

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

prednesené 30. mája 2006¹

I — Úvod

1. V tomto konaní začatom podľa článku 226 ES Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si nespĺnila svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 1 až 3 smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie², zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997³.

2. Komisia Európskych spoločenstiev uvádza, že tým, že povolil prevádzkovanie tovární na recykláciu bez toho, aby ich podrobil prešetrovaniu vplyvov, sa členský

štát dopustil dvoch porušení. Prvé, všeobecné, porušenie vyplýva z vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá uvedenej požiadavke nepodriaďuje zariadenia uskutočňujúce zhodnocovanie⁴ odpadu, ktoré boli predmetom zjednodušeného postupu týkajúceho sa povolenia. Druhé, konkrétne, porušenie sa vzťahuje na zariadenie na výrobu elektrickej energie spaľovaním palivového derivátu z odpadov a biomasy umiestnené v Massafre v provincii Taranto.

3. Na účely vyriešenia sporu je tiež nevyhnutné vziať do úvahy smernicu Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch⁵, zmenenú a doplnenú smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991⁶.

4 — Tento pojem (valorización) opisuje činnosť a účinok zhodnocovania (odpadu) (valorizar: doslovne hodnotiť). Podľa slovníka vydaného Real Academia Española de la Lengua, „valorizar“ má iba tri významy: označovať cenu vecí, uznávať zásluhy jednotlivcov a zvyšovať hodnotu niečoho. V práve Spoločenstva získal ďalší význam v spojení s odpadom, v tom zmysle, že odkazuje na akúkoľvek činnosť, ktorej cieľom je zabezpečenie toho, aby odpadové materiály slúžili užitočnému účelu a nahradzali iné materiály, ktoré by museli byť použité na uvedený účel, a aby tým podporovali zachovanie prírodných zdrojov.

5 — Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001 s. 23.

6 — Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002 s. 3.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001 s. 248.

3 — Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003 s. 151.

II — Právny rámec

6. Podľa článku 2 ods. 1⁷:

A — Právo Spoločenstva

„Členské štáty prijímú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, okrem iného, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia, budú podliehať postupu povolenia a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov. Tieto projekty sú definované v článku 4.“

1. Smernica 85/337

7. Článok 4⁸ uvádza, že:

4. Cieľom tejto smernice je zabrániť znehodnocovaniu životného prostredia tým, že zabezpečí, aby bol každý projekt podriadený preventívnemu posudzovaniu jeho účinkov (prvé a šieste odôvodnenie; článok 1 ods. 1).

„1. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak^[9], projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdeniu [posúdeniu — *neoficiálny preklad*] v súlade s článkami 5 až 10.

2. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, členské štáty určia pre projekty uvedené v prílohe II na základe:

5. „Projekt“ znamená realizáciu stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov, rovnako ako aj zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín. „Navrhovateľ“ je žiadateľ o povolenie súkromného projektu alebo orgán, ktorý je iniciátorom verejného projektu. Napokon, povolenie je rozhodnutie, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (článok 1 ods. 2).

a) skúmania každého jednotlivého prípadu,

7 — Zmenený a doplnený smernicou 97/11.

8 — Opäť, po zmene a doplnení z roku 1997.

9 — Článok 2 ods. 3 vo výnimočných prípadoch umožňuje neuplatňovať smernicu.

alebo

ním“, zatiaľ čo bod 11 písm. c) prílohy II pokrýval „zariaden[ia] na zneškodňovanie priemyselného a domového odpadu (pokiaľ nie sú uvedené v prílohe I)“.

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi

či budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písm. a) a b).

9. Od jeho zmeny a doplnenia smernicou 97/11 zmieňoval bod 9 prílohy I „zariadenie na odstraňovanie odpadu spaľovaním, chemickým spracovaním tak, ako je to uvedené v prílohe IIA smernice 75/442/EHS v časti D9, alebo uskladnenie nebezpečného odpadu (t. j. odpad, na ktorý sa vzťahuje smernica 91/689/EHS^[10])“. Bod 10 zahŕňa „zariadenie na odstraňovanie odpadu spaľovaním, chemickým spracovaním tak, ako je to uvedené v prílohe IIA smernice 75/442/EHS v časti D9 nie nebezpečného odpadu s kapacitou, ktorá presahuje 100 ton za deň“.

3. Ak sa vykonáva skúmanie každého jednotlivého prípadu, alebo ak sú stanovené prahy alebo kritériá pre potreby článku 2, vezmú sa do úvahy príslušné výberové kritériá uvedené v prílohe III.

10. Obsah bodu 11 písm. c) prílohy II bol presunutý do písmena b) a znie takto: „zariadenia na ukladanie odpadov (projekty nezahrnuté v prílohe I)“.

4. Členské štáty zabezpečia, že rozhodnutie vydané príslušnými orgánmi podľa odseku 2 bude k dispozícii verejnosti.“

2. Smernica 75/442

8. Bod 9 prílohy I pôvodného textu smernice sa týkal „zariaden[í] na zneškodňovanie jedovatých a nebezpečných odpadov spaľovaním, chemickou úpravou alebo skládkova-

11. Táto smernica sa týka, ako je jasné z druhého, tretieho, štvrtého, piateho

10 — Smernica Rady z 12. decembra 1991 o nebezpečnom odpade (Ú. v. ES L 377, s. 20; Mim. vyd. 15/002 s. 78).

a siedmeho odôvodnenia v preambule, životného prostredia a kvality života, podporuje predchádzanie vzniku odpadu, jeho recykláciu a spracovanie a získavanie surovín a energie z odpadu (článok 3).

prílohy uvádzajú, že v súlade s článkom 4 musí byť odpad zneškodnený bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia postupov alebo metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie.¹¹

12. Článok 1 písm. a) definuje „odpad“ a článok 1 písm. b) pôvodnej verzii rozširuje definíciu „zneškodňovaní[a]“ na:

„— zber, triedenie, prepravu a úpravu odpadu, rovnako ako aj jeho skladovanie a ukladanie na povrch i pod povrch zeme,

— transformačné činnosti nevyhnutné pre opätovné použitie, zhodnotenie alebo recykláciu“.

13. Smernica 91/156 zmenila a doplnila definíciu „nakladaní[a]“ tak, že zahŕňa, pod novým článkom 1 písm. d), „zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie...“.

14. Článok 1 písm. e) a f) opisuje zhodnocovanie a zneškodňovanie poukázaním na prílohu IIA („spôsoby zneškodnenia“) a prílohu IIB („spôsoby zhodnotenia“). Obe

15. Článok 9 a 10 podriaďuje činnosti uvedené v dvoch prílohách požiadavke na predchádzajúce povolenie, z ktorej článok 11 vyníma podniky, ktoré zneškodňujú svoj vlastný odpad v mieste jeho vzniku a podniky, ktoré zhodnocujú odpad, či už je to ich vlastný odpad alebo odpad niekoho iného. Výnimka sa môže uplatniť len vtedy, ak príslušné orgány prijímú všeobecné pravidlá pre každú aktivitu, stanovujúce druhy a povolené množstvá odpadu a ak sú splnené podmienky v článku 4 smernice. Okrem toho musia také podniky zaregistrovať príslušné orgány.

B — *Talianske právo*

16. Smernica 85/377 bola do talianskeho práva prebratá článkom 6 zákona č. 349

11 — Článok 4 stanovuje, že odpad sa má zhodnocovať najmä „bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín a živočíchov“, „bez obťažovania okolia napr. hlukom alebo zápachom“ a „bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest zvláštneho záujmu“.

z 8. júla 1986¹² a ustanoveniami vykonávacími uvedený zákon.

17. O niekoľko rokov neskôr bola v článku 40 ods. 1 zákona č. 146 z 22. februára 1994¹³ vláda vyzvaná, aby do 60 dní od nadobudnutia účinnosti zákona stanovila podmienky, kritériá a technické pravidlá pre meranie vplyvu prác uvedených v prílohe II smernice na životné prostredie.

18. Uvedená požiadavka bola splnená dekrétom prezidenta republiky z 12. apríla 1996¹⁴, ktorého článok 1 ods. 3 uvedeným preventívnym ustanoveniam podrobil činnosti uvedené v prílohe A, vrátane zariadení na spaľovanie a spracovanie komunálneho odpadu s kapacitou prevyšujúcou 100 ton denne [písmeno i)].

12 — Zákon o Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* — ďalej len „GURI“ —, riadna príloha č. 59 z 15. júla 1986).

13 — Uvedený zákon je nazvaný Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993 (riadna príloha GURI, č. 52 zo 4. marca 1994).

14 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (GURI, všeobecné série, č. 210 zo 7. septembra 1996, s. 28).

19. Článok 3 dekrétu predsedu Rady ministrov z 3. septembra 1999¹⁵ zmenil niektoré aspekty prílohy A; znenie písm. i) a písm. l) sa zmenilo na:

„i) Zariadenia na zneškodňovanie a zhodnotenie nebezpečného odpadu činnosťami uvedenými v prílohe B a v prílohe C bodoch R 1 až R 9, legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997^[16] [ďalej len „legislatívny dekrét č. 22/1997“], s výnimkou zariadení na zhodnotenie, ktoré podliehajú zjednodušeným postupom uvedeným v článkoch 31 a 33 toho istého legislatívneho dekrétu.

...

l) Zariadenia na zneškodňovanie a zhodnotenie odpadu, ktorý nie je nebezpečný, s kapacitou presahujúcou 100 ton denne spaľovaním alebo spracovaním uvedenými v prílohe B bodoch

15 — Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale (GURI, všeobecné série, č. 302 z 27. decembra 1999).

16 — Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Decreto Ronchi). Testo coordinato (riadna príloha GURI, č. 33 z 15. februára 1997).

D 2 a D 8 až D 11, ako aj v prílohe C bodoch R 1 až R 9 legislatívneho dekrétu č. 22/1997 s výnimkou zariadení na zhodnotenie, ktoré podliehajú zjednodušeným postupom uvedeným v článkoch 31 a 33 toho istého legislatívneho dekrétu.“

20. Neskôr uvedené články, ktoré opisujú vlastnosti materiálov a činností, na ktoré sa uplatňuje uvedený osobitný postup, boli vykonané dekrétom ministerstva životného prostredia z 5. februára 1998.¹⁷ Vo svojom rozsudku vo veci Komisia/Taliansko¹⁸ Súdny dvor určil, že Taliansko si nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice 75/442, tým, že v uvedenom dekréte nestanovilo maximálne povolené množstvo odpadu.

III — Konanie pred podaním žaloby

21. Dňa 22. augusta a 12. novembra 2001 požiadala Komisia talianske orgány o informácie týkajúce sa súladu dvoch projektov zariadení na území obce Massafra so smernicou 85/337: po prvé, zariadenie na

predbežný výber pevného komunálneho odpadu a výrobu paliva z jeho zvyškov; po druhé, zariadenie na výrobu elektrickej energie z uvedeného paliva a biomasy spaľovaním.

22. V dôsledku uvedených žiadostí, ktoré boli predmetom rokovaní na stretnutí usku-točnenom v Ríme 24. a 25. januára 2002 a dvoch následných listov zástupcov talianskej vlády z 30. januára a 20. februára 2002 si Generálne riaditeľstvo Komisie pre životné prostredie vytvorilo názor, že elektrárne, ktorej výroba prevyšovala 100 ton denne, nespracúva nebezpečné materiály.

23. Podľa poskytnutých objasnení sa nevyžadovalo posúdenie vplyvov ani jednej z tovární na životné prostredie preto, lebo sa zastával názor, že patria do rámca výnimky v prílohe A(1) dekrétu prezidenta republiky z 12. apríla 1996, zmeneného a doplneného článkom 3 ods. 1 dekrétu predsedu Rady ministrov z 3. septembra 1999 a uplatnil sa na ne zjednodušený postup uvedený v článkoch 31 a 33 legislatívneho dekrétu z 5. februára 1997.

24. Dňa 18. októbra 2002 a 11. júla 2003 zaslala Komisia Talianskej republike dve výzvy; keď zistila, že vysvetlenia poskytnuté

¹⁷ — Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (riadna príloha GURI, č. 88 zo 16. apríla 1998).

¹⁸ — C-103/02, Zb. s. I-9127.

Talianskou republikou sú nepresvedčivé, zaslala 16. decembra 2003 Talianskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom uvádzala, že Talianska republika si nespĺnila svoje povinnosti vyplývajúce jej z článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 1 až 3 smernice 85/337 a poskytla jej lehotu dvoch mesiacov na splnenie podmienok uvedeného ustanovenia.

- nepodriaďuje posudzovaniu určité projekty zahrnuté v prílohe I smernice 85/337 (projekty na zhodnocovanie odpadu s kapacitou prevyšujúcou 100 ton denne), ak spĺňajú podmienky pre zjednodušený postup uvedené v článku 11 smernice 75/442,

IV — Konanie na Súdnom dvore a tvrdenia účastníkov konania

25. Komisia túto žalobu podala 25. novembra 2004, navrhujúc, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika porušila vyššie uvedené články tým, že:

- neposúdila účinky činnosti uvedenej v prílohe I smernice 85/337 (spaľovňa v Massafre),

- používa nedostatočné kritérium pre určenie toho, či je nevyhnutné posudzovať dopad projektu uvedeného v prílohe II smernice 85/337 tým, že umožňuje vylúčenie činností so značnými účinkami z posudzovania.

26. Talianska vláda podala svoje vyjadrenie k žalobe 3. marca 2005; replika a duplika boli podané 18. apríla a 8. júna 2005.

- prijala právnu úpravu [príloha A písm. i) a písm. l) dekrétu prezidenta republiky z 12. apríla 1996, zmeneného a doplneného článkom 3 ods. 1 dekrétu predsedu Rady ministrov z 3. septembra 1999] ktorá:

27. Na pojednávaní uskutočnenom 25. apríla 2006 potvrdili zástupcovia Komisie a žalovaného členského štátu svoje stanoviská.

28. Žalobca zastáva názor, že spaľovňa v Massafre s kapacitou prevyšujúcou 100 ton denne patrí pod bod 10 prílohy I smernice 85/337, zatiaľ čo ďalšia továreň patrí pod bod 11 písm. b) prílohy II smernice 85/337. Za uvedených okolností malo byť povolenie pre prvé zariadenie podmienené posúdením jeho dopadu na životné prostredie a povolenie pre druhé zariadenie malo byť podmienené prinajmenšom preskúmaním podľa článku 4 ods. 2 uvedenej smernice.

29. Podľa jeho názoru leží pôvod sporu v talianskej právnej úprave, ktorá umožňuje, aby činnosti zhodnocovania obchádzali smernicu na základe toho, že podliehajú osobitnému postupu upravenému v článkoch 31 a 33 legislatívneho dekrétu z 5. februára 1997.

30. Argumentuje, že smernica 85/337 sa uplatňuje na zariadenia na spracovávanie odpadu, ktoré môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie, či už tieto zariadenia uvedený odpad zneškodňujú alebo zhodnocujú; dodáva, že smernica 75/442 vo svojej pôvodnej verzii používala pojem „zneškodňovanie“ na označenie tak zneškodňovania v presnom zmysle slova, ako aj recyklácie; a poukazuje na to, že v smernici 85/337 má uvedený pojem autonómny význam, ktorý tiež zahŕňa „zhodnocovanie“.

31. Upriamuje pozornosť na smernicu 75/442, ktorej cieľom je ochrana zdravia a ekosystémov pred „zneškodňovan[ím]“ alebo „zhodnocovan[ím]“.

32. Talianska vláda obvinenia odmieta a navrhuje zamietnutie žaloby. Tvrdí, že činnosti „zneškodňovan[ia]“ patria mimo pôsobnosť smernice 85/337 a argumentuje, že vo svetle smernice 75/442 ich nemožno posudzovať rovnako ako činnosti „zhodnocovan[ia]“. Na podporu uvedeného tvrdenia poukazuje na technickú povahu oboch smerníc, najmä ich príloh, a na koordináciu jazykového vyjadrenia rozličných ustanovení práva Spoločenstva v oblasti ochrany životného prostredia.

33. Žalovaná tiež tvrdí, že pokiaľ emisie z činností zhodnocovania dodržiavajú obmedzenia stanovené právom Spoločenstva, ich účinky na životné prostredie netreba merať, keďže samotným účelom uvedených činností je ochrana životného prostredia.

34. Argumentuje, že zatiaľ čo harmonizované ustanovenia práva Spoločenstva oslobodzujú všetky činnosti zhodnocovania z posudzovania vplyvov, taliansky systém oslobodzuje iba také činnosti, ktoré môžu byť povolené v skrátenom postupe, a preto je obmedzujúcejší.

V — Analýza porušení, ktoré sú predmetom žaloby

35. Na vyriešenie sporu, ktorý je predmetom tohto konania, je nevyhnutné posúdiť vzťah medzi smernicou o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a smernicou o odpadoch. Otázkou je, či, ako to tvrdí Taliansko, smernica 85/337 sa neuplatňuje na činnosti zhodnocovania, v dôsledku čoho môžu členské štáty vyňať také činnosti z predbežného posudzovania upraveného uvedenou smernicou.

36. Spor sa týka dvoch smerníc citovaných vo verziách uplatniteľných po ich zmene a doplnení. Vo svetle problémov nastolených v tejto veci však nemožno nezohľadniť pôvodné texty uvedených smerníc, ktoré vrhajú svetlo na to, ako vec vyriešiť a poskytnúť relevantné usmernenie k výkladu.

37. Analýza musí začať preskúmaním cieľa sledovaného smernicou 85/337, aby sa tak definoval rozsah jej pôsobnosti.

A — Základ smernice 85/337: ochrana životného prostredia

38. Ochrana životného prostredia sa dostala do centra právomocí Európskej únie Jednot-

ným európskym aktom a uvedené právomoci inšpiruje a formuje¹⁹ v takom rozsahu, že bola zaslúžene označená za „podstatný cieľ systému Spoločenstva“.²⁰ Uvedený ochranný cieľ vydláždil cestu pre uznanie, podľa článku 174 ods. 2 prvého pododseku ES, zásad, ktoré ako napríklad zásada obozretnosti a zásada predchádzania škodám podopierajú rozsiahle oblasti práva Spoločenstva.

39. Smernica 85/337 slúži obom uvedeným zásadám²¹ tým, že podriaďuje povoľovanie činností, ktoré pravdepodobne ovplyvnia životné prostredie predchádzajúcemu posudzovaniu²² v dvoch fázach, v prvej fáze prešetrovaní toho, či majú plánované práce podstatné vplyvy, v druhej fáze posudzovaniu uvedeného dopadu.²³

19 — Ako Súdny dvor vyslovil v rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Rada, C-300/89, Zb. s. I-2867, body 22 a 24.

20 — Používam tento zvrat v bode 59 svojich návrhov vo veci Komisia/Rada (rozsudok z 13. septembra 2005, C-176/03, Zb. s. I-7879).

21 — Uvedeným v druhom odôvodnení preambuly k smernici 97/11, ako na to Súdny dvor poukázal v rozsudku zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko (C-332/04, neuverejnený v Zbierke — Zb. s. I-40*, bod 57). Som prekvapený „zriedeným“ výkladom smernice 85/337 predkladaným na pojednávaní zástupcom talianskej vlády, pre ktorého, zdá sa, sú Jednotný európsky akt a z toho vyplývajúce zmeny a doplnenia Zmluvy ES a smernice 97/11 čisto okrajové a nepodstatné.

22 — Toto vyplýva z rozsudkov zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 45, a zo 7. januára 2004, Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 42.

23 — Tieto myšlienky vyjadrujem vo svojich návrhoch vo veciach Komisia/Taliansko (rozsudok z 10. júna 2004, C-87/02, Zb. s. I-5975) a Komisia/Spojené kráľovstvo (rozsudok zo 4. mája 2006, C-98/04, Zb. s. I-4003).

40. Existuje zákonná domnienka, že určité činnosti uvedené v prílohe I smernice, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 1, majú podstatné vplyvy na prírodné prostredie a ich dopad musí byť z uvedeného dôvodu posudzovaný vždy.

41. No dopad iných činností nie je hneď tak zrejмый a je úlohou členských štátov, aby rozhodli, či majú uvedené činnosti spĺňať články 5 až 10. Tak je to v prípade činností uvedených v prílohe II, z ktorých musia členské štáty vybrať tie, ktoré musia byť posudzované či už na základe skúmania každého jednotlivého prípadu, odkazom na primerané kritériá alebo prahy, alebo inými metódami, v súlade s parametrami uvedenými v prílohe III (článok 4 ods. 2 a 3); členské štáty preto majú určitý stupeň autonómie pri výbere činností z prílohy II, ktoré si zaslúžia posudzovanie vplyvov na životné prostredie, osobitne zohľadniac ich rozsah, charakter a umiestnenie.²⁴

42. V každom prípade je uvedené oprávnenie voľnej úvahy obmedzené článkom 2 ods. 1 smernice 85/337, ktorý stanovuje základný cieľ sledovaný uvedenou smerni-

cou, pretože činnosti majúce podstatný dopad vždy podliehajú posudzovaniu ich vplyvov.²⁵ Z uvedeného dôvodu vtedy, keď sa predchádzajúce posudzovanie uskutočňuje v súlade s abstraktnými kritériami alebo prahmi, existuje povinnosť, keď ide o uplatnenie uvedených kritérií alebo prahov, určiť, či sú charakteristiky projektu také, že bude mať podstatné vplyvy na životné prostredie. Za uvedených okolností sa opäť uplatňuje všeobecné pravidlo: po primeranom preskúmaní je nevyhnutné posúdiť podstatné účinky.

43. Inými slovami, účinné uplatnenie smernice 85/337 vyžaduje, aby nebola z vhodnej analýzy vylúčená žiadna činnosť predmetného druhu²⁶, čo má za následok to, že akokoľvek sa môže zdať oprávnenie voľnej úvahy požívané vnútroštátnymi orgánmi verejnej moci rozsiahle, právo Spoločenstva vylučuje výkon akejkoľvek takej činnosti bez predchádzajúceho preskúmania a, keď je to primerané, posudzovania dopadov.

44. Práve s odkazom na široký okruh predmetnej právnej úpravy, zdôraznený v judikatúre Súdneho dvora²⁷, je nevyhnutné

24 — Rozsudky z 21. septembra 1999, Komisia/Irsko, C-392/96, Zb. s. I-5901, body 65 až 67; z 13. júna 2002, Komisia/Španielsko, C-474/99, Zb. s. I-5293, bod 31, a zo 16. marca 2006, Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 76.

25 — Súdny dvor zaujíma rovnaký názor v rozsudkoch z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 50; z 22. októbra 1998, Komisia/Nemecko, C-301/95, Zb. s. I-6135, bod 45; WWF a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 22, body 36 a 45; Komisia/Irsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 64, a z 10. júna 2004, Komisia/Taliansko, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 44.

26 — Rozsudky WWF a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 45, a Komisia/Taliansko, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 44.

27 — V rozsudkoch Kraaijeveld a i. (už citovanom v poznámke pod čiarou 25, body 31 a 39) a zo 16. septembra 2004, Komisia/Španielsko (C-227/01, Zb. s. I-8253, bod 46), Súdny dvor zdôrazňuje pôsobnosť smernice.

vyriešiť nastolený problém, ktorý, ako som na to poukázal, sa týka toho, či zhodnocovanie odpadu vyžaduje analýzu jeho dopadu na životné prostredie.

zneškodňovanie). Žalovaná sa o túto skutočnosť opiera, keď argumentuje, že vtedy, keď smernica 85/337 odkazuje na „zariadenie na odstraňovanie odpadu“, používa uvedený pojem v presnom zmysle, odkazujúc teda iba na zariadenia na zneškodňovanie (elimináciu) odpadu.

B — *Vývoj terminológie smerníc 85/337 a 75/442*

45. Pôvodné znenie príloh [španielskej verzie] smernice 85/337 používalo pri odkaze na odpad pojem „instalaciones de eliminación“ ale po zmene a doplnení z roku 1997 bol tento pojem nahradený synonymom „instalaciones para deshacerse“.²⁸

47. Uvedený názor nezdieľam. Pre začiatok, prísne doslovný výklad predmetných ustanovení vedie k opačnému záveru. V prvej verzii smernice 75/442 zahŕňa „gestión“ („élimination“, „smaltimento“, „disposal“ alebo „Beseitigung“) činnosti osobitne sa vzťahujúce na zneškodňovanie, rovnako ako aj iné činnosti odlišnej povahy, ako je napríklad opätovné použitie, zhodnotenie a recyklácia, ktoré o niekoľko rokov neskôr smernica 91/156 klasifikuje ako „zhodnocovanie“.

46. Pôvodný [španielsky] text smernice 75/442 zase používal pojem „gestión“ (doslova nakladanie) [článok 1 písm. b)] s odpadom, ktorý zahŕňa jeho zber, triedenie, prepravu, úpravu, skladovanie a ukladanie, rovnako ako aj transformačné činnosti nevyhnutné pre jeho opätovné použitie, zhodnotenie alebo recykláciu. Iné verzie, ako je napríklad francúzska („élimination“), talianska („smaltimento“), anglická („disposal“) a nemecká („Beseitigung“), však používali pojmy, ktoré majú rovnaký význam ako španielsky pojem „eliminación“ (doslova

48. Smernica 75/442, zmenená a doplnená smernicou 91/156, používa pojem „gestión“ („gestion“ vo francúzštine; „gestione“ v taliančine; „management“ v angličtine; „Bewirtschaftung“ v nemčine), ktorý odkazuje na zber, prepravu, „valorización“ a „eliminación“ („valorisation“ a „élimination“; „ricupero“ a „smaltimento“; „recovery“ a „disposal“; „Verwertung“ a „Beseitigung“) a definuje zhodnocovanie a zneškodňovanie poukazom na činnosti uvedené v prílohách IIB a IIA.

28 — Pôvodná francúzska, anglická a nemecká verzia používali pojem „installations d'élimination“, „disposal installations“ a „Abfallbeseitigungsanlagen“, ktorý bol ponechaný vo verziách z roku 1997. Talianska verzia zmenila podstatné meno z „eliminazione“ na „smaltimento“, ktoré má rovnaký význam.

49. V dôsledku toho musí byť výklad presadzovaný talianskou vládou, ktorý je zalo-

žený na jazykovom splynutí pôvodných textov dvoch smerníc, zamietnutý, pretože vedie k výsledku, ktorý je v rozpore s požadovaným výsledkom, pretože „zneškodňovanie“ („gestión“ v španielskom preklade) v zmysle smernice 75/442 tiež pokrýva činnosti „zhodnocovaní[a]“.

50. Mohlo by sa argumentovať, že vo svetle rozlišovania medzi „zneškodňovan[ím]“ a „zhodnocovan[ím]“ v zmene a doplnení smernice o odpadoch z roku 1991 sa naznačuje skutočnosť, že smernica o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, po jej zmene a doplnení z roku 1997, odkazovala iba na „zneškodňovanie“ na to, že zákonodarcu nemal v úmysle, aby uvedený pojem zahŕňal „zhodnocovanie“.

51. Napriek tomu zastávam názor, že také chápanie by nielen prekážalo vykonaniu smernice 85/337, ktorej pôsobnosť som už definoval, ale bolo by tiež v rozpore so samotnou podstatou smernice 75/442, ako ju vyložil Súdny dvor.

C — „Zhodnocovanie“ *versus* „zneškodňovanie“

52. Odlišnosť týchto dvoch pojmov je v centre právnej úpravy Spoločenstva

v tejto oblasti.²⁹ Akákoľvek činnosť vzťahujúca sa na odpad musí byť označená ako „zneškodňovanie“ alebo „zhodnocovanie“, ktorých náležitosti sú definované v prílohách IIA a IIB. Zatiaľ čo bude logicky jedna a tá istá činnosť často patriť do okruhu oboch zoznamov, nemožno ju právne klasifikovať ako zároveň obe činnosti. Každý prípad musí byť analyzovaný na individuálnom základe, vo svetle cieľov smernice tak, aby sa určila správna voľba.³⁰

53. Cieľom „zhodnocovaní[a]“ je zabezpečiť, aby odpadové materiály slúžili užitočnému účelu a nahrádzali iné materiály, ktoré by na uvedený účel boli použité, podporujúc tak zachovanie prírodných zdrojov.³¹ „Zneškodňovanie“ evokuje myšlienku „zbavenia sa“ alebo „vyhodenia“ niečoho riadnym spôsobom bez úmyslu opätovne to získať späť.³²

54. Rozdiel spočíva v celi a nie v prostriedkoch, v dôsledku čoho musí byť zamietnutý taký zjednodušujúci prístup, aký

29 — Generálny advokát Jacobs tento aspekt zdôrazňuje vo svojich návrhoch, ktoré predniesol vo veci ASA (rozsudok z 27. februára 2002, C-6/00, Zb. s. I-1961).

30 — V rozsudku vo veci ASA Súdny dvor vyjadril podobný názor (body 63 a 64). Pozri tiež rozsudok z 3. apríla 2003, SITA, C-116/01, Zb. s. I-2969, body 40 a 41.

31 — Bod 69 rozsudku ASA. Pozri v tom istom zmysle rozsudky z 13. februára 2003, Komisia/Nemecko, C-228/00, Zb. s. I-1439, bod 45, a Komisia/Luxembursko, C-458/00, Zb. s. I-1553, bod 36.

32 — „Zneškodňovanie“ nemožno zamieňať s „opúšťan[ím]“, ktoré článok 4, druhý odsek smernice 75/442 zmieňuje a zakazuje, spolu s nepovoleným ukladaním a „nekontrolovateľn[ým] zneškodňovan[ím]“. Pozri rozsudok z 11. novembra 2004, Niselli, C-457/02, Zb. s. I-10853, body 38 a 39.

navrhuje talianska vláda, v tom zmysle, že činnosti zhodnocovania, v zásade menej škodlivé pre fyzické životné prostredie, patria mimo pôsobnosť smernice 85/337. Samotné čítanie príloh IIA a IIB ukazuje, že taký návrh je nesprávny; napríklad také techniky, ako je spracovanie alebo regenerácia rozpúšťadiel, potenciálne škodlivejšie ako iné techniky považované za „zneškodňovanie“, ako sú napríklad určité biologické úpravy alebo ukladanie na povrch alebo pod povrch zeme, sú považované za „zhodnocovanie“.

56. V súlade s tým, hoci je pravdepodobné, že „zhodnocovanie“ bude priateľskejšie k životnému prostrediu ako „zneškodňovanie“, nie je neškodné, kvôli čomu tiež vyžaduje také obozretné opatrenia, ako sú tie uvedené v prílohe 85/337.

57. Neexistuje nijaké opodstatnenie pre návrh presadzovaný žalovaným členským štátom, ktorý tým, že ponecháva kategóriu potenciálne škodlivých činností mimo pôsobnosť uvedenej smernice bez toho, aby sa preukazoval význam každej z nich jednotlivito, z toho nedostatočného dôvodu, že spravidla nepoškodujú kvalitu života, môže mať dôsledky, ktoré sú v rozpore s uvedenou smernicou.³⁵

55. Ochrana životného prostredia je odôvodnením smernice 75/442 a jej zmeny a doplnenia z roku 1991³³, ktorá podporuje „zhodnocovanie“ ako prospešnejšie oproti „zneškodňovan[iu]“ nie preto, pretože zneškodňovanie je neškodné, ale preto, že opätovné použitie materiálov lepšie chráni prírodné zdroje.³⁴

D — *Spaľovňa v Massafre*

33 — V rozsudku z 18. apríla 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveysystön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Zb. s. I-3533, bod 23), Súdny dvor poukázal na to, že cieľom smernice 75/442 je „ochrana ľudského zdravia a životného prostredia proti škodlivým účinkom spôsobeným zberom, prepravou, úpravou, skladovaním a ukladáním odpadu“; poukazuje tiež na úlohu článku 174 ods. 2 ES, ktorou je zabezpečiť, aby politika Spoločenstva poskytovala ekosystémom vysoký stupeň ochrany na základe zásady obozretnosti a zásady predchádzania škodám. Súdny dvor použil rovnaké formulácie slov v už citovanom rozsudku Niselli, bod 33.

34 — Z uvedených dôvodov článok 3 ods. 1 písm. b) smernice 75/442 v jej znení z roku 1991 podnecuje členské štáty k tomu, aby podporovali „zhodnocovanie“ odpadu prostredníctvom recyklácie, opätovného použitia alebo obnovenia či akéhokoľvek iného procesu umožňujúceho získanie druhotných surovín, rovnako ako jeho použitie na zdroj energie.

58. Táto elektrárňa vyrába elektrickú energiu spaľovaním biomasy a palivového derivátu z odpadov a má kapacitu prevyšujúcu 100 ton denne; patrí pod bod 10 prílohy I

35 — V rozsudku zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Zb. s. I-7405), Súdny dvor, poukazujúc na zásadu obozretnosti, vyslovil, že ak existuje neistota o význame účinkov činnosti, musia byť vypočítané (bod 44).

smernice 85/337, zmenenej a doplnenej v roku 1997, a mala byť v súlade s článkom 4 ods. 1 podrobená posudzovaniu vplyvov.

druhy a množstvá odpadu a okolnosti pôsobnosti oslobodenia; a 2. splnenia podmienok obsiahnutých v článku 4 smernice, teda požiadavky neohroziť ľudské zdravie, ani nepoškodiť životné prostredie.

59. Za uvedených okolností zastávam názor, že prvé porušenie uvádzané Komisiou je nesporné, keďže talianske orgány súhlasili s výstavbou a prevádzkou zariadenia, ktoré vyžadovalo preskúmanie jeho dopadu na životné prostredie.

61. Na to, aby sa výnimka uplatnila, musia byť splnené obe podmienky,³⁷ hoci v tomto konaní je relevantná druhá podmienka.

E — Zariadenia na zhodnotenie podrobené zjednodušenému postupu

62. Komisia sa sťažuje, že tým, že oslobodila od analýzy vplyvov alebo od posudzovania zariadenia uskutočňujúce zhodnocovanie, ktoré využívajú skrátený postup, Talianska republika porušuje svoje povinnosti vyplývajúce jej zo smernice 85/337.

60. Zmena a doplnenie smernice 75/442 z roku 1991 upravila v článku 11 osobitný postup a oslobodila od požiadavky na získanie povolenia tak zariadenia, ako aj podniky vykonávajúce „zhodnocovanie“³⁶ za predpokladu 1. prijatia všeobecných pravidiel pre každú aktivitu, stanovujúcich

63. Uvedený zjednodušený postup upravený článkami 31 a 33 legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997 preberá článok 11 smernice 75/442 do talianskeho práva. Práve som poukázal na to, že zjednodušený postup je zamýšľaný pre zariadenia, ktoré nevýčerpávajú prírodné zdroje, najmä, v súlade s článkom 4, zariadenia, ktoré neohrozujú vodu, ovzdušie, pôdu, rastliny a živočíchy

36 — Oslobodzuje tiež tie, ktoré zneškodňujú svoj vlastný odpad v mieste jeho vzniku.

37 — Rozsudok Komisia/Taliansko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 27.

a ani neobťažujú okolie hlukom alebo zápachmi ani nepriaznivo neovplyvňujú krajinu alebo miesta zvláštneho významu.

64. Na prvý pohľad a bez podrobnejšieho skúmania by sa zdalo, že v tomto ohľade má žalovaný členský štát pravdu.

65. Činnosti týkajúce sa odpadu musia byť povolené a predchádzajúcou podmienkou pre povolenie je to, že musí byť posúdený ich dopad, pričom, keď je to primerané, vydáva sa príslušné stanovisko (články 8 a 9 smernice 75/442, v spojení s článkom 2 ods. 1 smernice 85/337, obe v znení zmien a doplnení). Napriek tomu sa za výnimočných okolností³⁸ uvedené predbežné preskúmanie neuplatňuje na určité činnosti zhodnocovania, vopred určené všeobecným spôsobom, ktoré dodržiavajú prahy, ktoré sú obdobne predvídané abstraktným spôsobom, a zároveň spĺňajú definované ustanovenia za predpokladu, že uvedené činnosti nepoškodzujú životné prostredie.

66. Analyzovanie činnosti, o ktorej je už známe, že je neškodná, by neslúžilo žiadnemu účelu, pretože v opačnom prípade by nespĺňala podmienky pre osobitný postup.

67. Uvedený názor však neberie do úvahy skutočnosť, že v tejto oblasti sú zahrnuté rozličné kategórie povolení: na jednej strane povolenia na činnosť, na ktoré odkazujú články 9 a 10 smernice 75/442 a článok 2 ods. 1, *in fine* smernice 85/337; na druhej strane povolenie, na ktoré odkazuje posledná zarážka neskôr uvedeného článku a ktoré je opísané v článku 1 ods. 2. Zjednodušeným postupom sa povolenie na činnosť stáva nadbytočným, nestáva sa však nadbytočným neskôr uvedené povolenie.

68. Podľa článku 2 smernice 85/337 musia byť pred udelením povolenia na projekt, ktorý pravdepodobne bude mať podstatný vplyv na životné prostredie posúdené účinky uvedeného projektu a musí byť získaný príslušný súhlas. Podľa vyššie uvedeného osobitného postupu, ak sa preukázalo, že uvedené účinky sú nepodstatné, povolenie na činnosť sa nevyžaduje, to však neplatí pre povolenie vtedy, keď sa vyžaduje posúdenie o dopade projektu, vzhľadom na jeho „charakte[r], veľkos[t]i, alebo umiestneni[e]“³⁹ priamo, ak je uvedený v prílohe I alebo len čo boli stanovené jeho účinky, ak je uvedený v prílohe II.⁴⁰

39 — Ustanovenia článku 2 ods. 1 smernice 85/337 v znení zmien a doplnení.

40 — Vo svojom rozsudku z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko (C-117/02, Zb. s. I-5517), Súdny dvor poukázal na to, že dokonca ak aj nedosahuje prahy uvedené v ustanovení, činnosť môže mať účinky na životné prostredie pre „[jej] charakter, veľkosť alebo umiestneni[e]“, kedy musia byť príslušné kontroly uskutočnené (bod 82).

38 — V rozsudku Komisia/Taliansko (už citovanom v poznámke pod čiarou 18) Súdny dvor vysvetľuje osobitnú povahu uvedeného zjednodušeného postupu (bod 31).

69. Inými slovami, zariadenie, v ktorom sa uskutočňuje činnosť „priateľská k životnému prostrediu“ nie je oslobodené od preskúmania ak, pre svoju veľkosť alebo umiestnenie môže mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie. Dokonca ak je aj známe, že odpad je neškodný, o kontajneri to musí byť preukázané na základe okolností konkrétneho prípadu. Nikto by nespochybňoval, že štúdiá dopadov na životné prostredie je primeraná pre zriadenie čistiarne odpadových vôd v chránenej prírodnej oblasti.

70. V bode 42 týchto návrhov som poukázal na to, že vtedy, keď sú prahy a kritériá pre povinné posudzovanie stanovené vopred, je nevyhnutné, keď dôjde na uplatnenie takých parametrov, uistiť sa, či majú charakteristiky konkrétnej činnosti podstatné vplyvy.

71. V každom prípade, dokonca aj vtedy, keď je skrátený prístup opísaný v bodoch 64 až 66 týchto návrhov považovaný za primeraný, členský štát sa môže dopustiť omylu tým, že použije nesprávne parametre, alebo tým, že obide podmienky obsiahnuté v článku 11 smernice 75/442 tým, že ako neškodné klasifikuje činnosti, ktorých účinky sú neznáme. Taká je situácia v tejto veci, keďže ako to Súdny dvor vyslovil v už citovanom rozsudku zo 7. októbra 2004, Komisia/

Taliansko, C-103/02⁴¹, Talianska republika porušila predmetné ustanovenie tým, že v dekrete z 5. februára 1998 vykonávajúcim články 31 a 33 legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997 nestanovila prijateľné minimálne množstvá odpadu s ohľadom na splnenie podmienok pre zjednodušený postup a v dôsledku toho nesplnila jednu z podmienok pre uplatnenie uvedeného postupu.

72. V krátkosti, v Taliansku existujú zariadenia na zhodnotenie patriace pod prílohy I a II smernice 85/337, ktoré sú povolené bez uskutočnenia posúdenia vplyvov na životné prostredie, čo predstavuje porušenie článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 1 až 3 uvedenej smernice. V dôsledku toho je druhý žalobný dôvod v žalobe obdobne riadne preukázaný.

VI — O trovách

73. 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 navrhujem žalobe Komisie vyhovieť a Komisia podala v tomto zmysle návrh, mala by byť žalovanej uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

41 — Zástupca Komisie uviedol na pojednávaní, že tento rozsudok nebol vykonaný a že bolo začaté konanie na základe článku 228 ES.

VII — Návrh

74. Vo svetle vyššie uvedeného preto navrhujem, aby Súdny dvor:

1. v plnom rozsahu vyhovel žalobe Komisie;
 2. určil, že Talianska republika si tým, že:
 - a) nepodriadila postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie tovární na spaľovanie palivového derivátu z odpadov a biomasy s kapacitou prekračujúcou 100 ton denne, umiestnenú v Massafre v provincii Taranto, ktorá je zariadením zahrnutým v bode 10 prílohy I smernice 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, a
 - b) prijala právnu úpravu [článok 3 dekrétu predsedu Rady ministrov z 3. septembra 1999, ktorým sa mení a dopĺňa príloha A písm. i) a l) dekrétu prezidenta republiky z 12. apríla 1996], ktorá oslobodzuje z uvedeného posudzovania určité činnosti uvedené v prílohe I vyššie uvedenej smernice a používa nedostatočné kritérium na určenie toho, či môže byť činnosť v prílohe II toho istého ustanovenia oslobodená od uvedeného posudzovania,
- nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 2 ods. 1 a článku 4 ods. 1 až 3 smernice 85/337 zmenenej a doplnenej smernicou 97/11;
3. zaviazal Taliansku republiku na náhradu trov konania.