Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 16 stycznia 2020 r.[1]

Sprawa C-15/19

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA
przeciwko
Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Odpady – Dyrektywa 1999/31 – Składowiska odpadów – Koszt składowania odpadów – Istniejące składowiska odpadów – Stosowanie ratione temporis dyrektywy – Zmiana pierwotnie przewidzianych w umowie opłat za usuwanie – Brak mocy wstecznej – Pewność prawa – Ochrona uzasadnionych oczekiwań – Proporcjonalność

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z przepisami dotyczącymi odpadów koszty gospodarowania odpadami powinni zasadniczo ponosić pierwotni posiadacze odpadów. Czy wynika z tego jednak, że podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów może a posteriori żądać dodatkowych opłat od przedsiębiorstwa, które w przeszłości dostarczało odpady do składowania, jeżeli w wyniku przyjęcia dyrektywy w sprawie składowania odpadów[2] wzrosną koszty działalności składowiska odpadów?

2. W niniejszym postępowaniu pojawia się to pytanie, ponieważ dyrektywa w sprawie składowania odpadów przyjęta w 1999 r. przewiduje poeksploatacyjny nadzór przez co najmniej 30 lat po zamknięciu składowiska, podczas gdy według przepisów krajowych takie składowisko wcześniej podlegało nadzorowi poeksploatacyjnemu jedynie przez dziesięć lat.

3. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przeanalizować odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów w świetle zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz proporcjonalności.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1), zmieniona dyrektywą Rady 2011/97/UE z dnia 5 grudnia 2011 r. zmieniającą dyrektywę 1999/31/WE w odniesieniu do szczegółowych kryteriów składowania rtęci metalicznej uznanej za odpady (Dz.U. 2011, L 328, s. 49).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów

4. W motywach 25 i 26 dyrektywy w sprawie składowania odpadów wyjaśniono stosowanie ratione temporis tej dyrektywy.

„(25) Składowiska odpadów, które zostały zamknięte przed datą transpozycji niniejszej dyrektywy, nie podlegają jej przepisom dotyczącym procedury zamknięcia.

(26) W określonym terminie zostaną uregulowane na podstawie planu uzdatniania [zagospodarowania] terenu składowiska odpadów przyszłe warunki działania istniejących składowisk w celu podjęcia środków niezbędnych do dostosowania ich do niniejszej dyrektywy".

5. Do kosztów poeksploatacyjnego nadzoru odnosi się motyw 29 dyrektywy w sprawie składowania odpadów:

„Należy podjąć środki w celu zapewnienia, że ceny ustalone za usuwanie odpadów ze składowiska [za usuwanie odpadów poprzez ich umieszczanie na składowisku] pokrywają wszystkie koszty związane z utworzeniem i działaniem składowiska odpadów, w możliwie największym stopniu włącznie z zabezpieczeniem finansowym lub jego odpowiednikiem, które podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów jest zobowiązany zapewnić, oraz szacowanym kosztem zamknięcia składowiska odpadów, wraz z wymaganym okresem poeksploatacyjnego nadzoru".

6. Udzielenie zezwolenia na utworzenie składowiska jest regulowane w art. 8 lit. a) dyrektywy w sprawie składowania odpadów:

„[W]łaściwe władze nie wyda[ją] zezwolenia na utworzenie składowiska, jeżeli nie posiadają pewności w następujących sprawach:

[…]

(iv) odpowiednie zabezpieczenia w formie zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika na podstawie procedur, o których zadecydują państwa członkowskie, zostały lub zostaną przez wnioskodawcę złożone przed rozpoczęciem operacji składowania w celu zapewnienia, że [by] warunki (włącznie z przepisami dotyczącymi okresu poeksploatacyjnego nadzoru) wynikające z zezwolenia wydanego zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy zostaną [zostały] wypełnione oraz że [by] procedura zamknięcia wymagana przez art. 13 jest [była] przestrzegana. Zabezpieczenie to lub jego odpowiednik obowiązują tak długo, jak [długo] wymagają tego działania utrzymania i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem zgodnie z art. 13 lit. d) […]".

7. Artykuł 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów dotyczy kosztów składowania odpadów:

„Państwa członkowskie podejmują środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika określonego w art. 8 lit. a) ppkt (iv), oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów […]".

8. Procedury zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru są przedmiotem art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby, gdzie stosowne, zgodnie z zezwoleniem:

a) […]

b) składowisko odpadów lub jego część może [mogło] być uznane za całkowicie zamknięte po tym, jak [wyłącznie w wypadku, gdy] właściwe władze przeprowadzą ostateczną kontrolę składowiska, ocenią wszystkie sprawozdania złożone przez podmiot zajmujący się składowiskiem oraz zgłoszą podmiotowi zajmującemu się składowiskiem zgodę na zamknięcie. W żaden sposób nie ogranicza to odpowiedzialności podmiotu zajmującego się składowiskiem zgodnie z warunkami zezwolenia;

c) gdy składowisko zostanie ostatecznie zamknięte, podmiot zajmujący się składowiskiem odpowiedzialny jest [był] za jego utrzymanie, nadzór i kontrolę w fazie późniejszej ochrony przez okres tak długi, jak [długo] wymaga się tego decyzją właściwych władz, biorąc pod uwagę okres, w którym składowisko może stanowić zagrożenie.

   Podmiot zajmujący się składowiskiem zawiadamia właściwe władze o wszelkich negatywnych skutkach dla środowiska ujawnionych w wyniku procedury kontrolnej oraz działa zgodnie z decyzją właściwych władz w sprawie rodzaju i ram czasowych środków korygujących, które należy przedsięwziąć;

d) tak długo, jak [długo] właściwe władze uznają, że składowisko odpadów może stanowić zagrożenie dla środowiska – i bez uszczerbku dla ustawodawstwa wspólnotowego lub krajowego dotyczącego odpowiedzialności prawnej przechowującego odpady – podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów jest odpowiedzialny za nadzór i analizę gazów składowiskowych oraz odcieku ze składowiska, a także wymagań dotyczących wód gruntowych w okolicy składowiska zgodnie z załącznikiem III”.

9. Zastosowanie dyrektywy w sprawie składowania odpadów do istniejących składowisk jest przedmiotem art. 14 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji niniejszej dyrektywy, nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte tak szybko, jak to możliwe, lecz nie później niż w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1, środki wymienione poniżej:

a) w ciągu jednego roku od [dnia 16 lipca 2001 r.] podmiot zajmujący się składowiskiem przygotowuje i przedstawia właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska, włącznie z elementami wymienionymi w art. 8, oraz wszelkie środki korygujące, które zdaniem podmiotu zajmującego się składowiskiem będą potrzebne do spełnienia wymagań niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań określonych w pkt 1 załącznika I;

b) po przedstawieniu planu zagospodarowania właściwe władze podejmują ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska odpadów na podstawie wymienionego planu zagospodarowania oraz niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie uzyskały, zgodnie z art. 8, zezwolenia na kontynuację działania;

c) na podstawie zatwierdzonego planu zagospodarowania składowiska odpadów właściwe władze zatwierdzają niezbędne prace i wyznaczają okres przejściowy na zakończenie realizacji planu. Każde istniejące składowisko odpadów spełnia wymagania niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań wymienionych w załączniku I pkt 1, w ciągu ośmiu lat od [dnia 16 lipca 2001 r.]”.

2. Dyrektywa w sprawie odpadów

10. W chwili wydania zaskarżonego wyroku sądu polubownego podstawowe przepisy prawa Unii z dziedziny odpadów były ustanowione w dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r.[3], jednakże odpowiednie przepisy były zawarte już w starszych wersjach tej dyrektywy[4].

11. Artykuł 13 obecnie obowiązującej dyrektywy w sprawie odpadów określa podstawowy obowiązek ochronny dotyczący gospodarowania odpadami, wcześniej uregulowany w art. 4:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska […]".

12. Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów wyraża zasadę „zanieczyszczający płaci", która wcześniej była przewidziana w art. 11, a następnie w art. 15:

„Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów".

B. Włoski dekret ustawodawczy 36/2003

13. Artykuł 15 ust. 1 Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti[5] (dekretu ustawodawczego z dnia 13 stycznia 2003 r. nr 36 wdrażającego dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów) reguluje opłaty za składowanie odpadów:

„Cena zapłacona za składowanie odpadów musi pokrywać koszty ustanowienia i działalności obiektu, koszty zabezpieczenia finansowego i szacunkowe koszty zamknięcia oraz koszty poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów przez okres wskazany w art. 10 ust. 1 lit. i)".

14. W art. 17 ust. 3 dekretu ustawodawczego ustalono termin na dostosowanie istniejących składowisk do nowych wymogów:

„W terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu osoba uprawniona z tytułu zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, albo upoważniony przez nią podmiot zajmujący się składowiskiem przedstawia właściwym władzom plan zagospodarowania składowiska, z uwzględnieniem kryteriów określonych w niniejszym dekrecie, w tym także zabezpieczeń finansowych wskazanych w art. 14".

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15. W dniu 26 stycznia 1996 r. pomiędzy Azienda Municipale Ambiente spa (zwaną dalej „AMA"), przedsiębiorstwem miasta Rzymu, oraz Consorzio Laziale Rifiuti (zwanym dalej „Consorzio"), operatorem składowiska odpadów Malagrotta, zostało zawarte porozumienie umowne „w sprawie zamówienia publicznego na usługi" unieszkodliwiania odpadów. Umowa ta przewidywała dziesięcioletni okres poeksploatacyjnego nadzoru po zamknięciu składowiska odpadów.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

4 Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39) w różnych wersjach oraz dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9).

5 GURI nr 59 z dnia 12 marca 2003 r., SO nr 40.

16. Po przedłużeniu przez dyrektywę w sprawie składowania odpadów oraz dekret ustawodawczy 36/2003 okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów Malagrotta do co najmniej 30 lat opłaty za odpady, które miały być uiszczane w przyszłości, zostały dostosowane do tego dłuższego okresu poeksploatacyjnego nadzoru.

17. Ponadto wyrokiem sądu polubownego z dnia 8 lutego 2012 r. zasądzono od AMA na rzecz Consorzio za okres sprzed dostosowania opłat zwrot dodatkowych kosztów w wysokości ponad 76 mln EUR z tytułu dłuższego okresu poeksploatacyjnego nadzoru.

18. Corte d'Appello di Roma (sąd apelacyjny w Rzymie, Włochy) utrzymał w mocy wyrok sądu polubownego. AMA wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku do Corte suprema di Cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy).

19. AMA zarzuca, że sąd apelacyjny dokonał wykładni przepisów transponujących dyrektywę w sprawie składowania odpadów w ten sposób, że przedłużenie okresu poeksploatacyjnego nadzoru i związane z tym koszty zostały rozciągnięte także na odpady już składowane. Zastosowanie art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego 36/2003 również do istniejących składowisk odpadów jest zdaniem AMA sprzeczne z zasadami ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, niedziałania prawa wstecz oraz współmierności. Już w ciągu poprzednich lat AMA płaciła Consorzio kwoty znacznie przekraczające dodatkowe koszty, których zwrotu domaga się Consorzio. Ponadto utrzymanie w mocy wyroku zasądzającego groziłoby jej stabilności finansowej.

20. Z tego względu sąd kasacyjny zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1) Czy jest zgodna z art. 10 i 14 dyrektywy [w sprawie składowania odpadów] wykładnia sądu apelacyjnego dopuszczająca retroaktywne stosowanie art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego 36/2003, transponującego te przepisy [prawa Unii] do prawa krajowego, czego skutkiem jest bezwarunkowe podporządkowanie istniejących i posiadających zezwolenie na działalność składowisk odpadów nałożonym w niej zobowiązaniom, w szczególności w odniesieniu do przedłużenia okresu zarządzania poeksploatacyjnego z 10 do 30 lat?

2) Czy, w szczególności – w świetle art. 10 i 14 dyrektywy [w sprawie składowania odpadów], zgodnie z którymi państwa członkowskie podejmują odpowiednio »środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika określonego w art. 8 lit. a) ppkt (iv), oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów« oraz »środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji niniejszej dyrektywy, nie mogły kontynuować działań« – jest z nimi zgodna wykładnia sądu apelacyjnego, zgodnie z którą art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego 36/2003 znajdują zastosowanie do istniejących i posiadających zezwolenie na działalność składowisk odpadów, jakkolwiek w wykonaniu tak nałożonych zobowiązań, również w odniesieniu do tych składowisk, art. 17 ogranicza środki wykonawcze do wprowadzenia okresu przejściowego i nie przewiduje żadnego środka w celu ograniczenia skutków finansowych jakie takie przedłużenie wywiera na »posiadacza«?

3) Czy jest zgodna z art. 10 i 14 dyrektywy [w sprawie składowania odpadów] wykładnia sądu apelacyjnego, zgodnie z którą wskazane art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego 36/2003 znajdują zastosowanie do istniejących i posiadających zezwolenie na działalność składowisk odpadów, także w odniesieniu do obciążeń finansowych wynikających z nałożonych w ten sposób zobowiązań, a w szczególności z przedłużenia zarządzania poeksploatacyjnego z 10 do 30 lat, co stanowi obciążenie dla »posiadacza«, sankcjonując tym samym zmianę na niekorzyść tego ostatniego w zakresie opłat uzgodnionych w zawartych umowach regulujących unieszkodliwianie odpadów?

4) Wreszcie, czy jest zgodna z art. 10 i 14 dyrektywy [w sprawie składowania odpadów] wykładnia sądu apelacyjnego, zgodnie z którą wskazane art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego 36/2003 znajdują zastosowanie do istniejących i posiadających zezwolenie na działalność składowisk odpadów, także w odniesieniu do obciążeń finansowych wynikających z nałożonych w ten sposób zobowiązań, a w szczególności z przedłużenia zarządzania poeksploatacyjnego z 10 do 30 lat, biorąc pod uwagę, że do celów ich określenia należy wziąć pod uwagę nie tylko odpady składowane od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, ale również te, które były już składowane wcześniej?".

21. Azienda Municipale Ambiente, Consorzio Laziale Rifiuti i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Natomiast w rozprawie, która odbyła się w dniu 27 listopada 2019 r., wzięły udział tylko AMA i Komisja.

IV. Ocena prawna

22. Przed przeanalizowaniem pytań sądu kasacyjnego omówię pokrótce ich dopuszczalność.

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

23. Consorzio uważa wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny, ponieważ pytania nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. W szczególności jego zdaniem pytania te nie były przedmiotem postępowania odwoławczego i z tego powodu nie mogą się stać przedmiotem postępowania przed sądem kasacyjnym.

24. Jest prawdą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny jedynie w zakresie, w jakim pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

25. Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wniósł sąd krajowy, jest więc możliwa tylko wtedy, gdy okazuje się oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej, bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego koniecznymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [6].

26. W związku z tym do Trybunału nie należy badanie, czy w świetle włoskiego prawa procesowego pytania prejudycjalne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

27. Z punktu widzenia prawa Unii ich znaczenie jest jednak oczywiste: roszczenie przyznane Consorzio opiera się na przyjętym przynajmniej przez sąd polubowny założeniu, że na mocy dyrektywy w sprawie składowania odpadów odpowiedzialność AMA za poeksploatacyjny nadzór nad składowiskiem Malagrotta został przedłużony z 10 do 30 lat.

28. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest więc dopuszczalny.

6 Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 67).

B. W przedmiocie pytań zadanych przez sąd kasacyjny

29. Sąd kasacyjny dąży do ustalenia, czy art. 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów stoją na przeszkodzie wykładni odpowiednich włoskich przepisów transponujących, zgodnie z którą podmioty zajmujące się składowiskiem odpadów mogą żądać dodatkowych opłat od posiadaczy odpadów, którzy w przeszłości dostarczali odpady, z tytułu przedłużenia okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem z 10 do 30 lat.

30. W szczególności sąd ten ma wątpliwości, czy stosowanie dłuższego obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru jest zgodne z zasadami niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz proporcjonalności i w związku z tym zwraca się do Trybunału z czterema pytaniami.

31. Pytanie pierwsze ma na celu ustalenie, czy istniejące i posiadające zezwolenie na działalność składowiska odpadów są bezwarunkowo podporządkowane zobowiązaniom nałożonym w art. 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, w szczególności w odniesieniu do przedłużenia okresu poeksploatacyjnego nadzoru z 10 do 30 lat. W tym samym kierunku zmierza pytanie czwarte, dotyczące tego, czy przedłużony okres poeksploatacyjnego nadzoru znajduje zastosowanie również do odpadów składowanych przed wejściem w życie przepisów transponujących. Najpierw przeanalizuję te dwa pytania w zakresie, w jakim dotyczą one podmiotu zajmującego się składowiskiem odpadów.

32. Natomiast w zakresie, w jakim pytanie czwarte dotyczy posiadacza odpadów, omówię je łącznie z pytaniami drugim i trzecim w odniesieniu do tego, czy dyrektywa w sprawie składowania odpadów wymaga pobrania a posteriori dodatkowych opłat za składowanie odpadów. Pytanie drugie dotyczy bowiem tego, czy Włochy miały obowiązek ustanowienia regulacji mających na celu ograniczenie możliwości żądania a posteriori dodatkowych opłat od poprzednich posiadaczy odpadów. Przedmiotem pytania trzeciego jest wpływ transpozycji art. 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów na istniejące porozumienia pomiędzy podmiotem zajmującym się składowiskiem odpadów a poprzednimi posiadaczami odpadów.

1. W przedmiocie stosowania obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru do istniejących składowisk i już składowanych odpadów

33. Pytania pierwsze i czwarte dotyczą zastosowania obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru do składowisk, które w chwili rozpoczęcia stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów były już użytkowane.

a) W przedmiocie obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru w odniesieniu do istniejących składowisk odpadów

34. Zastosowanie dyrektywy w sprawie składowania odpadów do istniejących składowisk jest przedmiotem art. 14 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie podejmują środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji tej dyrektywy (w dniu 16 lipca 2001 r.), nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte nie później niż w ciągu ośmiu lat (do dnia 16 lipca 2009 r.) określone środki.

35. Artykuł 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów przewiduje dwa sposoby wywiązania się przez państwa członkowskie z ich zobowiązań w odniesieniu do tych istniejących składowisk. Albo zezwalają one na kontynuację działania z poszanowaniem dyrektywy, albo podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie

uzyskały zezwolenia na kontynuację działania[7].

36. Jeśli – co wydaje się mieć miejsce w niniejszym przypadku[8] – zezwolono na prowadzenie działalności po dniu 16 lipca 2009 r., to na podstawie art. 14 lit. c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów istniejące składowisko odpadów musi najpóźniej z upływem okresu przejściowego spełniać wymagania dyrektywy z wyjątkiem wymagań wymienionych w załączniku I pkt 1. Te ostatnie dotyczą lokalizacji składowiska i w związku z tym nie mają znaczenia w niniejszej sprawie.

37. Natomiast zgodnie z art. 13 lit. c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów obowiązki dotyczące poeksploatacyjnego nadzoru znajdują zastosowanie w pełni najpóźniej po upływie okresu przejściowego. W następstwie podmiot zajmujący się składowiskiem musi prowadzić nadzór poeksploatacyjny przez okres tak długi, jak długo wymaga się tego decyzją właściwych władz, biorąc pod uwagę okres, w którym składowisko może stanowić zagrożenie. Co się tyczy kosztów, musi on zgodnie z art. 8 lit. a) ppkt (iv) zapewnić zabezpieczenie aż do upływu okresu poeksploatacyjnego nadzoru.

38. Jednakże obowiązki podmiotu zajmującego się składowiskiem odpadów dotyczące poeksploatacyjnego nadzoru miałyby również zastosowanie, gdyby składowisko nie było dalej użytkowane, lecz zostało zamknięte przed upływem okresu przejściowego. Artykuł 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów odsyła bowiem również w tym przypadku do art. 13.

39. Zatem z samego wyraźnego brzmienia dyrektywy w sprawie składowania odpadów wynika, że podmioty zajmujące się składowiskami odpadów, które działały w chwili upływu terminu transpozycji w dniu 16 lipca 2001 r., są zobowiązane do poeksploatacyjnego nadzoru aż do czasu, gdy dane składowisko nie stanowi już zagrożenia. Powyższe nie dotyczy jedynie składowisk, które zostały zamknięte już przed tym dniem, jak to uściślono w motywie 25.

b) W przedmiocie rozszerzenia obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru na stare odpady

40. W odniesieniu do obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru brak jest wyraźnego rozróżnienia między odpadami dostarczonymi i składowanymi przed upływem terminu transpozycji i po upływie tego terminu. Jak zasugerowano w pytaniu czwartym, można by z tego względu się zastanawiać, czy ów obowiązek nie obejmuje w świetle zasad niedziałania prawa wstecz i pewności prawa wyłącznie odpadów, które zostały dostarczone i były składowane później.

41. Jak wskazuje obrazowo Consorzio na przykładzie składowiska Malagrotta, takie rozróżnienie jest jednak praktycznie niemożliwe do przeprowadzenia, ponieważ stare i nowe odpady są na składowisku zmieszane i wspólnie tworzą zagrożenia, którym ma przeciwdziałać poeksploatacyjny nadzór. Z tego względu poeksploatacyjny nadzór musi co do zasady rozciągać się na całe składowisko odpadów.

42. Można by sobie jedynie wyobrazić wyłączenie z przewidzianego w dyrektywie w sprawie składowania odpadów obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru wyraźnie odgraniczonych sektorów składowiska, które w chwili upływu terminu transpozycji nie były już użytkowane i które nie mogą wchodzić w interakcję z nadal eksploatowanymi sektorami.

7 Wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Bułgaria (C-145/14, niepublikowany, EU:C:2015:502, pkt 30); z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 59); z dnia 28 listopada 2018 r., Komisja/Słowenia (C-506/17, niepublikowany, EU:C:2018:959, pkt 45); z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Włochy (C-498/17, EU:C:2019:243, pkt 27).

8 Zgodnie z ustaleniem w wyroku z dnia 15 października 2014 r., Komisja/Włochy (C-323/13, niepublikowanym, EU:C:2014:2290, pkt 13).

43. Jednakże takie sektory podlegałyby w ogólności przynajmniej wymogom różnych wersji dyrektywy w sprawie odpadów, które były stosowane od 1977 r. Z tego względu państwa członkowskie powinny były zapewnić, by nie dochodziło do narażania zdrowia ludzkiego ani do szkodzenia środowisku [9], miała być przestrzegana także zasada „zanieczyszczający płaci” [10]. Niemniej jednak państwa członkowskie dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi co do organizowania wymaganego nadzoru poeksploatacyjnego i podziału kosztów [11].

44. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, że postępowanie główne dotyczy takich starych sektorów. Przeciwnie, Consorzio utrzymuje, że poszczególne sektory są ściśle współzależne. Z tego względu Trybunał nie musi rozstrzygać, na jakich warunkach określone starsze sektory istniejącego składowiska nie podlegają już dyrektywie w sprawie składowania odpadów, a dla celów dalszej dyskusji można przyjąć, że chodzi o poeksploatacyjny nadzór nad składowiskiem odpadów, które działało w chwili upływu terminu transpozycji dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

c) W przedmiocie zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności

45. Jednakże AMA i sąd kasacyjny żywią wątpliwości, czy zastosowanie obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru jest zgodne z zasadami niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności.

46. Zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa stanowią część porządku prawnego Unii. Z tego względu muszą one być przestrzegane nie tylko przez instytucje Unii, lecz również przez państwa członkowskie podczas wykonywania uprawnień powierzonych im dyrektywami Unii [12].

47. Aby zagwarantować poszanowanie tych zasad, przepisy prawa materialnego Unii należy interpretować w ten sposób, że dotyczą one sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie („situations acquises”) jedynie wtedy, gdy z ich brzmienia, celu lub systematyki jednoznacznie wynika, że należy im przypisać taki skutek [13]. Zasada pewności prawa ogólnie zakazuje bowiem ustalania momentu rozpoczęcia obowiązywania aktu prawnego Wspólnoty przed momentem jego opublikowania. Może tak być tylko na zasadzie wyjątku, gdy wymaga tego zamierzony cel i gdy w należyty sposób respektowane są uzasadnione oczekiwania zainteresowanych [14].

48. Jednakże nowy przepis stosuje się bezpośrednio do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania dawniejszego przepisu [15]. Zakresu stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie można bowiem rozszerzyć na tyle, by w sposób ogólny wykluczyć zastosowanie nowej regulacji do przyszłych skutków uprzednio powstałego stanu faktycznego [16].

9 Zobacz powyżej pkt 11.

10 Zobacz powyżej pkt 12.

11 Podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Futura Immobiliare i in. (C-254/08, EU:C:2009:479, pkt 47 i nast.).

12 Wyroki: z dnia 3 grudnia 1998 r., Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, pkt 26); z dnia 26 kwietnia 2005 r., „Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, pkt 32); z dnia 10 września 2009 r., Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 43); z dnia 10 grudnia 2015 r., Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, pkt 30).

13 Wyroki: z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in. (od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 9); z dnia 10 lutego 1982 r., Bout (21/81, EU:C:1982:47, pkt 13); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 49); z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, pkt 50); z dnia 14 marca 2019 r., Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, pkt 30).

14 Wyroki: z dnia 25 stycznia 1979 r., Racke (98/78, EU:C:1979:14, pkt 20); z dnia 13 listopada 1990 r., Fédesa i in. (C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 45); z dnia 28 listopada 2006 r., Parlament/Rada (C-413/04, EU:C:2006:741, pkt 75); z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (kwota połowów włócznika śródziemnomorskiego) (C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 106).

15 Wyroki: z dnia 5 grudnia 1973 r., SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, pkt 8); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 49); z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, pkt 49).

16 Wyroki: z dnia 16 maja 1979 r., Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, pkt 21); z dnia 29 stycznia 2002 r., Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, pkt 55); z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, pkt 49).

49. Obowiązek poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskami odpadów, które nadal działały w chwili upływu terminu transpozycji dyrektywy w sprawie składowania odpadów, jest takim przypadkiem obowiązywania nowego przepisu w odniesieniu do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania dawniejszego przepisu.

50. Obowiązek ten nie jest także sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Monitorowanie ryzyk związanych z zamkniętym składowiskiem odpadów odpowiada celowi, jakim jest wysoki poziom ochrony określony w art. 3 ust. 3 TUE, art. 37 karty oraz art. 191 ust. 2 TFUE. Obowiązek poeksploatacyjnego nadzoru służy realizacji tego celu, przy czym nie nasuwa się żaden łagodniejszy środek.

51. Wreszcie, właściwe jest również nałożenie tego obowiązku na podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów. Uzyskuje on przychody z eksploatacji składowiska odpadów i ogólnie najlepiej zna składowisko. Ponadto obowiązek poeksploatacyjnego nadzoru nie został nieoczekiwanie wprowadzony dyrektywą w sprawie składowania odpadów, ale ostatecznie wynikał już z różnych wersji dyrektywy w sprawie odpadów, które były stosowane od 1977 r.

d) Wniosek częściowy

52. Na pytania pierwsze i czwarte w zakresie, w jakim dotyczą one podmiotu zajmującego się składowiskiem odpadów, należy zatem odpowiedzieć, że zgodnie z art. 10, 13 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów, które było użytkowane w chwili upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, musi być zobowiązany do zapewnienia eksploatacyjnego nadzoru przez co najmniej 30 lat po zamknięciu składowiska. W tym względzie nie można w ogólności dokonać rozróżnienia między odpadami składowanymi po upływie terminu transpozycji dyrektywy a odpadami uprzednio składowanymi.

2. Koszty poeksploatacyjnego nadzoru

53. Od spoczywającego na podmiocie zajmującym się składowiskiem odpadów obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru należy odróżnić odpowiedzialność za pokrycie kosztów poeksploatacyjnego nadzoru, do których sąd kasacyjny odnosi się w pytaniach drugim i trzecim, a także w pytaniu czwartym w zakresie, w jakim dotyczy ono sytuacji posiadaczy odpadów. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" koszty te powinny być co do zasady przerzucone na posiadaczy odpadów, którzy przekazują je na składowisko w celu ich usunięcia. Ta alokacja kosztów opiera się na art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów [zob. śródtytuł a)], ale jest wątpliwe, czy stosuje się ona również do odpadów przekazanych przed upływem terminu transpozycji dyrektywy w sprawie składowania odpadów [zob. śródtytuł b)].

a) Treść normatywna art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów

54. Jak wynika również z motywu 29 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, państwa członkowskie są zobowiązane podjąć na mocy art. 10 środki mające na celu zapewnienie, by wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów były uwzględnione w cenie pobieranej za usuwanie odpadów poprzez ich umieszczanie na składowisku [17].

17 Wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 35).

55. Ów wymóg jest wyrazem zasady „zanieczyszczający płaci". Oznacza ona, jak już orzekł Trybunał w odniesieniu do różnych wersji dyrektywy w sprawie odpadów[18], że koszt usuwania odpadów powinien być ponoszony przez ich posiadaczy[19]. Stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci" odpowiada celowi dyrektywy w sprawie składowania odpadów, która – zgodnie z jej art. 1 ust. 1 – zmierza do spełnienia wymogów dyrektywy w sprawie odpadów, w szczególności jej art. 4, który między innymi zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia stosownych środków celem wspierania zapobiegania lub redukcji ilości produkowanych odpadów[20].

56. Koszty, o których mowa w art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, wyraźnie obejmują szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat.

57. Zgodnie z art. 14 lit. c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów uregulowanie to miało zastosowanie do nadal użytkowanych istniejących składowisk odpadów najpóźniej z upływem okresu przejściowego, ponieważ począwszy od tego momentu obowiązywały dla tych składowisk wymogi dyrektywy. Od tego czasu cena za usuwanie odpadów poprzez ich umieszczanie na istniejącym składowisku musiała zatem obejmować poeksploatacyjny nadzór.

b) W przedmiocie podwyższenia a posteriori opłat za usuwanie

58. Jednakże ustalenia dotyczące obowiązku poeksploatacyjnego nadzoru i zakresu opłat od momentu zastosowania art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów do istniejących składowisk nie przesądzają jeszcze kwestii, czy opłaty za wcześniejsze okresy można podwyższyć a posteriori o koszty dłuższego poeksploatacyjnego nadzoru.

59. Artykuły 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów nie zawierają żadnego wyraźnego uregulowania w tym względzie. Przeciwnie, art. 14 lit. c) wymaga jedynie, by kontynuujące działalność składowiska odpadów spełniły do chwili upływu okresu przejściowego wymagania dyrektywy.

60. W razie gdy istniejące składowisko odpadów nie będzie już użytkowane, ale zostanie zamknięte, art. 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów odsyła jedynie do art. 7 lit. g) i art. 13, ale nie do art. 10. Nie można jednak zakładać, że poeksploatacyjny nadzór wymagany na podstawie art. 13 lit. c) może się zasadniczo zakończyć wcześniej niż w przypadku nadal eksploatowanych składowisk odpadów. Właściwe organy mogą nawet dojść do wniosku, iż składowisko odpadów będzie stanowić zagrożenie przez okres dłuższy niż 30 lat, tak że poeksploatacyjny nadzór na podstawie art. 13 lit. c) potrwa dłużej.

61. Zatem, wbrew twierdzeniom Komisji, przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów *nie* przewidują wyraźnie, by posiadacze odpadów, którzy w przeszłości dostarczali odpady na składowisko, lecz uiścili za to opłatę niewystarczającą na pokrycie szacunkowych kosztów poeksploatacyjnego nadzoru przez co najmniej 30 lat, ponosili a posteriori dodatkową opłatę w celu uzupełnienia luki w finansowaniu.

18 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Van de Walle i in. (C-1/03, EU:C:2004:490, pkt 57) w odniesieniu do dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39), zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. 1991, L 78, s. 32); z dnia 24 czerwca 2008 r., Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, pkt 71) w odniesieniu do dyrektywy 75/442, zmienionej decyzją Komisji 96/350/WE z dnia 24 maja 1996 r. (Dz.U. 1996, L 135, s. 32); z dnia 16 lipca 2009 r., Futura Immobiliare i in. (C-254/08, EU:C:2009:479, pkt 44, 45) w odniesieniu do dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9); z dnia 30 marca 2017 r., VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, pkt 24) w odniesieniu do dyrektywy w sprawie odpadów.

19 Wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 36).

20 Wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 36), nadal w odniesieniu do dyrektywy 75/442, zmienionej decyzją Komisji 96/350.

62. Jednakże zasada „zanieczyszczający płaci” przemawia za nałożeniem również tych dodatkowych kosztów na takich posiadaczy odpadów. Wprawdzie w dyrektywie w sprawie składowania odpadów nie wspomina się wyraźnie o tej zasadzie w związku z art. 10, jednak jest ona zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE podstawową zasadą unijnego prawa ochrony środowiska i w związku z tym przy jego wykładni należy ją koniecznie uwzględniać.

63. Ponadto jeszcze przed przyjęciem dyrektywy w sprawie składowania odpadów różne wersje dyrektywy w sprawie odpadów przewidywały, że posiadacze odpadów przekazujący je przedsiębiorstwu zajmującemu się unieszkodliwianiem odpadów ponoszą zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty unieszkodliwiania odpadów [21].

64. Gdyby Włochy prawidłowo transponowały te przepisy, podejmując jednocześnie niezbędne środki w celu zapewnienia, by odpady były unieszkodliwiane bez narażania zdrowia ludzkiego lub szkodzenia środowisku naturalnemu (art. 4 poprzednio obowiązującej wersji dyrektywy w sprawie odpadów), wówczas opłaty za usuwanie odpadów już w przeszłości pokrywałyby w wystarczającym stopniu koszty poeksploatacyjnego nadzoru.

65. Natomiast podwyżki opłat a posteriori skutkowałyby tylko realizacją zasady „zanieczyszczający płaci” w jeszcze wyraźniej ograniczonym zakresie. Wprawdzie odpowiadałyby one odpowiedzialności posiadaczy odpadów za zanieczyszczanie. W końcu bez ich działania odpady wcale by nie powstały. Jednakże nie dochodziłaby już do głosu sterująca funkcja zasady „zanieczyszczający płaci”, ponieważ posiadacze odpadów nie mogą kierować się a posteriori w swoich działaniach rzeczywistymi kosztami usuwania odpadów.

66. Decydujące znaczenie mają jednak zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Jak już wskazano, wymagają one, by przepisy prawa materialnego Unii były interpretowane w ten sposób, że dotyczą one sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie („situations acquises”) jedynie wtedy, gdy z ich brzmienia, celu lub systematyki *jednoznacznie* wynika, że należy im przypisać taki skutek [22].

67. Obowiązek ponoszenia przez posiadaczy odpadów dodatkowych kosztów ich usuwania a posteriori byłby niezgodny z tymi wymogami.

68. Po pierwsze, brzmienie, cel i struktura dyrektywy w sprawie składowania odpadów, w szczególności jej art. 10 i 14, nie są wystarczająco jednoznaczne, by regulacji dotyczącej kosztów mógł przysługiwać skutek wsteczny.

69. Jednocześnie, po drugie, dla posiadacza odpadów, który dostarcza odpady na składowisko i uiszcza za to wymagane opłaty, chodzi o tego rodzaju sytuację zaistniałą. W odniesieniu do tych opłat jego sytuacja odpowiada sytuacji dłużnika, którego dług celny powstał przed wejściem w życie nowego uregulowania prawnomaterialnego [23], oraz sytuacji beneficjenta pomocy, który otrzymał pomoc przed wejściem w życie nowego kodeksu pomocy [24].

70. Oczywiście nie wyklucza to możliwości, że w porozumieniu pomiędzy Consorzio a AMA uregulowano podział kosztów w inny sposób. Zatem można sobie wyobrazić, że przewidziano w nim przysługiwanie a posteriori podmiotowi zajmującemu się składowiskiem odpadów roszczeń na wypadek dodatkowych kosztów. Nie byłoby też zaskakujące, gdyby Consorzio prowadziło składowisko tylko dla AMA i tym samym AMA pośrednio nadal pozostawała w posiadaniu odpadów. W tych

21 Zobacz powyżej pkt 12.

22 Zobacz powyżej pkt 46 i 47.

23 Zobacz wyroki: z dnia 7 września 1999 r., De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, pkt 12–14); z dnia 14 listopada 2002 r., Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, pkt 28–30); z dnia 23 lutego 2006 r., Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, pkt 42).

24 Zobacz wyrok z dnia 24 listopada 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja (C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, pkt 117).

przypadkach nie chodziłoby jednak o stosowanie art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, lecz jedynie o wykładnię umowy zawartej między tymi dwiema stronami, której dokonanie nie należy do właściwości Trybunału. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera zresztą żadnych wskazówek, by tak było w niniejszym przypadku.

71. Natomiast w sytuacji, którą należy tu założyć, trzeba przyznać, że przy takiej wykładni art. 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów podmiot zajmujący się nadal użytkowanym istniejącym składowiskiem odpadów może nie być w stanie pokryć z pobranych opłat za usuwanie odpadów kosztów poeksploatacyjnego nadzoru. Taka obawa istnieje w szczególności wówczas, gdy dane państwo członkowskie nie dokonało transpozycji dyrektywy w sprawie odpadów w wystarczający sposób, tak że przy oszacowaniu kosztów usuwania odpadów nie został pierwotnie dostatecznie uwzględniony poeksploatacyjny nadzór.

72. AMA twierdzi wprawdzie, że podwyższenie opłat za przyszłe dostawy odpadów po wdrożeniu dyrektywy w sprawie składowania odpadów byłoby już wystarczające do sfinansowania dłuższego okresu poeksploatacyjnego nadzoru. Jednak przynajmniej sądy krajowe wydają się zakładać, że te dodatkowe przychody nie są wystarczające. Nie można także wykluczyć, że rynek składowisk odpadów lub pozostały okres działalności nie pozwala na osiągnięcie wystarczających przychodów poprzez podwyższenie opłat.

73. Jednakże oprócz państwa członkowskiego za taką lukę w finansowaniu byłby przynajmniej współodpowiedzialny podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów, ponieważ jego wiedza na temat składowiska odpadów powinna umożliwić mu najlepszą ocenę zakresu wymaganego poeksploatacyjnego nadzoru. Gdyby mógł on słusznie wyjść z założenia, że z uwagi na stan składowiska zaledwie dziesięcioletni okres poeksploatacyjnego nadzoru jest zasadniczo wystarczający, dalszy poeksploatacyjny nadzór skutkowałby jedynie niewielkimi kosztami. Jeżeli natomiast stan składowiska odpadów po dziesięciu latach nadal wymaga wysokich nakładów na poeksploatacyjny nadzór, oznacza to, że podmiot zajmujący się składowiskiem nie wywiązał się z obowiązku staranności przy ustalaniu czasu trwania poeksploatacyjnego nadzoru.

c) Wniosek częściowy

74. Z tego względu na pytania drugie i trzecie oraz na pytanie czwarte w zakresie, w jakim dotyczy ono sytuacji posiadacza odpadów, należy odpowiedzieć, że art. 10 i 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów nie uzasadniają w świetle zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań pobierania dodatkowych opłat od poprzednich posiadaczy odpadów, którzy przekazali odpady na składowiska i uiścili za to wymagane opłaty, jeżeli okres poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem zostaje później przedłużony, a ten dodatkowy czynnik kosztowy nie był w pierwotnej opłacie jeszcze uwzględniony.

V. Wnioski

75. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

1) Zgodnie z art. 10, 13 i 14 dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów, które było użytkowane w chwili upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, musi być zobowiązany do zapewnienia eksploatacyjnego nadzoru przez co najmniej 30 lat po zamknięciu składowiska. W tym względzie nie można w ogólności dokonać rozróżnienia między odpadami składowanymi po upływie terminu transpozycji dyrektywy a odpadami uprzednio składowanymi.

2) Artykuły 10 i 14 dyrektywy 1999/31 nie uzasadniają w świetle zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań pobierania dodatkowych opłat od poprzednich posiadaczy odpadów, którzy przekazali odpady na składowiska i uiścili za to wymagane opłaty, jeżeli okres poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem zostaje później przedłużony, a ten dodatkowy czynnik kosztowy nie był w pierwotnej opłacie jeszcze uwzględniony.