta sodba konkretne posledice za rešitev spora o glavni stvari.

30 Iz tega izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten in da je zato treba odgovoriti na vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče.

Vprašanja za predhodno odločanje

31 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 10 in 14 Direktive 1999/31 razlagati tako, da nasprotujeta razlagi nacionalne določbe, v skladu s katero morajo za odlagališče, ki na dan prenosa te direktive še obratuje, veljati obveznosti, ki izhajajo iz navedene direktive, zlasti podaljšanje obdobja upravljanja po zaprtju tega odlagališča, ne da bi bilo treba razlikovati glede na datum skladiščenja odpadkov ali določiti ukrep za omejitev finančnih posledic tega podaljšanja za imetnika odpadkov.

32 Najprej je treba opozoriti, da je splošni cilj Direktive 1999/31, kot je razvidno iz njenega člena 1, s strogimi obratovalnimi in tehničnimi zahtevami za odpadke in odlagališča zagotoviti ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, čezmerne obremenitve okolja, zlasti onesnaževanja površinskih voda, podtalnice, tal in zraka, ter globalnega okolja, vključno z učinkom tople grede, in tako tudi ogrožanja zdravja ljudi pri odlaganju odpadkov na odlagališče med celotno obratovalno dobo.

33 Člen 3(1) te direktive določa, da se uporablja za vsa odlagališča, ki so v členu 2(g) navedene direktive opredeljena kot odlagališče odpadkov za odlaganje odpadkov na ali v tla.

34 Poleg tega iz uvodne izjave 25 Direktive 1999/31 izhaja, da so odlagališča, ki so bila zaprta pred dnevom prenosa te direktive, izključena s področja uporabe določb, ki jih ta direktiva vsebuje glede postopkov zapiranja. Poleg tega države članice na podlagi člena 18(1) v povezavi s členom 19 te direktive sprejmejo nacionalne predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje dve leti po 16. juliju 1999.

35 Tako se obveznosti, ki izhajajo iz te direktive v zvezi z zapiranjem, ne nanašajo na odlagališča, ki so bila zaprta že pred datumom prenosa Direktive 1999/31 in najpozneje 16. julija 2001. To ne velja za odlagališče Malagrotta, ki je, kot med strankama spora o glavni stvari ni sporno, na ta dan še vedno obratovalo.

36 V zvezi s tem je treba pojasniti, da morajo države članice v skladu s členom 14 navedene direktive sprejeti ukrepe, da odlagališča, ki imajo na ta dan že dovoljenje ali že obratujejo, lahko še naprej delujejo, le če se vsi ukrepi, navedeni v tem členu, izvedejo čim prej in najpozneje 16. julija 2009 (sodba z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točka 35).

37 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je z navedenim členom uvedena prehodna ureditev z odstopanji, da bi se ta odlagališča uskladila z novimi okoljevarstvenimi zahtevami (glej v tem smislu sodbi z dne 9. aprila 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve in drugi, C-225/13, EU:C:2014:245, točki 33 in 34, in z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točka 36).

38 Poleg tega se s členom 14(b) Direktive 1999/31 na eni strani zahteva, da pristojni nacionalni organi sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi načrta prilagoditve in te direktive, ter na drugi, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje (sodba z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točka 37).

39 Člen 14(c) navedene direktive v bistvu določa, da pristojni organ na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odlagališča dovoli potrebna dela in določi prehodno obdobje za izvedbo tega načrta, pri čemer je pojasnjeno, da morajo vsa obstoječa odlagališča zahteve iz iste direktive, razen zahtev iz točke 1 Priloge I k navedeni direktivi, izpolniti pred 16. julijem 2009 (sodba z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točka 38).

40 Ugotoviti je treba, da člena 14 Direktive 1999/31 ni mogoče razlagati tako, da obstoječa odlagališča izključuje iz področja uporabe drugih določb te direktive.

41 Zlasti glede odlagališč, ki imajo dovoljenje ali že obratujejo na dan prenosa Direktive 1999/31 in za katera je bil pozneje uveden postopek zapiranja, kakršno je odlagališče družbe Malagrotta, je treba ugotoviti, da morajo biti v skladu z določbami člena 13 te direktive, ki se nanaša na postopek zapiranja in upravljanja po zaprtju.

42 Obveznosti upravljanja odlagališča po zaprtju, ki so določene v členu 13(c) Direktive 1999/31, se uporabljajo najpozneje po izteku prehodnega obdobja. Upravljavec mora torej vzdrževanje, spremljanje in nadzorovanje odlagališča po njegovem zaprtju opravljati tako dolgo, kolikor to zahteva pristojni organ ob upoštevanju časa, v katerem bi bilo lahko odlagališče nevarno.

43 To določbo je treba razlagati ob upoštevanju člena 10 te direktive, ki med drugim določa, da države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ocenjeni stroški zaprtja odlagališča in njegovega upravljanja po zaprtju v obdobju najmanj 30 let krijejo s ceno, ki jo zahteva upravljavec za odstranjevanje vseh vrst odpadkov na tem odlagališču.

44 Sodišče je že ugotovilo neposredni učinek tega člena, ki državam članicam z nedvoumnim besedilom nalaga natančno obveznost rezultata, ki ni odvisna od nikakršnega pogoja glede uporabe pravila, ki je v njem navedeno. Ta določba namreč zahteva, da morajo države članice sprejeti ukrepe za zagotovitev, da plačilo za odlaganje odpadkov na odlagališče pokriva vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem odlagališča. Sodišče je pojasnilo, da ta določba državam članicam ne nalaga nobene natančno določene metode za financiranje stroškov odlagališč (sodba z dne 24. maja 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, točki 34 in 35).

45 Iz tega na prvem mestu izhaja, da mora v skladu s členi 10, 13 in 14 Direktive 1999/31 upravljavec odlagališča, ki obratuje na dan prenosa te direktive, vsaj 30 let zagotavljati upravljanje odlagališča po njegovem zaprtju.

46 V obravnavanem primeru je iz elementov spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da obveznost Co.La.Ri, da upravlja odlagališče Malagrotta, nazadnje izhaja iz načrta prilagoditve, ki je bil sprejet v skladu z določbami člena 14 Direktive 1999/31 in člena 17 zakonske uredbe št. 36/2003 ter ga je odobril pristojni organ. Zaradi tega načrta so za Co.La.Ri veljale vse obveznosti upravljanja po zaprtju odlagališča Malagrotta v minimalnem obdobju, določenem z Direktivo, in sicer 30 let, namesto prvotno predvidenih 10 let.

47 Na drugem mestu je treba glede vprašanja, ali je treba pri uporabi teh obveznosti razlikovati glede na datum odložitve odpadkov, ugotoviti, da Direktiva 1999/31 ne določa različne uporabe navedenih obveznosti glede na to, ali so bili odpadki oddani in skladiščeni pred iztekom roka za prenos te direktive ali po njem, niti glede na mesto skladiščenja teh odpadkov na odlagališču. Kot je razvidno iz besedila člena 10 te direktive, se obveznost upravljanja odlagališča vsaj 30 let po njegovem zaprtju na splošno nanaša na odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču.

48 Zato glede na cilj Direktive 1999/31 ni mogoče pritrditi stališču, da obveznost upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju velja, prvič, za odpadke, ki so bili tam skladiščeni pred iztekom roka za prenos, v 10-letnem obdobju, in drugič, za odpadke, ki so bili tam skladiščeni po izteku tega roka, v 30-letnem obdobju.

49 Tako je treba ugotoviti, da obveznost zagotavljanja upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju vsaj trideset let, kot je določena v členu 10 Direktive 1999/31, velja ne glede na datum, na katerega so bili odpadki odloženi na odlagališče. Ta obveznost se torej načeloma nanaša na celotno zadevno odlagališče.

50 Na tretjem mestu je treba v zvezi s finančnimi posledicami, ki izhajajo iz določitve ali podaljšanja obdobja upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju na najmanj 30 let, opozoriti, da člen 10 Direktive 1999/31, kot je razvidno tudi iz uvodne izjave 29 te direktive, zahteva, da države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je cena za odstranjevanje odpadkov z odlaganjem na odlagališčih določena tako, da pokriva vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem odlagališča (sodbi z dne 25. februarja 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, točka 35, in z dne 24. maja 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, točka 34). Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 56 sklepnih predlogov, ti stroški vključujejo ocenjene stroške zaprtja odlagališča in njegovega upravljanja najmanj 30 let po njegovem zaprtju.

51 Ta zahteva je izraz načela onesnaževalec plača, ki pomeni, kot je Sodišče že odločilo v zvezi z Direktivo 75/442 in Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL 2006, L 114, str. 9), da morajo strošek odstranjevanja odpadkov nositi imetniki teh odpadkov. Uporaba tega načela je del cilja Direktive 1999/31, ki je v skladu z njenim členom 1(1) izpolnjevanje zahtev Direktive 75/442, zlasti njenega člena 3, ki državam članicam med drugim nalaga, da sprejmejo potrebne ukrepe za spodbuditev preprečevanja ali zmanjšanja nastajanja odpadkov (sodba z dne 25. februarja 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, točka 36 in navedena sodna praksa).

52 Sodišče je poleg tega že odločilo, da glede na trenutno stanje prava Unije ne obstaja noben predpis na podlagi člena 192 ES, ki bi državam članicam v zvezi s financiranjem stroškov gradnje in obratovanja odlagališča nalagal neko natančno določeno metodo, zato se to financiranje, odvisno od izbire zadevne države članice, lahko zagotavlja z dajatvijo, pristojbino ali kako drugače (glej po analogiji sodbi z dne 16. julija 2009, Futura Immobiliare in drugi, C-254/08, EU:C:2009:479, točka 48, in z dne 25. februarja 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, točka 33).

53 Tako morajo nacionalna pravila, ki urejajo odlagališča, ne glede na to, kakšna ta pravila so, zagotavljati, da stroške obratovanja takega odlagališča dejansko nosijo imetniki, ki odlagajo odpadke zaradi njihovega odstranjevanja. Če bi bil namreč s takimi stroški obremenjen upravljavec, bi to pripeljalo do tega, da se njemu naložijo stroški, povezani z odlaganjem odpadkov, ki jih ni ustvaril, ampak je zgolj zagotovil njihovo odlaganje v okviru svojih dejavnosti izvajalca storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, točki 37 in 38).

54 Taka razlaga je v skladu z obveznostjo, da se škodljivi učinki na okolje v največji mogoči meri preprečijo ali zmanjšajo, kot izhaja iz načela onesnaževalec plača. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 62 sklepnih predlogov, to načelo v Direktivi 1999/31 v okviru člena 10 sicer ni izrecno omenjeno, vendar pa je v skladu s členom 191(2) PDEU temeljno načelo okoljskega prava Unije, ki ga je treba torej pri njeni razlagi obvezno upoštevati.

55 Iz tega sledi, da mora zadevna država članica na podlagi člena 10 Direktive 1999/31 sicer sprejeti ukrepe za zagotovitev, da je cena, ki se zahteva za odstranjevanje odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, določena tako, da med drugim pokriva vse stroške, povezane z zaprtjem odlagališča in njegovim upravljanjem po tem zaprtju, kar mora preveriti predložitveno sodišče, vendar tega člena ni mogoče razlagati tako, da tej državi članici nalaga sprejetje ukrepov za omejitev finančnih posledic morebitnega podaljšanja upravljanja zadevnega odlagališča za imetnika odpadkov.

56 V zvezi s trditvijo, da sta zaradi podaljšanja obdobja upravljanja odlagališč brez upoštevanja datuma skladiščenja odpadkov in brez omejitve finančnih posledic za imetnika odpadkov kršeni načeli pravne varnosti in prepovedi retroaktivne uporabe zakona, iz ustaljene sodne prakse Sodišča sicer res izhaja, da je treba materialnopravna pravila prava Unije, da bi se zagotovilo spoštovanje načel pravne varnosti

in varstva zaupanja v pravo, razlagati tako, da se nanašajo na položaje, ki so nastali pred njihovim začetkom veljavnosti, samo če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek (sodba z dne 14. marca 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, točka 30 in navedena sodna praksa).

57 Opozoriti je treba, da se novo pravno pravilo uporablja od uveljavitve akta, v katerem je vsebovano, vendar se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in so v celoti prenehali pred to uveljavitvijo, uporablja pa se neposredno za prihodnje učinke položaja, ki je nastal v času veljave prejšnjega zakona, in za nove pravne položaje. Ob upoštevanju načela prepovedi retroaktivnosti pravnih aktov bi drugače veljalo, le če bi bile novemu pravilu dodane posebne določbe, ki bi izrecno določale njegovo časovno veljavnost (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2015, Komisija/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, točka 32 in navedena sodna praksa).

58 Kot pa je bilo navedeno v točkah 34 in 35 te sodbe, se določitev trajanja upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju na najmanj 30 let, določena v členu 10 Direktive 1999/31, ne nanaša na odlagališča, ki so bila zaprta pred datumom prenosa te direktive. Ne nanaša se torej na pravne položaje, ki so nastali in so v celoti prenehali pred tem datumom, ter zato nima retroaktivnega učinka. Za upravljavca tega odlagališča in imetnika odpadkov, ki so tam skladiščeni, pa pomeni primer uporabe novega pravila za prihodnje učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila.

59 V obravnavanem primeru je odlagališče Malagrotta na dan prenosa navedene direktive še obratovalo in je do njegovega zaprtja prišlo v času veljavnosti te direktive.

60 Dodati je treba, da morajo biti ocenjeni stroški upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju v smislu člena 10 Direktive 1999/31 dejansko povezani s posledicami, ki bi jih lahko imeli odpadki, ki so odloženi na določenem odlagališču, na okolje. V zvezi s tem je treba presoditi vse upoštevne elemente glede količine in tipologije odpadkov na odlagališču, ki lahko nastanejo v obdobju upravljanja po zaprtju.

61 Da bi se določili stroški upravljanja odlagališča po njegovem zaprtju v višini, ki omogoča učinkovito in sorazmerno izpolnitev cilja iz člena 1(1) Direktive 1999/31, in sicer omejitev tveganja, ki ga odlagališče lahko pomeni za okolje, je treba pri taki presoji upoštevati tudi stroške, ki jih je imetnik že imel, in ocenjene stroške storitev, ki jih bo upravljavec opravil.

62 V obravnavanem primeru mora biti znesek, ki ga ima Co.La.Ri pravico zahtevati od A.M.A, določen ob upoštevanju elementov, navedenih v prejšnjih točkah 60 in 61, in v skladu s členom 14(1)(a) Direktive 1999/31 predstavljenih v načrtu prilagoditve odlagališča, ki je bil predložen pristojnemu organu. Poleg tega je treba višino tega zneska določiti tako, da zajema izključno povečanje stroškov upravljanja, ki je povezano z 20-letnim podaljšanjem trajanja upravljanja tega odlagališča po zaprtju, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

63 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člena 10 in 14 Direktive 1999/31 razlagati tako, da ne nasprotujeta razlagi nacionalne določbe, v skladu s katero morajo za odlagališče, ki na dan prenosa te direktive še obratuje, veljati obveznosti, ki izhajajo iz navedene direktive, zlasti podaljšanje obdobja upravljanja po zaprtju tega odlagališča, ne da bi bilo treba razlikovati glede na datum skladiščenja odpadkov ali določiti ukrep za omejitev finančnih posledic tega podaljšanja za imetnika odpadkov.

Stroški

64 Ker je ta postopek za stranki 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 (drugi senat) razsodilo:

Člena 10 in 14 Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta razlagi nacionalne določbe, v skladu s katero morajo za odlagališče, ki na dan prenosa te direktive še obratuje, veljati obveznosti, ki izhajajo iz navedene direktive, zlasti podaljšanje obdobja upravljanja po zaprtju tega odlagališča, ne da bi bilo treba razlikovati glede na datum skladiščenja odpadkov ali določiti ukrep za omejitev finančnih posledic tega podaljšanja za imetnika odpadkov.

Podpisi