

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)
zo 14. októbra 2004 *

Vo veci C-113/02,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES,

podaná 27. marca 2002,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: H. van Lier, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. van der Woude a R. Wezenbeek-Geuke, advocaten, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Holandskému kráľovstvu, v zastúpení: H. G. Sevenster, splnomocnená zástupkyňa,

žalovanému,

* Jazyk konania: holandčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann (spravodajca), sudcovia A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts a S. von Bahr,

generálny advokát: F. G. Jacobs,

tajomník: R. Grass,

zo zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 6. mája 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Podanou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Holandské kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 7 ods. 4 nariadenia Rady (EHS) č. 259/93 z 1. februára 1993 o kontrole a riadení pohybu zásielok odpadov v rámci, do a z Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 30, s. 1), z článku 1 písm. e) a f) a článku 7 ods. 1 smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991 (Ú. v. ES L 78, s. 32) a rozhodnutím Komisie 96/350/

ES z 24. mája 1996 (Ú. v. ES L 135, s. 32) (ďalej len „smernica 75/442“), ako aj z článku 82 ES v spojení s článkom 86 ES.

- 2 V priebehu konania Komisia upustila od žalobného dôvodu týkajúceho sa porušenia článku 7 ods. 1 smernice 75/442 a článku 82 ES v spojení s článkom 86 ES.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

Vymedzenie pojmov

- 3 Článok 2 písm. i) a k) nariadenia č. 259/93 v súvislosti s odpadmi uvádza, že „zneškodnenie je nakladanie s odpadom definované v článku 1 písm. e) smernice 75/442/EHS“ a „zhodnotenie je nakladanie s odpadom definované v článku 1 písm. f) smernice 75/442/EHS“.
- 4 Podľa článku 1 písm. e) a f) uvedenej smernice znamená „zneškodňovanie“ „ktorúkoľvek z činností, ktoré sú uvedené v prílohe II, A“, a „zhodnocovanie“ „ktorúkoľvek z činností, ktoré sú uvedené v prílohe II B“.

- 5 Pojem „spaľovanie na zemi“ je uvedený v bode D 10 prílohy II A smernice 75/442 a považuje sa za spôsob „zneškodnenia“. Naopak, bod R 1 prílohy II B tejto smernice stanovuje, že existuje „zhodnotenie“ spaľovaním v prípadoch „využitia najmä ako paliva alebo na iný spôsob výroby energie“.

Právna úprava vo veci samej

- 6 Pokiaľ ide o odpad na zhodnotenie, článok 7 ods. 4 písm. a) piata zarážka nariadenia č. 259/93 stanovuje, že: „príslušné orgány štátov určenia a odoslania môžu vzniesť oprávnené námietky proti plánovanej preprave: ...

— ak pomer zhodnotiteľného a nezhodnotiteľného odpadu, odhadovaná hodnota materiálov, ktoré sa napokon z odpadu získajú alebo náklady na zhodnotenie a náklady na zneškodnenie nezhodnotiteľnej frakcie, nie sú dôvodom na zhodnotenie z hľadiska ekonomických a ekologických úvah.“

Vnútroštátna právna úprava

- 7 Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (viacročný plán nakladania s nebezpečným II 1997 — 2007 odpadom, ďalej „MJP-GA II“) vo svojej prvej časti kapitole 8.3, ktorá sa týka dovozu a vývozu na účel zhodnotenia v rámci Európskej únie, stanovuje:

„V konaní o námietke, na ktorú odkazuje [článok 7 ods. 4 písm. a) piata zarážka nariadenia č. 259/93] sa uplatnia nasledujúce hľadiská:

Cezhraničná preprava nebezpečného odpadu na zhodnotenie musí byť uskutočňovaná v súlade so želaním Európskej únie podporiť opätovné používanie. V tejto súvislosti má zhodnotenie prednosť pred definitívnym zneškodnením. Za týmto účelom je potrebné zohľadňovať pomer zhodnotiteľného odpadu a nezhodnotiteľného odpadu (stupeň zhodnotenia).

Každé oznámenie sa posudzuje s prihliadnutím na tento dôvod námietky, bez toho, aby došlo k obmedzeniu podstatných aspektov akéhokoľvek dôvodu opodstatňujúceho námietku, nasledovným spôsobom:

- a) Ak je menej ako 20 % (percentuálny podiel množstva) objemu odpadu určeného na cezhraničnú prepravu zhodnocovaných v štáte odoslania, berúc do úvahy celkový objem odpadu, ktorý má byť definitívne zneškodnený, budú sa dôvody na vznesenie námietky uvedené v [článku 7] nariadení č. 259/93 posudzovať samostatne pre každú konkrétnu žiadosť. V každom prípade sa neuplatní prírážka uvedená v poznámke k bodu b). Podiel vo výške 20 % zhodnoteného materiálu sa vypočíta podľa hmotnosti pôvodnej látky bez zohľadnenia možných vedľajších produktov spracovania. ...
- b) V ostatných prípadoch bude námietka proti preprave vznesená v zásade v prípade, ak je percentuálny podiel odpadu zhodnotiteľného v členskom štáte určenia nižší ako v členskom štáte odoslania.“

- 8 Poznámka pod čiarou k prvej časti kapitoly 8.3 písm. b) MJP-GA II zmenená a doplnená vyhláškou ministerstva č. MJZ200019786 z 3. marca 2000 (*Nederlandse Staatscourant* z 24. marca 2000, č. 60, s. 18) v znení účinnom v čase uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku stanovuje:

„S cieľom obmedziť konania o námietkach a žalobách možno v prípade, ak nie je možné jednoznačne zistiť, že percentuálny podiel skutočne zhodnotiteľného odpadu je v krajine určenia nižší, uplatniť prirážku. Prirážka nesmie prekročiť 20 % pomernej hodnoty. Celok je vždy posudzovaný s prihliadnutím na konkrétnu zamýšľanú prepravu. Spôsob výpočtu podielu je rovnaký ako podľa bodu a), s odkazom na množstvo odpadu, ktoré má byť zhodnotené v krajine pôvodu.“

- 9 Druhá časť kapitola 18 MJP-GA II sa okrem iného zaoberá rozlíšením medzi zhodnotením (spaľovaním), pri ktorom je odpad použitý predovšetkým ako palivo, a definitívnym zneškodnením (spaľovaním). Toto rozlíšenie sa uskutočňuje podľa kritéria stanovujúceho, že nebezpečný odpad s obsahom chlóru nižším ako 1 % sa má zhodnotiť v prípade, ak je jeho výhrevná hodnota väčšia ako 11 500 kJ/kg, a nebezpečný odpad s obsahom chlóru viac ako 1 % sa má zhodnotiť v prípade, ak je jeho výhrevná hodnota väčšia ako 15 000 kJ/kg.

Konanie pred podaním žaloby

- 10 Po tom, čo malo Holandské kráľovstvo príležitosť predložiť svoje pripomienky mu Komisia listom z 1. augusta 2000 zaslala odôvodnené stanovisko, v ktorom uviedla, že sa domnieva, že určité prvky vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa nakladania s nebezpečným odpadom nie sú v súlade s nariadením č. 259/93, smernicou 75/442 a článkom 86 ES v spojení s článkom 82 ES. Z tohto dôvodu vyzvala Komisia tento

členský štát na prijatie opatrení na dosiahnutie súladu s jeho povinnosťami vyplývajúcimi z týchto ustanovení v lehote dvoch mesiacov od doručenia tohto stanoviska. Keďže Komisia nebola spokojná s odpoveďou holandských orgánov obsiahnutou v liste z 8. novembra 2000, rozhodla sa podať túto žalobu.

O žalobe

11 Na podporu svojej žaloby uplatňuje Komisia dva žalobné dôvody týkajúce sa holandskej právnej úpravy vzťahujúcej sa na nebezpečné odpady.

12 Tieto žalobné dôvody sú založené v podstate na:

- nezlučiteľnosti holandskej právnej úpravy, ktorá stanovuje, že proti preprave odpadu môže byť v zásade vznesená námietka v prípade, ak je aspoň 20 % odpadu zhodnotiteľného v Holandsku a percentuálny podiel odpadu zhodnotiteľného v členskom štáte určenia je nižší ako v členskom štáte odoslania (ďalej „holandská právna úprava prepravy odpadu“), s článkom 7 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 259/93,
- nesprávnom prebratí článku 1 písm. e) a f) smernice 75/442 do vnútroštátneho právneho poriadku holandským opatrením, ktoré stanovuje, že zhodnotenie (spaľovaním) je potrebné odlišovať od zneškodnenia (spaľovaním) podľa kritéria spájajúceho výhrevnú hodnotu súvisiacu so spaľovaním odpadu s obsahom chlóru [ďalej „sporné opatrenie zaoberajúce sa rozdielom medzi zhodnotením (spaľovaním) a zneškodnením (spaľovaním)“].

O prvom žalobnom dôvode

Tvrdenia účastníkov konania

- 13 Komisia tvrdí, že holandská právna úprava prepravy odpadu sa do tej miery, v akej je založená na percentuálnom podiele odpadu zhodnotiteľného v Holandsku a v štáte určenia, odchyľuje od kritérií obsiahnutých v článku 7 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 259/93, ktoré má vykonávať, a z tohto dôvodu nie je s týmto ustanovením v súlade.
- 14 V porovnaní s predchádzajúcou holandskou právnou úpravou prepravy odpadu, podľa ktorej boli proti vývozom odpadu vznášané námietky v prípadoch, keď spracovanie v zahraničí nebolo efektívnejšie, s výnimkou prípadu, ak boli spracovateľské kapacity v Holandsku nedostatočné alebo neexistovali, súčasná holandská právna úprava nestanovuje nič iné, iba nahrádza kritérium neexistencie „efektívnejšieho“ spracovania kritériom „nižšieho stupňa zhodnotenia“.
- 15 Holandská vláda tvrdí, že právna úprava prepravy odpadu zostáva v rámci stanovenom v článku 7 ods. 4 písm. a) piatej zarážky nariadenia č. 259/93.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 16 Podľa ustálenej judikatúry môžu členské štáty prijímať opatrenia na vykonanie nariadenia v prípade, ak tieto opatrenia neobmedzujú jeho priamu uplatniteľnosť, nezastierajú jeho povahu ako pravidiel Spoločenstva, upresňujú, že sa nimi vykonáva

voľná úvaha v rozsahu vymedzenom nariadením, a pod podmienkou, že zostávajú v rámci stanovenom jeho ustanoveniami (v tomto zmysle pozri rozsudok z 31. januára 1978, Zerbone, 94/77, Zb. s. 99, bod 27).

- 17 Je potrebné poukázať na to, že piata zarážka článku 7 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 259/93 uvádza, že príslušné orgány štátov určenia a odoslania môžu vzniesť oprávnené námietky proti plánovanej preprave, ak pomer zhodnotiteľného a nezhodnotiteľného odpadu, odhadovaná hodnota materiálov, ktoré sa napokon z odpadu získajú, alebo náklady na zhodnotenie a náklady na zneškodnenie nezhodnotiteľnej frakcie neopodstatňujú z ekonomického a z ekologického hľadiska zhodnotenie.
- 18 S cieľom určiť, či je zhodnotenie opodstatnené z ekonomického a ekologického hľadiska, odkazuje článok 7 ods. 4 písm. a) piata zarážka na tri kritériá, a to pomer zhodnotiteľného a nezhodnotiteľného odpadu, odhadovaná hodnota materiálov, ktoré sa napokon z odpadu získajú, alebo náklady na zhodnotenie a náklady na zneškodnenie nezhodnotiteľnej frakcie.
- 19 V prejednávanej veci treba rozhodnúť, že holandská právna úprava prepravy odpadu je v rozpore s článkom 7 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 259/93, pretože prekračuje rámec ustanovenia, ktoré má upresňovať.
- 20 Holandská právna úprava prepravy odpadu odkazuje len na pomer zhodnotiteľného a nezhodnotiteľného odpadu.
- 21 Okrem toho sústredením sa na porovnávanie percentuálneho podielu odpadu zhodnotiteľného v štátoch odoslania a určenia umožňuje holandská právna úprava prepravy odpadu vznesenie námietky proti preprave odpadu na zhodnotenie nielen

na základe nezávislého posúdenia ekonomických a ekologických aspektov procesu zhodnotenia v štáte určenia, ale aj na základe spracovateľských kapacít, ktoré sú k dispozícii v štáte odoslania. Súdny dvor však v súvislosti s pravidlami Spoločenstva týkajúcimi sa prepravy odpadu už rozhodol, že pri preprave odpadu na zhodnotenie sa neuplatnia hľadiská sebestačnosti a blízkosti (rozsudok z 25. júna 1998, Dusseldorp a i., C-203/96, Zb. s. I-4075, body 27 až 34).

- 22 Za týchto okolností nemožno akceptovať tvrdenia uplatnené holandskou vládou, ktoré majú odôvodniť súlad právnej úpravy prepravy odpadu s článkom 7 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 259/93.
- 23 Podľa názoru holandskej vlády by malo posúdenie zahŕňať porovnanie kvality spracovateľských zariadení v členskom štáte odoslania a v členskom štáte určenia, pretože článok 7 ods. 4 písm. a) piatu zarážku nariadenia č. 259/93 je potrebné vykladať s prihliadnutím na ciele stanovené v článku 3 ods. 1 písm. b) prvej zarážke smernice 75/442 a v článku 174 ods. 2 ES, aby tak bolo možné dosiahnuť najvyšší možný stupeň zhodnotenia odpadu v Spoločenstve. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že sledovaný cieľ neodôvodňuje len porovnávanie medzi pomerom zhodnotiteľného a nezhodnotiteľného odpadu a medzi spracovateľskými zariadeniami v členskom štáte odoslania a členskom štáte určenia bez toho, aby boli zohľadnené ostatné kritériá stanovené v článku 7 ods. 4 písm. a) piatej zarážke nariadenia.
- 24 Pokiaľ ide o tvrdenie, že právna úprava prepravy odpadov nezabraňuje holandským orgánom posudzovať každú žiadosť o prepravu odpadu individuálne a že podávanie námietok je výnimkou a nie pravidlom, je potrebné poukázať na to, že z dôvodu, že holandská právna úprava prepravy odpadov nie je v súlade s právnym rámcom

Spoločenstva, je takáto úvaha na účely posúdenia, či došlo k porušeniu článku 7 ods. 4 písm. a) piatej zarážky nariadenia č. 259/93, irelevantná.

25 Vo vzťahu k tvrdeniu, podľa ktorého je právna úprava prepravy odpadu neutrálna do tej miery, že sa uplatňuje aj na dovozy, aj na vývozy odpadu, je potrebné zdôrazniť, ako na to správne poukázal generálny advokát v bode 49 svojich návrhov, že toto tvrdenie je na posúdenie skutočností, či došlo k porušeniu článku 7 ods. 4 písm. a) piatej zarážky nariadenia, rovnako irelevantné. V každom prípade idú kritériá stanovené holandskou právnou úpravou prepravy odpadu nad rámec dôvodov námietok, ktoré sú taxatívne stanovené právnym rámcom Spoločenstva.

26 Za týchto podmienok je prvý žalobný dôvod dôvodný.

O druhom žalobnom dôvode

Tvrdenia účastníkov konania

27 Komisia tvrdí, že sporné holandské opatrenie zaoberajúce sa rozdielom medzi zhodnotením (spaľovaním) a zneškodnením (spaľovaním) nesprávne preberá do vnútroštátneho práva článok 1 písm. e) a f) smernice 75/442 v spojení s bodmi D 10 prílohy II A a R 1 prílohy II B k tejto smernici.

- 28 Holandská vláda tvrdí, že rozlišovanie medzi zhodnotením (spaľovaním) a zneškodnením (spaľovaním) uskutočňované na základe tohto opatrenia je v súlade s klasifikáciou uvedenou v smernici 75/442.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 29 Podľa článku 1 písm. e) a f) smernice 75/442 „zneškodňovanie“ znamená ktorúkoľvek z činností, ktoré sú uvedené v prílohe II A, a „zhodnocovanie“ ktorúkoľvek z činností, ktoré sú uvedené v prílohe II B.
- 30 Podľa bodu D 10 prílohy II A k smernici 75/442 sa „spaľovanie na zemi“ považuje za spôsob „zneškodnenia“. Naopak, bod R 1 prílohy II B k tejto smernici stanovuje, že existuje „zhodnotenie“ spaľovaním v prípadoch „využitia najmä ako paliva alebo na iný spôsob výroby energie“.
- 31 Súdny dvor vo veci Komisia/Nemecko (rozsudok z 13. februára 2003, C-228/00, Zb. s. I-1439, body 41 až 43) stanovil tri podmienky na určenie, či použitie odpadov ako paliva je spôsobom zhodnotenia takého druhu, aký je uvedený v bode R 1 prílohy II B smernice 75/442. Po prvé, základným účelom spracovania, na ktoré odkazuje toto ustanovenie, musí byť výroba energie. Po druhé, energia získaná spaľovaním a zhodnotením odpadu musí byť väčšia ako energia spotrebovaná počas procesu spaľovania, pričom tento prebytok energie získaný počas spaľovania sa musí skutočne využiť, a to buď okamžite v podobe tepla získaného spaľovaním, alebo po spracovaní v podobe elektrickej energie. Po tretie, počas spracovania sa musí spotrebovať väčšia časť odpadu a väčšia časť vyrobenej energie sa musí zhodnotiť a využiť.

- 32 Na druhej strane podľa názoru Súdneho dvora nemožno brať do úvahy kritériá ako výhrevná hodnota odpadu, množstvo škodlivých látok obsiahnutých v spaľovanom odpade alebo skutočnosť, či odpad bol alebo nebol zmiešaný (rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 47).
- 33 Z dôvodu, že Súdny dvor výslovne vyhlásil, že kritériá založené na výhrevnej hodnote alebo zložení odpadu nie sú v súlade so smernicou 75/442, je v prejednávanej veci potrebné tvrdenia holandskej vlády v tomto ohľade zamietnuť.
- 34 Sporné holandské opatrenie zaoberajúce sa rozdielom medzi zhodnotením (spaľovaním) a zneškodnením (spaľovaním) nie je teda v súlade s článkom 1 písm. e) a f) tejto smernice v spojení s bodmi D 10 prílohy II A a R 1 prílohy II B tejto smernice. Holandské kráľovstvo tak nespĺnilo svoju povinnosť prebrať článok 1 písm. e) a f) smernice 75/442 do vnútroštátneho práva.
- 35 Za týchto podmienok je druhý žalobný dôvod dôvodný.
- 36 S prihliadnutím na uvedené je potrebné rozhodnúť, že Holandské kráľovstvo si nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 7 ods. 4 nariadenia č. 259/93, ako aj z článku 1 písm. e) a f) smernice 75/442.

O trovách

- 37 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 Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania a toto nemalo úspech v podstate svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania.

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

- 1) Holandské kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 7 ods. 4 nariadenia Rady (EHS) č. 259/93 z 1. februára 1993 o kontrole a riadení pohybu zásielok odpadov v rámci, do a z Európskeho spoločenstva, ako aj z článku 1 písm. e) a f) smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991 a rozhodnutím Komisie 96/350/ES z 24. mája 1996.
- 2) Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.

Podpisy