Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 21. apríla 2016 [1]

Vec C-147/15

Provincia di Bari
proti
Edilizia Mastrodonato Srl

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko)]

„Smernica 2006/21/ES — Ťažobný odpad — Smernica 1999/31/ES — Skládky — Vyplnenie uzavretého lomu odpadom — Zhodnocovanie odpadu“

I – Úvod

1. Taliansky región Apúlia konfrontuje Súdny dvor opäť s otázkami, ktoré sa týkajú životného prostredia: Ako sa majú v zmysle smernice o biotopoch [2] posúdiť niektoré rozhodnutia miestneho správneho orgánu? [3] Zakazuje táto smernica zriadenie veterných turbín vo vtáčom chránenom území? [4] A nachádza sa v ňom nedovolená skládka odpadov alebo nie? [5] Toto sú len jednotlivé príklady konaní z tohto regiónu o otázkach týkajúcich sa životného prostredia.

2. Tieto prípady možno prispeli k posilneniu vedomia príslušných orgánov o existencii problému natoľko, že vykonávacie plány, ktorými sa spravuje vyplnenie bývalého lomu odpadom, posudzujú kriticky. S navrhovateľom tohto zámeru sa sporia o to, či sa uplatnia prísne ustanovenia smernice o skládkach [6] alebo len všeobecné ustanovenia právnej úpravy odpadového hospodárstva.

3. Spor sa vedie o tom, že smernica o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu [7] odkazuje v otázke vyplnenia vyťažených priestorov lomu odpadom na smernicu o skládkach. Súdny dvor má preto objasniť, či v tomto prípade ide o odkaz na právny dôvod alebo na právne následky, a teda či musia byť splnené tiež podmienky pre uplatnenie smernice o odpadoch alebo či sa na takéto vyplnenie uplatnia jej právne dôsledky bez ďalšieho preskúmania. Na túto otázku majú vplyv aj rozdiely v jednotlivých jazykových zneniach odkazu.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102).

3 — Rozsudok Komisia/Taliansko (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Rozsudok Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Moje návrhy vo veci Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2162, body 113 až 134).

6 — Smernica Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov (Ú. v. ES L 182, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 228), zmenená a doplnená smernicou Rady 2011/97/EÚ z 5. decembra 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 1999/31/ES, pokiaľ ide o osobitné kritériá skladovania kovovej ortuti považovanej za odpad (Ú. v. EÚ L 328, s. 49).

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/21/ES z 15. marca 2006 o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES (Ú. v. EÚ L 102, s. 15), zmenená a doplnená nariadením (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 596/2009 z 18. júna 2009 o prispôsobení určitých nástrojov, na ktoré sa vzťahuje postup uvedený v článku 251 zmluvy, rozhodnutiu Rady 1999/468/ES, pokiaľ ide o regulačný postup s kontrolou (Ú. v. EÚ L 188, s. 14).

4. Súdny dvor sa okrem toho bude musieť zaoberať aj otázkou, či a za akých podmienok je vyplnenie lomu odpadom predmetom konania o zhodnotení odpadov alebo konania o zneškodňovaní odpadu.

II – **Právny rámec**

A – *Smernica o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu*

5. Článok 1 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu stanovuje jej predmet úpravy:

„Táto smernica upravuje opatrenia, postupy a pokyny na prevenciu alebo najväčšie možné znižovanie nepriaznivých účinkov na životné prostredie, najmä na vodu, ovzdušie, pôdu, rastliny, živočíchy a krajinu a z nich vyplývajúcich rizík pre zdravie ľudí, ktoré sú výsledkom nakladania s odpadom z ťažobného priemyslu.“

6. Rozsah smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu je upravená v článku 2:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na nakladanie s odpadom, ktorý vzniká pri prieskume, ťažbe, úprave a skladovaní nerastných surovín a pri prevádzke v lomoch (ďalej len ‚ťažobný odpad‘), pokiaľ odseky 2 a 3 neustanovujú inak.

…

4. Bez toho, aby boli dotknuté iné právne predpisy Spoločenstva, odpad, ktorý patrí do rozsahu pôsobnosti tejto smernice, nepodlieha… [smernici o skládkach].“

7. Článok 10 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu upravuje vyplnenie vyťažených priestorov a odkazuje v tejto súvislosti na smernicu o skládkach:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby prevádzkovateľ, ktorý kladie ťažobný odpad späť do vyťažených priestorov vytvorených povrchovou alebo podzemnou ťažbou na zhodnocovacie a stavebné účely, prijal vhodné opatrenia na…

2. Smernica… [o skládkach] sa naďalej uplatňuje na vyplnenie vyťažených priestorov iným odpadom, ako je ťažobný.“

8. Odôvodnenie 20 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu vysvetľuje toto ustanovenie:

„Odpad umiestnený späť do vyťažených priestorov na účely jeho zhodnocovania alebo použitý na stavebné účely súvisiace s procesom ťažby nerastov, ako sú budovy alebo zabezpečenie v priestoroch alebo prostriedky prístupu pre stroje, nákladové rampy, hrádze, bezpečnostné barikády alebo bermy, majú tiež podliehať určitým požiadavkám, aby sa chránila povrchová a podzemná voda, zabezpečovala stabilita takéhoto odpadu a zabezpečilo sa riadne monitorovanie po ukončení takýchto činností. Vzhľadom na uvedené by takýto odpad nemal podliehať požiadavkám tejto smernice, ktorá sa týka výlučne ‚zariadení na nakladanie s odpadmi‘, okrem požiadaviek uvedených v osobitnom ustanovení o vyťažených priestoroch.“

B – *Smernica o skládkach*

9. Odôvodnenie 15 smernice o skládkach sa zaoberá využívaním odpadov na zásypy.

„Keďže podľa smernice 75/442/EHS nepredstavuje zhodnocovanie inertného odpadu alebo odpadu, ktorý nie je nebezpečný a ktorý je vhodný na použitie pri asanačných/rekonštrukčných a zásypových prácach alebo na stavebné účely, skládkovaciu činnosť.“

10. Článok 2 smernice o skládkach definuje predovšetkým pojmy „skládka“ a „úprava“:

„Na účely tejto smernice

…

e) ‚inertný odpad‘ znamená odpad, ktorý nepodlieha žiadnym významným fyzikálnym, chemickým alebo biologických zmenám. Inertný odpad sa nerozpustí, nezhorí, ani nebude inak fyzikálne alebo chemicky reagovať, biologicky sa nerozloží, ani nepriaznivo neovplyvní látky, s ktorými prichádza do styku, takým spôsobom, ktorý by mohol viesť k znečisteniu životného prostredia alebo ohrozeniu zdravia ľudí. Celková vylúhovateľnosť a obsah znečisťujúcich látok v odpade a ekotoxicita výluhu musia byť bezvýznamné, najmä nesmú ohrozovať kvalitu povrchových a/alebo podzemných vôd;

…

g) ‚skládka‘ znamená miesto na ukladanie odpadu na alebo do pôdy (tzn. pod zem), vrátane

— interných miest na ukladanie odpadu (tzn. skládky, kde pôvodca odpadov ukladá svoj vlastný odpad priamo v mieste výroby), a

— trvalých miest (tzn. dlhšie ako jeden rok), ktoré sa používajú na dočasné ukladanie odpadu,

s výnimkou

— zariadení, kde sa odpad vykladá preto, aby ho bolo možné pripraviť na ďalšiu prepravu na miesto jeho zhodnotenia, úpravu alebo zneškodnenia, a

— miest, na ktoré sa odpad ukladá pred jeho zhodnotením alebo úpravou, spravidla na dobu kratšiu ako tri roky, alebo

— miest, na ktoré sa odpad ukladá pred jeho zneškodnením na dobu kratšiu ako jeden rok;

h) ‚úprava‘ znamená fyzikálny, tepelný, chemický alebo biologický proces, vrátane triedenia, ktorý zmení vlastnosti odpadu s cieľom zmenšiť jeho objem alebo zredukovať nebezpečné vlastnosti, uľahčiť manipuláciu s ním alebo zlepšiť možnosti jeho zhodnotenia;

…“

11. Rozsah pôsobnosti smernice o odpadoch je upravený v článku 3:

„1 Členské štáty budú uplatňovať túto smernicu na každú skládku, na ktorú sa vzťahuje definícia uvedená v článku 2 písm. g).

2. Bez toho, aby boli dotknuté existujúce právne predpisy spoločenstva, sa táto smernica nevzťahuje na:

— …

— použitie inertného odpadu, ktorý je vhodný na asanačné/rekonštrukčné a zásypové práce alebo na stavebné účely, na skládkach;

— …“

12. Podľa článku 6 písm. a) členské štáty zabezpečia, aby sa na skládku uložil len upravený odpad:

„na skládku bude ukladaný len taký odpad, ktorý bol upravený. Toto ustanovenie sa nemusí vzťahovať na…“

C – *Smernica o odpade*

13. Základy práva odpadového hospodárstva Únie upravuje smernica o odpade [8]. S účinnosťou od 12. decembra 2010 (článok 41) nahradila konsolidované znenie [9] pôvodnej smernice o odpade [10], na ktorej je založená väčšina existujúcej judikatúry.

14. Článok 3 smernice o odpade definuje rôzne pojmy:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

…

15. ‚zhodnocovanie‘ je akákoľvek činnosť, ktorej hlavným výsledkom je prospešné využitie odpadu, ktorý nahradí iné materiály, ktoré by sa inak použili na splnenie určitej funkcie, alebo pripravenosť odpadu na plnenie tejto funkcie v závode alebo v širšom hospodárstve. Príloha II stanovuje neúplný zoznam činností zhodnocovania;

…

19. ‚zneškodňovanie‘ je každá činnosť, ktorá nie je zhodnocovaním, i v prípade, ak je druhotným výsledkom činnosti spätné získanie látok alebo energie. Príloha I stanovuje neúplný zoznam činností zneškodňovania;

…“

D – *Rozhodnutie 2011/753/EÚ*

15. Rozhodnutie 2011/753/EÚ [11] má podporiť vykonanie článku 11 ods. 2 smernice o odpade, v zmysle ktorého sú členské štáty do roku 2020 povinné dosiahnuť minimálne kvóty pri príprave na opätovné použitie, recykláciu a ostatnú konverziu materiálu (vrátane zasypávacích prác, pri ktorých sa odpad využíva ako náhrada za iné materiály). Na tento účel definuje článok 1 ods. 6 rozhodnutia pojem spätné zasypávanie:

„Okrem vymedzení pojmov stanovených v článku 3 smernice [o odpade] … sa na účely tohto rozhodnutia uplatňujú aj tieto vymedzenia pojmov:

…

8 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, s. 3).

9 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES z 5. apríla 2006 o odpadoch (Ú. v. EÚ L 114, s. 9).

10 — Smernica Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23), zmenená a doplnená smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991 (Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3).

11 — Rozhodnutie Komisie z 18. novembra 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a metódy výpočtu na overenie plnenia cieľov stanovených v článku 11 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES (Ú. v. EÚ L 310, s. 11).

6. ‚Spätné zasypávanie': znamená činnosť zhodnocovania, pri ktorej sa vhodný odpad používa na účely rekultivácie v oblastiach výkopov alebo na inžinierske účely pri úprave krajiny a pri ktorej sa odpad používa ako náhrada za iné materiály."

III – **Skutkové okolnosti a návrh na začatie prejudiciálneho konania**

16. Spoločnosť Edilizia Mastrodonato s.r.l. (ďalej len „Edilizia Mastrodonato") podala 16. marca 2010 návrh na „rozšírenie" lomu, ku ktorému bol najmä priložený plán obnovy životného prostredia v oblastiach postihnutých spornými ťažobnými prácami.

17. V rámci tohto plánu sa malo predovšetkým odkrývanie oblastí, ktoré ešte neboli dotknuté dobývaním, vykonávať zároveň s obnovou životného prostredia v už vyťažených oblastiach. Obnova životného prostredia sa mala uskutočniť v časovom rozpätí dvadsať rokov, a to postupným využívaním iného ako ťažobného odpadu v celkovom objeme 1 200 000 m^3. Na tento účel sa mali použiť iné ako nebezpečné odpady v zmysle ministerskej vyhlášky z 5. februára 1998. Doba obnovy životného prostredia sa mala zhodovať s dobou platnosti požadovaného povolenia na dobývanie ďalšieho územia.

18. Po skončení písomného konania Štátna rada na základe žiadosti Súdneho dvora informovala, že v technickej správe Edilizia Mastrodonato sa počíta s využitím rôznych druhov odpadov. Medzi nimi sa uvádzajú okrem iného balastné látky z výroby ocele, tehlový odpad, zvyšky omietky a betónový odpad, sadra z chemického priemyslu, ako aj rôzne iné odpady na báze kameňa alebo vápna.

19. Rozhodnutím príslušného orgánu na ochranu životného prostredia z 19. januára 2011 sa predĺžila platnosť priaznivého stanoviska týkajúceho sa posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktoré tento orgán vydal pre Edilizia Mastrodonato v roku 2007.

20. Banské orgány 21. septembra 2011 povolili rozšírenie lomu pod výslovnou podmienkou, že „obnova životného prostredia v oblasti predmetného lomu sa uskutoční v súlade s príslušným projektom".

21. Edilizia Mastrodonato následne podala návrh na začatie zjednodušeného postupu, aby sa začalo s obnovou životného prostredia. Orgán provincie Bari však na základe oznámenia z 15. novembra 2012, ktoré bolo napadnuté v prvostupňovom konaní, nariadil zastavenie tohto postupu.

22. Od tohto okamihu sa účastníci konania sporia o to, či sa vyplnenie má v zmysle smernice o skládkach považovať za skládku odpadu a či v tejto súvislosti podlieha príslušným podmienkam pre vydanie povolenia.

23. Talianska Štátna rada Súdnemu dvoru v rámci tohto konania predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania o tejto otázke:

Má sa článok 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu vykladať v tom zmysle, že na vyplnenie skládky – ak sa vykonáva prostredníctvom iného odpadu, ako je ťažobný, – sa rovnako vzťahujú pravidlá týkajúce sa odpadov uvedené v smernici o odpade, a to aj v prípade, ak nejde o zneškodňovanie odpadu, ale o jeho zhodnocovanie?

24. Písomne sa popri spoločnosti Edilizia Mastrodonato vyjadrila Rakúska republika, Talianska republika, Poľská republika, Spojené kráľovstvo a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 10. marca 2016, sa zúčastnila provincia Bari, Taliansko, Poľsko, Spojené kráľovstvo a Komisia.

IV – **Právne posúdenie**

25. Hoci sa talianska Štátna rada pýta na vyplnenie skládky, zo súvislostí v konaní vo veci samej vyplýva, že v skutočnosti ide o vyplnenie lomu. Svojou otázkou sa snaží zistiť, či takéto vyplnenie patrí do pôsobnosti smernice o odpade, pretože v takomto prípade nemožno uplatniť zjednodušený postup, o ktorý požiadala Edilizia Mastrodonato.

26. S cieľom objasniť tieto skutočnosti treba odpovedať na tri čiastkové otázky, a to:

— po prvé, či sa na vyplnenie lomu odpadom v zmysle článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu vždy vzťahuje smernica o skládkach,

— po druhé, či do pôsobnosti smernice o odpadoch patria len konania o zneškodňovaní odpadu alebo aj konania o zhodnocovaní odpadu, a

— po tretie, či sa má vyplnenie lomu odpadom z hľadiska právnej úpravy odpadového hospodárstva posúdiť ako zneškodňovanie alebo zhodnocovanie odpadu.

A – *O článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu*

27. Otázka, či vyplnenie lomu iným ako ťažobným odpadom podľa článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu vždy patrí do pôsobnosti smernice o skládkach, vyznieva s ohľadom na nemecké jazykové znenie článku 10 ods. 2 prekvapivo, avšak možno ju odôvodniť talianskym jazykovým znením tohto ustanovenia.

28. Podľa nemeckého jazykového znenia sa totiž smernica o odpadoch *prípadne* uplatní na použitie iného ako ťažobného odpadu, ktorý slúži na vyplnenie vyťažených priestorov. Použitie výrazu „*prípadne*“ odporuje záveru, že sa smernica o odpadoch uplatní vždy. Naopak, pre jej uplatnenie musia byť splnené stanovené podmienky. Podobný obsah má aj anglické jazykové znenie článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu, v zmysle ktorého sa smernica o skládkach uplatní iba „as appropriate“ (ak je to vhodné). [12]

29. Na rozdiel od toho talianske a napríklad aj francúzske znenie článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu neobsahujú takéto kvalifikácie. [13] Uvedené by bolo možné vykladať v tom zmysle, že smernica o skládkach sa vždy uplatní na iný ako ťažobný odpad, ktorý sa použije na vyplnenie vyťažených priestorov.

30. Keďže sa vzhľadom na tieto skutočnosti jednotlivé jazykové znenia článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu od seba líšia, požiadavka jednotného výkladu si vyžaduje, aby sa toto ustanovenie vykladalo s ohľadom na kontext a ciele právnej úpravy, do ktorej patrí. [14] V rozsahu, v akom sa možno oboznámiť so skutočným zámerom normotvorcu, treba tiež zohľadniť proces prijímania predpisu. [15]

12 — Aj dánske, poľské a portugalské jazykové znenie zrejme nasledujú tento vzor.

13 — Tento vzor zjavne nasleduje aj španielske, holandské, rumunské a švédske jazykové znenie.

14 — Pozri napríklad rozsudky Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, bod 17) a Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, bod 35).

15 — Rozsudok Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 54 a tam citované odkazy).

31. V tejto súvislosti treba predovšetkým poukázať na to, že všetky jazykové znenia článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu obsahujú odkaz, z ktorého možno usúdiť, že smernica o skládkach sa neuplatní automaticky. Všetky jazykové znenia sa zhodujú v tom, že smernica o skládkach sa bude uplatňovať „naďalej“. Z tohto pojmu vyplýva, že podmienkou je uplatnenie tejto smernice v minulosti, a teda že podmienky pre jej uplatnenie už museli byť splnené skôr.

32. V návrhu Komisie [16] sa už síce uvádzal článok 10 ods. 1 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu upravujúci vyplnenie vyťažených priestorov, jeho súčasťou však nebol odkaz na smernicu o skládkach uvedený v článku 10 ods. 2. Začlenenie tohto odkazu navrhol Parlament [17] a Rada ho prevzala do svojho spoločného stanoviska [18]. Návrh Parlamentu na zmenu ešte neobsahoval kvalifikáciu „prípadne“, avšak bol uvedený už v jednotlivých jazykových zneniach spoločného stanoviska, ktoré sa spolu s týmto pojmom premietlo aj do konečného znenia.

33. Z legislatívneho procesu týkajúceho sa článku 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu preto nemožno vyvodiť, že by sa odkazom na smernicu o skládkach mal rozšíriť rozsah jej pôsobnosti. Naopak je vhodné vnímať tento odkaz skôr ako vysvetlenie, v zmysle ktorého ustanovenia smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu v súvislosti s vyplnením vyťažených priestorov nevylučujú aj ďalšie uplatnenie smernice o skládkach na iné ako ťažobné odpady.

34. Uvedené je tiež v súlade so systémom právnej úpravy a cieľmi smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu. Táto smernica v zmysle článku 1 a 2 upravuje nakladanie s odpadom z ťažobného priemyslu, ktorý je definovaný v smernici ako ťažobný odpad. Článok 10 ods. 2 sa naopak týka len iného ako ťažobného odpadu. Navzájom by si preto odporovalo, ak by smernica o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu významne rozširovala pôsobnosť iných právnych úprav odpadového hospodárstva.

35. Článok 10 ods. 2 smernice o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu sa má preto vykladať v tom zmysle, že naplnenie lomu iným ako ťažobným odpadom patrí do pôsobnosti ustanovení upravujúcich odpady uvedených v smernici o skládkach iba v tom prípade, ak sú splnené podmienky pre uplatnenie tejto smernice uvedenej ako poslednej.

B – *O podmienkach uplatnenia smernice o skládkach*

36. Druhá časť otázky talianskej Štátnej rady sa týka rozsahu pôsobnosti smernice o skládkach, konkrétne či sa uplatní len na zneškodňovanie odpadov alebo sa vzťahuje aj na niektoré postupy ich zhodnocovania.

37. Rozlišovanie medzi zneškodňovaním a zhodnocovaním odpadov má v práve odpadového hospodárstva Únie ústredný význam. V hierarchii odpadov podľa článku 4 ods. 1 smernice o odpadoch sa zneškodňovanie uvádza na poslednom mieste, teda ako najnevýhodnejšia možnosť, pričom ich zhodnocovanie je na predposlednom mieste. V zásade má preto prednosť pred zneškodňovaním. Takéto zhodnocovanie totiž v zmysle článku 3 ods. 15 vedie k zmysluplnému využitiu odpadov, pretože tieto nahradia iné materiály, ktoré by sa inak použili na splnenie určitej funkcie. [19]

16 — KOM(2003) 319 v konečnom znení.

17 — Stanovisko Európskeho parlamentu prijaté v prvom čítaní 31. marca 2004 v súvislosti s vydaním smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/…/ES o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu.

18 — Spoločná pozícia (ES) č. 23/2005 z 12. apríla 2005 prijatá Radou … na účely prijatia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/…/ES z… o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES (Ú. v. EÚ CE 172, s. 1). Pozri tiež dokument Rady č. 8933/04 z 28. apríla 2004.

19 — Pozri tiež rozsudok ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, bod 69).

38. Podľa svojho článku 3 ods. 1 sa smernica o skládkach uplatní na všetky druhy skládok. Tieto sú v zmysle článku 2 písm. g) definované ako *miesta na ukladanie odpadu* slúžiace na ukladanie odpadu na pôdu alebo do nej.

39. *Zhodnocovanie odpadov* prostredníctvom ukladania odpadu na pôdu alebo do nej teda nepatrí do pôsobnosti smernice o skládkach, pričom v tomto duchu sa vyjadrujú aj účastníci konania.

40. Smernica o skládkach však obsahuje aj niektoré nejasné pasáže, ktoré vzbudzujú pochybnosti o tom, že sa má uplatniť výlučne na zneškodňovanie odpadov, ako napríklad odôvodnenie 15, článok 3 ods. 2 druhá zarážka alebo článok 6 písm. a).

41. Odôvodnenie 15 smernice o skládkach stanovuje, že podľa smernice o odpadoch nepredstavuje zhodnocovanie inertného odpadu [20] alebo odpadu, ktorý nie je nebezpečný a ktorý je vhodný na použitie pri asanačných/rekonštrukčných a zásypových prácach alebo na stavebné účely, nevyhnutne skládkovaciu činnosť. V zmysle gramatického výkladu sa takýto spôsob zhodnocovania, prinajmenšom podľa nemeckého, anglického, holandského alebo francúzskeho jazykového znenia, môže za určitých okolností považovať aj za skládkovaciu činnosť. Na rozdiel od toho talianske jazykové znenie tohto odôvodnenia uvedené nakladanie s odpadom z pojmu skládkovacia činnosť jednoznačne vylučuje („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Článok 3 ods. 2 druhá zarážka smernice o skládkach nadväzuje na tieto úvahy a úpravu inertného odpadu, ktorý je vhodný na použitie na asanačné/rekonštrukčné a zásypové práce alebo na stavebné účely v skládkach, vylučuje z pôsobnosti smernice. Takáto výnimka je potrebná iba v tom prípade, ak by inak nakladanie s odpadmi mohlo patriť do pôsobnosti smernice o skládkach.

43. Okrem toho treba v tejto súvislosti uviesť aj článok 6 písm. a) smernice o skládkach. Podľa prvej vety tohto ustanovenia sa majú na skládku ukladať len upravené odpady. Úprava odpadu v zmysle svojej definície uvedenej v článku 2 písm. h) zahŕňa rôzne procesy, ktoré majú okrem iného za cieľ dosiahnuť „zlepšenie" zhodnocovania. Aj táto skutočnosť poukazuje na to, že skladovanie môže byť zhodnocovaním.

44. Zároveň ešte treba konštatovať, že žiadne z týchto ustanovení neprikazuje uplatnenie smernice o skládkach na zhodnocovanie odpadu. A ani zo zvyšných ustanovení nevyplýva právna úprava s takýmto obsahom. Treba preto predpokladať, že ide len o nesprávne formulované ustanovenia, ktoré majú svoj pôvod v tom, že Súdny dvor až po vydaní smernice o skládkach rozhodol, v akom rozsahu by sa ukladanie odpadov na skládku mohlo považovať za zhodnocovanie. [21]

45. Uvedené však neznamená, že by životné prostredie nebolo dostatočne chránené, ak by sa vyplnenie lomu malo považovať za zhodnocovanie. Hoci by sa v takomto prípade neuplatnili prísne a podrobné ustanovenia smernice o skládkach, ale všeobecné pravidlá právnej úpravy odpadového hospodárstva, predovšetkým povinnosť podľa článkov 1 a 13 smernice o odpadoch chrániť ľudské zdravie a životné prostredie, v zásade platia pre zhodnocovanie odpadov aj naďalej. Obsah opatrení, ktoré je potrebné prijať, nie je upravený individuálne, avšak členské štáty sú viazané s ohľadom na cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, pričom im prináleží miera voľnej úvahy pri posudzovaní potreby takýchto opatrení. [22]

46. Za opatrenia tohto druhu sa budú predovšetkým považovať opatrenia na zabránenie skládkovania *nevhodných* odpadov, ako napríklad kontrola použitého odpadu upravená v článku 11 smernice o skládkach. Podľa názoru Rakúska je nad rámec uvedených skutočností pri stanovení ochranných opatrení v súvislosti so zhodnocovaním odpadov ich uložením na skládku vhodné, aby členské štáty vychádzali z ustanovení smernice o skládkach.

20 — Pozri definíciu podľa článku 2 písm. e) smernice o skládkach, bod 10 vyššie.

21 — Rozsudok ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, body 58 až 71).

22 — Rozsudok EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, bod 45).

47. Až po tom, čo boli vhodné odpady ich uskladnením alebo v inom procese v celom rozsahu zhodnotené, a teda získali rovnaké vlastnosti a znaky ako suroviny využité na vyplnenie, by ich bolo možné vylúčiť z rozsahu pôsobnosti právnej úpravy odpadového hospodárstva. [23]

48. V rámci zhrnutia treba preto na druhú časť otázky odpovedať v tom zmysle, že smernica o skládkach sa neuplatní na zhodnocovanie, ale len na zneškodňovanie odpadu jeho uložením na pôdu alebo do nej.

C – *O vymedzení zneškodňovania odpadu a zhodnotenia odpadu pri vyplnení lomov odpadom*

49. S cieľom určiť, či sa na vyplnenie lomov odpadom uplatnia osobitné ustanovenia smernice o skládkach alebo len všeobecné ustanovenia smernice o odpadoch, treba s konečnou platnosťou objasniť či, resp. za akých podmienok sa má takéto použitie považovať za zneškodňovanie alebo za zhodnotenie odpadu.

50. Na túto otázku treba odpovedať na základe v súčasnosti platnej smernice o odpadoch, pretože doposiaľ ešte do lomu nebol navezený nijaký odpad. Všetky odpady, ktoré prichádzajú do úvahy, sa teda musia posúdiť podľa v súčasnosti platných ustanovení. Skutočnosť, že povoľovacie konanie týkajúce sa vyplnenia lomu bolo začaté ešte počas platnosti konsolidovaného znenia starej smernice o odpadoch, na tejto skutočnosti nič nemení.

51. Definícia zneškodňovania uvedená v článku 3 bode 19 smernice o odpadoch zahŕňa každú činnosť, ktorá nie je zhodnocovaním, i v prípade, ak je druhotným výsledkom činnosti spätné získanie látok alebo energie.

52. Článok 3 bod 15 smernice o odpadoch na rozdiel od toho definuje zhodnocovanie ako akúkoľvek činnosť, ktorej hlavným výsledkom je prospešné využitie odpadu, ktorý nahradí iné materiály, ktoré by sa inak použili na splnenie určitej funkcie, alebo pripravenosť odpadu na plnenie tejto funkcie. Táto definícia zodpovedá, predovšetkým v jej anglickom jazykovom znení, vo veľkej miere judikatúre Súdneho dvora k predchádzajúcej smernice o odpadoch. [24]

53. Zhodnocovanie má v zmysle uvedeného dve podmienky, konkrétne po prvé prospešné využitie odpadov a po druhé nahradenie iných materiálov, ktoré by sa inak použili na splnenie určitej funkcie.

54. Zásadnú povahu má síce prvá podmienka, pretože iba prospešné využitie odpadu možno vôbec považovať za zhodnotenie. Pričom použitie odpadov na vyplnenie lomu sa v zásade javí ako prospešné. Aj napriek tomu však už z definície zneškodňovania v tomto ohľade vyplýva, že s ohľadom na tú skutočnosť, že spätné získanie látok alebo energie nevylučuje zneškodňovanie, [25] len samotné zmysluplné využívanie odpadov ako také nestačí.

55. Pre zhodnocovanie je omnoho podstatnejšie, že odpady nahrádzajú materiály, ktoré by sa inak použili na splnenie určitej funkcie. [26]

23 — Rozsudok Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 56 a 57).

24 — Rozsudok ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, bod 69).

25 — V tejto súvislosti pozri tiež rozsudok Komisia/Luxembursko (C-458/00, EU:C:2003:94, bod 43).

26 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, body 86 a 87) a vo veci Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, bod 37), ako aj rozsudok Komisia/Luxembursko (C-458/00, EU:C:2003:94, bod 44).

56. Spojené kráľovstvo na tento znak správne poukazuje. Vzhľadom na výšku nákladov tento členský štát spochybňuje, že by sa lomy opätovne vypĺňali, ak by na tento účel nebol k dispozícii nijaký odpad. Skutočnosť, že vyplnenie by mohlo byť podmienkou pre udelenie povolenia na takýto lom, na uvedenom nič nemení, pretože povolenie v zásade odráža plány podnikateľa a obvykle ho možno aj zmeniť, ak sa preukáže, že vyplnenie sa spája s neprimeranými nákladmi.

57. Na prvý pohľad takýto názor vyznieva prekvapujúco, pretože Súdny dvor už v zásade uznal, že vyplnenie možno v zásade považovať za zhodnocovanie. V danom prípade však šlo o vyplnenie banských chodieb, v prípade ktorých hrozí, že ak sa nevyplnia, dôjde k ich zrúteniu, čo by mohlo mať za následok poškodenie vrchnej časti zemského povrchu.[27] Porovnateľné riziká sú však v prípade uzavretých lomov omnoho menšie. V rozsahu, v akom existujú, sa pravdepodobne nevyžaduje úplné vyplnenie, aby sa im zabránilo. A na rozdiel od tvrdení Poľska sa nezdá, že by v každom jednotlivom prípade bolo nevyhnutné vyplniť lom, aby bolo územie možné ďalej využívať na iné účely.

58. So spojeným kráľovstvom preto treba súhlasiť v tom ohľade, že príslušné vnútroštátne orgány sú povinné dôkladne preskúmať, či sa v prípade vyplnenia lomu odpadom skutočne nahrádzajú iné materiály. V tejto súvislosti môže byť podstatné, či prevádzkovateľ lomu musí za použitý odpad zaplatiť, alebo či sa mu naopak za použitie takýchto odpadov poskytne odplata. V prípade uvedenom ako posledný je vysoko pravdepodobné, že bez odpadu by sa lom nevyplnil, a teda ide o zneškodňovanie odpadu.[28]

59. Generálny advokát Jacobs v zásade už vo svojich návrhoch vo veci ASA poukázal na to, že znak nahradenia iných materiálov zahŕňa tiež kritérium, ktoré zdôrazňuje predovšetkým Komisia, a to konkrétne vhodnosť odpadu pre danú funkciu.[29] Nevhodný odpad totiž nemôže nahradiť iné vhodné materiály. Použitie nevhodného odpadu možno takisto ťažko považovať za užitočné v zmysle prvej podmienky využitia odpadu.

60. V rozsahu, v akom si definícia pojmu vyplnenie uvedená v článku 1 bode 6 rozhodnutia 2011/753 vyžaduje vhodný charakter odpadu, neobmedzuje pojem zhodnocovanie, ale naopak len objasňuje znak tohto pojmu, ktorý už je jeho implicitnou súčasťou. Podobný význam má aj odkaz na vhodný charakter odpadov v zmysle odôvodnenia 15 a článku 3 ods. 2 druhej zarážky smernice o skládkach.

61. Ako správne konštatuje provincia Bari a Komisia, informácie, ktoré predložila Štátna rada v súvislosti s odpadmi určenými na vyplnenie, vyvolávajú pochybnosti, či sú skutočne všetky posudzované druhy odpadov vhodné na vyplnenie. Z odôvodnenia 15 smernice o skládkach treba vyvodiť, že na vyplnenie možno použiť len inertné odpady alebo vhodné odpady, ktoré nie sú nebezpečné. Nie je jasné, či do týchto kategórií patria všetky posudzované druhy odpadu. Túto otázku bude potrebné ďalej preskúmať na úrovni vnútroštátnych orgánov a súdov.

62. Na tretiu časť otázky preto treba odpovedať v tom zmysle, že vyplnenie lomu iným ako ťažobným odpadom, je zhodnocovaním odpadu, ak príslušné orgány konštatujú, že sa odpad využije prospešne, pretože nahradí iné materiály, čo si predovšetkým vyžaduje, aby bol odpad vhodnou náhradou za takéto materiály.

27 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, body 85 a 87), a rozsudok AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, body 36 až 38).

28 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, bod 88).

29 — EU:C:2001:610, bod 87.

V – **Návrhy**

63. Súdnemu dvoru preto navrhujem, aby na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

1. Článok 10 ods. 2 smernice 2006/21/ES o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu sa má preto vykladať v tom zmysle, že naplnenie lomu iným ako ťažobným odpadom patrí do pôsobnosti ustanovení upravujúcich odpady, uvedených v smernici 1999/31/ES o skládkach, iba v tom prípade, ak sú splnené podmienky pre uplatnenie tejto smernice uvedenej ako poslednej.

2. Smernica 1999/31 sa neuplatní na zhodnocovanie, ale len na zneškodňovanie odpadu jeho uložením na pôdu alebo do nej.

3. Vyplnenie lomu iným ako ťažobným odpadom je zhodnocovaním odpadu, ak príslušné orgány konštatujú, že sa odpad využije prospešne, pretože nahradí iné materiály, čo si predovšetkým vyžaduje, aby bol odpad vhodnou náhradou za takéto materiály.