ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 27. januára 2005 *

Vo veci C-15/03,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 14. januára 2003,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: J. Grunwald a M. Konstantinidis, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Rakúskej republike, v zastúpení: E. Riedl a M. Hauer, ako aj E. Wolfslehner, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: nemčina.

ktorú v konaní podporuje:

Fínska republika, v zastúpení: T. Pynnä, splnomocnená zástupkyňa, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

a

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: K. Manji, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Demetriou, barrister, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), C. Gulmann, G. Arestis a J. Klučka,

generálny advokát: A. Tizzano,
tajomník: K. Sztranc, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. septembra 2004,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. októbra 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Rakúska republika si tým, že neprijala právne a faktické opatrenia potrebné na uprednostnenie spracovania odpadových olejov regeneráciou, keď tomu nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 ods. 1 smernice Rady 75/439/EHS zo 16. júna 1975 o zneškodňovaní odpadových olejov (Ú. v. ES L 194, s. 23; Mim. vyd. 15/001, s. 14) zmenenej a doplnenej smernicou Rady 87/101/EHS z 22. decembra 1986 (Ú. v. ES L 42, 1987, s. 43; Mim. vyd. 15/001, s. 321, ďalej len „smernica").

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Cieľom smernice je ochrana životného prostredia pred škodlivým účinkom vyplývajúcim z vypúšťania a úpravy odpadových olejov. Článok 3 smernice stanovuje:

„1. Kde to nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia, členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby sa dala prednosť spracovaniu odpadových olejov regeneráciou.

2. Kde odpadové oleje nie sú regenerované, kvôli obmedzeniam uvedeným vo vyššie uvedenom odseku 1, členské štáty prijmú opatrenia nutné na zabezpečenie toho, že spaľovanie odpadových olejov sa uskutočňuje za prijateľných podmienok pre životné prostredie, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, zabezpečujúc, že takéto spaľovanie je technicky, hospodársky a organizačne uskutočniteľné.

3. Kde odpadové oleje nie sú regenerované ani spálené, kvôli obmedzeniam zmieneným v odsekoch 1 a 2, členské štáty prijmú opatrenia nutné na zaistenie ich bezpečného zničenia, kontrolovaného skladovania alebo vyliatia."

3 Podľa článku 1 smernice je „regenerácia" definovaná ako:

„každý postup, pomocou ktorého sa môžu vyrábať východiskové [základné — *neoficiálny preklad*] oleje rafinovaním odpadových olejov, zvlášť zneškodnením znečisťujúcich škodlivín, oxidačných výťažkov a prísad obsiahnutých v takýchto olejoch."

4 V súlade s článkom 2 smernice 87/101 mali členské štáty prijať potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s povinnosťami vyplývajúcimi z tejto smernice s účinnosťou od 1. januára 1990.

Vnútroštátna právna úprava

5 Rakúska vláda oznámila Komisii tieto právne nástroje týkajúce sa hospodárenia s odpadovými olejmi:

— nariadenie, ktorým sa vykonáva zákon o odpadových olejoch (BGBl. 1987/383),

— federálny zákon zo 6. júna 1990 o nakladaní s odpadmi (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, ďalej len „AWG"),

— osobitne z dôvodu zavedenia prednostného prístupu regenerácie odpadových olejov bol tento zákon nahradený novým federálnym zákonom o nakladaní s odpadmi, ktorý nadobudol účinnosť 2. novembra 2002 (BGBl. 2002/102, ďalej len „AWG 2002").

6 Paragaraf 1 ods. 2 bodu 2 AWG znie takto:

„Odpady musia byť použité na získanie látok alebo tepla, ak je to z ekologického hľadiska výhodné a z technického hľadiska možné, pričom dodatočne vzniknuté náklady nesmú byť neprimerané v porovnaní s inými postupmi spracovania odpadov a musí existovať trh so získanými látkami alebo energiou alebo možnosť ho vytvoriť (recyklácia odpadov)."

7 Paragraf 2 ods. 5 bod 2 AWG 2002 definuje pojem „recyklácia" nasledujúcim spôsobom:

„Ekologické spracovanie odpadov zamerané na využitie vlastností pôvodného produktu, ktorého hlavným cieľom je náhrada odpadov alebo látok priamo získaných z pôvodných materiálov alebo z produktov získaných z pôvodných materiálov s výnimkou odpadov alebo látok získaných z uvedených odpadov určených na tepelnú recykláciu."

8 Pokiaľ ide odpadové oleje, § 16 ods. 3 bod 1 AWG 2002 stanovuje:

„Proces recyklácie odpadových olejov sa použije..., ak je technicky možné vyrobiť základný olej z odpadového oleja pod podmienkou, že z hľadiska vyrobených množstiev, dopravných prostriedkov a vzniknutých nákladov, je to pre vlastníka odpadov ekonomicky výnosné. Ak sa na odpadové oleje použije proces recyklácie, produkty na základe takto získaných minerálnych olejov nesmú obsahovať viac ako 5 ppm PCB/PCT [polychlorované bifenyly/polychlorované terfenyly] a viac ako 0,03 % halogénov k celkovej hmotnosti."

9 Paragraf 22 ods. 1 AWG stanovuje:

„Recyklácia odpadových olejov je povolená len vtedy, ak ide o recykláciu látok (čistenie, zmenu) alebo získanie energie."

Skutkový stav sporu a konanie pred podaním žaloby

10 Komisia 17. apríla 2001 zaslala Rakúskej republike výzvu z dôvodu, že vnútroštátne orgány neprijali opatrenia potrebné na uprednostnenie spracovania odpadových olejov regeneráciou, keď tomu nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia.

11 Vo svojej odpovedi z 22. júna 2001 Rakúska republika informovala Komisiu, že ustanovenie § 22 ods. 1 v spojení s § 1 ods. 1 AWG priznaním prednosti regenerácii odpadov zodpovedá jednému zo zámerov smernice. Rovnako upresnila, že Rakúska republika nedisponuje žiadnym zariadením na regeneráciu odpadových olejov, pretože celková ročná produkcia predstavovala 45 000 ton, čo nepostačovalo na dosiahnutie ekonomickej výnosnosti takéto zariadenia, keďže hranica tejto výnosnosti sa pohybovala medzi 60 000 a 80 000 ton za rok.

12 Komisia sa napriek tomu domnievala, že rakúske právo nespĺňa požiadavky práva Spoločenstva. Rakúskej republike zaslala 21. decembra 2001 odôvodnené stanovisko, v ktorom tvrdila, že vnútroštátne orgány neprijali právne a faktické opatrenia potrebné na uprednostnenie spracovania odpadových olejov regeneráciou, keď tomu nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia, a vyzvala ju na prijatie opatrení potrebných na to, aby vyhovela tomuto stanovisku v lehote dvoch mesiacov od dňa jeho doručenia.

13 Na uvedené odôvodnené stanovisko Rakúska republika odpovedala pripomienkami v listoch z 18. a 22. marca 2002, v ktorých uviedla, že v ustanoveniach zákona AWG v zmenenom a doplnenom znení bola jasne zavedená prednosť regenerácie.

14 Komisia sa napriek tomu domnievala, že Rakúska republika nedosiahla súlad s požiadavkami uvedeného odôvodneného stanoviska. Z tohto dôvodu rozhodla podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

15 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 17. júna 2003 bolo vyhovené návrhu na vstup Fínskej republiky, ako aj Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska do konania ako vedľajších účastníkov na podporu návrhov Rakúskej republiky.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

16 Komisia pripomína, že samotná smernica stanovuje, že členské štáty musia uprednostniť postup regeneráciou, pretože všetky ostatné druhy zneškodňovania sú ešte škodlivejšie ako tento postup.

17 Komisia sa domnieva, že ani § 1ods. 2 bod 2 a ani § 22 ods. 1 AWG nepriznávajú prednosť regenerácii odpadových olejov, ale že tieto ustanovenia dávajú na rovnakú úroveň regeneráciu a získavanie energie, t. j. spaľovanie odpadových olejov, a tak rušia určené poradie prednosti medzi týmito dvoma postupmi.

18 Okrem toho, podľa Komisie § 16 ods. 3 bod 1 AWG 2002 už nepriznáva prednosť regenerácii odpadových olejov. Naopak, toto ustanovenie podriaďuje regeneráciu dvom obmedzujúcim podmienkam, ktoré samotná smernica neupravuje, a to kritériu prijateľnosti a určeniu niektorých medzných hodnôt (5 ppm PCB/PCT a 0,03 % halogénov). Tieto dve obmedzujúce podmienky nemôžu uprednostňovať ani podporovať regeneráciu.

19 Komisia sa domnieva, že uvedené podmienky prenášajú zodpovednosť za dodržiavanie zásady prednosti na vlastníkov odpadov namiesto toho, aby za ňu zodpovedali verejné orgány, tak ako to vyžaduje smernica.

20 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého nie je regenerácia v Rakúskej republike ekonomicky výhodná z dôvodu nedostatočného množstva vyprodukovaných odpadových olejov na jej území, Komisia zdôrazňuje, že smernica sa uplatňuje nielen na členské štáty produkujúce veľké množstvá odpadových olejov, ale rovnako aj na všetky ostatné členské štáty. Okrem toho nebolo uvedené žiadne konkrétne tvrdenie na preukázanie dôvodov, pre ktoré by regenerácia odpadových olejov nemala byť v Rakúskej republike ekonomicky výhodná.

21 Komisia konštatuje, že okamih, od ktorého sa regenerácia odpadových olejov stáva finančne výnosnou, závisí od rôznych hospodárskych faktorov, pričom kapacita regeneračných zariadení je len jedným z nich. Z vyhlásení rakúskych orgánov nemožno vyvodiť záver, že sa snažili vytvoriť primerané podmienky na dosiahnutie ekonomickej výnosnosti zariadení na regeneráciu odpadových olejov, alebo že využili kapacity ostatných členských štátov v oblasti regenerácie.

22 Rakúska vláda sa domnieva, že povinnosť vyplývajúca z článku 3 ods. 1 smernice bola prebratá do rôznych ustanovení AWG. Predovšetkým zmeny tohto zákona s účinnosťou od roku 2002 mali ešte viac zvýrazniť prednosť regenerácie odpadových olejov. Tieto sa totiž v súlade s § 16 ods. 3 bodom 1 uvedeného zákona recyklujú", t. j. regenerujú len vtedy, ak je to z technického hľadiska možné a ekonomicky prijateľné.

23 Rakúska vláda tvrdí, že podľa článku 3 ods. 1 smernice dochádza k regenerácii len vtedy, keď tomu nebránia technické, hospodárske a organizačné obmedzenia. Podľa judikatúry Súdneho dvora tieto obmedzenia nemožno vykladať reštriktívne a zároveň ich treba chápať ako vyjadrenie zásady proporcionality.

24 Podľa rakúskej vlády zo smernice ani z uvedenej judikatúry nevyplýva, že by tieto obmedzenia nemohli súvisieť so situáciou držiteľa odpadu. V každom prípade smernica nenaznačuje, že samotné členské štáty sú povinné zbierať a regenerovať odpadové oleje, a ani to, že tieto obmedzenia sa týkajú len ich. Z tohto pohľadu pojem „obmedzenia" v zmysle článku 3 ods. 1 smernice a z hľadiska jej *effet utile* bol vyjadrený v zmenenom znení AWG.

25 Pokiaľ ide o stanovenie niektorých medzných hodnôt pre základné oleje získané regeneráciou, rakúska vláda zdôrazňuje, že samotná smernica stanovuje tieto hodnoty pre regenerované oleje. Okrem toho podmienky, ktoré sa vyžadujú pre opätovné použitie uvedených regenerovaných olejov vyvolali potrebu zaviesť tieto stropné hodnoty.

26 Rakúska vláda tvrdí, že vzhľadom na uvedené množstvo odpadového oleja by výstavba špeciálneho zariadenia na regeneráciu týchto olejov nebola ekonomicky výhodná. Ekonomická výnosnosť regenerácie odpadového oleja totiž závisí od viacerých hospodárskych faktorov a povinnosť poskytnúť prednosť regenerácii odpadových olejov nemôže nútiť členský štát, aby postavil ekonomicky nevýhodné zariadenie, a tým umožnil vykonávať regeneráciu na svojom území, alebo aby uložil výkon takejto činnosti držiteľom odpadov.

27 Rakúska vláda zdôrazňuje, že cieľom zmeny AWG bolo zabezpečiť novú konštrukciu práva, ktoré sa uplatňuje v tejto oblasti, a ktorého pôsobnosť sa dnes vzťahuje aj na regeneráciu odpadových olejov v podnikoch, a nielen na regeneráciu tretími osobami. Skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava uprednostňuje regeneráciu odpadových olejov, je preukázaná najmä okolnosťou, že tieto oleje sú vyvážané na regeneráciu, a rovnako je preukázaná aj niektorými finančnými opatreniami.

28 Fínska vláda sa na podporu návrhov Rakúskej republiky domnieva, že sporné vnútroštátne ustanovenia uprednostňujú regeneráciu. Okrem toho táto prednosť nemá vzhľadom na podmienku uskutočniteľnosti z hľadiska technického, hospodárskeho alebo organizačného absolútnu povahu.

29 Fínska vláda tvrdí, že členské štáty nemajú povinnosť vytvárať zariadenia regenerácie, pretože ekonomická výnosnosť tohto postupu závisí od viacerých faktorov, t. j. množstva vyprodukovaného odpadového oleja, dopravných vzdialeností, výrobných nákladov a rovnako aj od trhovej ceny. Existencia hospodárskych podmienok umožňujúcich regeneráciu sa musí skúmať od prípadu k prípadu, pričom do úvahy treba zobrať tieto podmienky ako celok, ako aj relevantné okolnosti v dotknutom členskom štáte.

30 Vláda Spojeného kráľovstva, ktorá rovnako vstúpila do konania na podporu Rakúskej republiky, sa domnieva, že ustanovením § 16 ods. 3 AWG 2002 sa riadne vykonal článok 3 ods. 1 smernice. Vnútroštátnou právnou úpravou sa osobitne ukladá povinnosť spracovávať odpadové oleje regeneráciou držiteľom týchto olejov.

31 Vláda Spojeného kráľovstva zdôrazňuje, že AWG správne uplatňuje zásadu proporcionality tým, že ukladá držiteľom odpadových olejov, aby ich spracovali regeneráciou, s výnimkou prípadov, ak to je technicky nemožné alebo hospodársky neprimerané. Je totiž legitímne, aby členský štát splnil svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice tým, že vo vnútroštátnej právnej úprave upraví práva a povinnosti osôb a podnikov.

32 Vláda Spojeného kráľovstva uznáva, že článok 3 ods. 1 smernice vyžaduje, aby členské štáty prijali makroekonomické opatrenia na zabezpečenie prednosti regenerácie a odstránili všetky prekážky do tej miery, do akej to zodpovedá proporcionalite sledovaného cieľa. Rozsah tejto povinnosti sa líši v závislosti od okolností každého členského štátu a konkrétna forma tejto povinnosti závisí od povahy existujúceho obmedzenia v tomto štáte.

33 Vláda Spojeného kráľovstva tvrdí, že malé množstvo odpadových olejov vyprodukovaných v Rakúsku a skutočnosť, že neexistujú regeneračné zariadenia v tomto členskom štáte, sú relevantnými okolnosťami, ktoré môže tento štát zobrať do úvahy pri posúdení ekonomických obmedzení, na ktoré naráža regenerácia, a rozsahu povinnosti, ktorú má podľa článku 3 ods. 1 smernice.

Posúdenie Súdnym dvorom

34 Na úvod treba zdôrazniť, že nová úprava AWG vyplývajúca z druhého zákona o odpadovom hospodárstve, najmä zmeny jeho § 16 ods. 3, nadobudla účinnosť až 2. novembra 2002, t. j. po uplynutí dvojmesačnej lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku Rakúskej republike na dosiahnutie súlad s jej povinnosťami.

35 Podľa ustálenej judikatúry existencia nesplnenia povinnosti sa musí zhodnotiť v závislosti od situácie, ktorá existovala v členskom štáte ku koncu lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku (pozri najmä rozsudky zo 4. júla 2002, Komisia/Grécko, C-173/01, Zb. s. I-6129, bod 7, a z 10. apríla 2003, Komisia/Francúzsko, C-114/02, Zb. s. I-3783, bod 9).

36 Za týchto podmienok nemôže Súdny dvor prihliadnuť na tvrdenie Rakúskej vlády, podľa ktorého bol prístup uprednostňujúci regeneráciu odpadových olejov v novej úprave AWG.

37 Pokiaľ ide o právny stav existujúci pred novou úpravou AWG, ktorá nadobudla účinnosť v roku 2002, treba skonštatovať, tak ako to správne poznamenal generálny advokát v bode 45 svojich návrhov, že vnútroštátne predpisy uplatňujúce sa v tejto oblasti nepredstavujú vhodný právny kontext zabezpečujúci prednosť regenerácie. Tieto ustanovenia totiž povoľujú zneškodňovanie odpadových olejov recykláciou alebo získaním energie, čím dávajú na rovnakú úroveň regeneráciu so spaľovaním, čo je v rozpore s poradím, ktoré stanovil článok 3 ods. 1 smernice.

38 Pokiaľ ide o tvrdenie uplatnené Rakúskou republikou, že umiestnenie regeneračných zriadení na jej území nie je ekonomicky výhodné a že za týchto podmienok a z dôvodu zásady proporcionality sa musia povinnosti dotknutých členských štátov prispôsobovať ich konkrétnym existujúcim okolnostiam, treba pripomenúť, ako to už Súdny dvor rozhodol v bodoch 35 a 43 rozsudku z 9. septembra 1999, Komisia/Nemecko (C-102/97, Zb. s. I-5051), že jedným z hlavných cieľov smernice bolo priznať prednosť spracovaniu regeneráciou odpadových olejov. Ak by existujúca technická, hospodárska a organizačná situácia v členskom štáte nevyhnutne vytvárala obmedzenia predstavujúce prekážky pri prijatí opatrení podľa článku 3 ods. 1 smernice, toto ustanovenie by bolo zbavené akéhokoľvek *effet utile*, keďže povinnosť uložená členským štátom by bola obmedzená zachovaním *status quo*, a preto by neexistovala skutočná povinnosť prijať potrebné opatrenia v prospech uprednostňovaného spracovania odpadových olejov regeneráciou.

39 Okrem iného, pokiaľ ide o túto prednosť, treba zdôrazniť, ako to Súdny dvor uviedol v bodoch 38 a 39 už citovaného rozsudku Komisia/Nemecko, že odkaz na „obmedzenia technického, hospodárskeho a organizačného charakteru" uvedené v článku 3 ods. 1 smernice je súčasťou ustanovenia, ktoré všeobecným spôsobom vyjadruje povinnosť uloženú členským štátom a že týmto spojením zákonodarca Spoločenstva nemal v úmysle predvídať výnimky z pravidla všeobecného uplatňovania, ale definoval pôsobnosť a obsah pozitívnej povinnosti spočívajúcej v zabezpečení prednosti spracovaniu odpadových olejov regeneráciou.

40 Z vyššie uvedeného vyplýva, že žalobu Komisie je potrebné považovať za dôvodnú.

41 V dôsledku toho treba určiť, že Rakúska republika si tým, že neprijala opatrenia potrebné na uprednostnenie spracovania odpadových olejov regeneráciou, keď tomu nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 ods. 1 smernice.

O trovách

42 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Rakúsku republiku na náhradu trov konania a Rakúska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania. V súlade s odsekom 4 toho istého článku Fínska republika a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1) **Rakúska republika si tým, že neprijala opatrenia potrebné na uprednostnenie spracovania odpadových olejov regeneráciou, keď tomu nezabraňujú technické, hospodárske a organizačné obmedzenia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 ods. 1 smernice Rady 75/439/EHS zo 16. júna**

1975 o zneškodňovaní odpadových olejov zmenenej a doplnenej smernicou Rady 87/101/EHS z 22. decembra 1986.

2) **Rakúska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

3) **Fínska republika a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy