Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 28ης Ιουλίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Προστασία του περιβάλλοντος — Διαχείριση των αποβλήτων — Οδηγία 2006/21/ΕΚ — Άρθρο 10, παράγραφος 2 — Επιχωμάτωση κοιλοτήτων εκσκαφής με μη εξορυκτικά απόβλητα — Υγειονομική ταφή ή ανάκτηση των εν λόγω αποβλήτων»

Στην υπόθεση C-147/15,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, Ιταλία) με απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2014, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 26 Μαρτίου 2015, στο πλαίσιο της δίκης

Città Metropolitana di Bari, πρώην Provincia di Bari

κατά

Edilizia Mastrodonato Srl,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους T. von Danwitz, πρόεδρο τμήματος, K. Λυκούργο (εισηγητή), E. Juhász, C. Vajda και K. Jürimäe, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: V. Tourrès, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 10ης Μαρτίου 2016,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Città Metropolitana di Bari, πρώην Provincia di Bari, εκπροσωπούμενη από τον G. Mariani, avvocato,

— η Edilizia Mastrodonato Srl, εκπροσωπούμενη από τον M. Ingravalle, avvocato,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον P. Grasso, avvocato dello Stato,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. Eberhard,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους B. Majczyna και M. Drwięcki, καθώς και από την B. Paziewska,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τους S. Brandon και L. Christie, επικουρούμενους από τον A. Bates, barrister,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον G. Gattinara και την E. Sanfrutos Cano,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 21ης Απριλίου 2016,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ (ΕΕ 2006, L 102, σ. 15).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Città Metropolitana di Bari (δημοτικής αρχής της μείζονος περιφέρειας του Bari, Ιταλία), πρώην Provincia di Bari (επαρχία του Bari, Ιταλία), και της εταιρίας Edilizia Mastrodonato Srl σχετικά με το καθεστώς χορηγήσεως αδείας η οποία απαιτείται για την άσκηση δραστηριότητας πληρώσεως εγκαταλελειμμένου λατομείου.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 1999/31/ΕΚ

3 Η αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ 1999, L 182, σ. 1), έχει ως εξής:

«σύμφωνα με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ, η ανάκτηση αδρανών ή μη επικίνδυνων αποβλήτων, ανάλογα με την καταλληλότητά τους, μέσω της χρησιμοποίησής τους σε έργα αναδιάρθρωσης/αποκατάστασης και επίχωσης ή για λόγους κατασκευής δεν αποτελεί δραστηριότητα υγειονομικής ταφής».

4 Το άρθρο 2 της οδηγίας 1999/31, που επιγράφεται «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[...]

ζ) “χώρος υγειονομικής ταφής”: κάθε χώρος διάθεσης αποβλήτων για την απόθεση των αποβλήτων επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως [...]

[...]».

5 Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία για κάθε χώρο υγειονομικής ταφής, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο [ζ]'».

2. Με την επιφύλαξη της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας οι ακόλουθες δραστηριότητες:

[...]

— η χρήση κατάλληλων αδρανών αποβλήτων σε εργασίες ανάπλασης/αποκατάστασης και για επιχωματώσεις ή κατασκευαστικούς σκοπούς, σε χώρους υγειονομικής ταφής,

[...]

— η απόθεση μη ρυπασμένου χώματος ή μη επικίνδυνων αδρανών αποβλήτων που προέρχονται από την αναζήτηση και την εξόρυξη, την επεξεργασία, την περαιτέρω κατεργασία και την αποθήκευση ορυκτών πόρων, καθώς και από την εκμετάλλευση λατομείων.»

Η οδηγία 2006/21

6 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/21 ορίζει τα ακόλουθα:

«Με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 3, η παρούσα οδηγία διέπει τη διαχείριση αποβλήτων που προκύπτουν από την αναζήτηση, την εξόρυξη, την επεξεργασία και την αποθήκευση ορυκτών πόρων και από την εκμετάλλευση λατομείων (εφεξής "εξορυκτικά απόβλητα")».

7 Το άρθρο 10 της οδηγίας 2006/21, με τίτλο «Κοιλότητες εκσκαφής», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο φορέας [εκμετάλλευσης], όταν, για λόγους αποκατάστασης και κατασκευής, επαναφέρει στις κοιλότητες εκσκαφής εξορυκτικά απόβλητα που έχουν παραχθεί είτε από επιφανειακές είτε από υπόγειες εξορύξεις, λαμβάνει κατάλληλα μέτρα ώστε:

1) να εξασφαλίζεται η σταθερότητα των εξορυκτικών αποβλήτων[,] σύμφωνα[...] με το άρθρο 11 παράγραφος 2, τηρουμένων των αναλογιών·

2) να προλαμβάνεται η ρύπανση του εδάφους και των επιφανειακών και υπογείων υδάτων σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφοι 1, 3 και 5, τηρουμένων των αναλογιών·

3) να διασφαλίζεται η παρακολούθηση των εξορυκτικών αποβλήτων και των κοιλοτήτων εκσκαφής σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφοι 4 και 5, τηρουμένων των αναλογιών.

2. Η οδηγία 1999/31/ΕΚ εξακολουθεί να εφαρμόζεται στα απόβλητα, πλην των εξορυκτικών αποβλήτων, που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής.»

Η οδηγία 2008/98/ΕΚ

8 Η αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (ΕΕ 2008, L 312, σ. 3), ορίζει τα ακόλουθα:

«Οι ορισμοί της ανάκτησης και της διάθεσης χρειάζεται να τροποποιηθούν ούτως ώστε να εξασφαλισθεί σαφέστερη διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών, με βάση την πραγματική διαφορά στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις μέσω της υποκατάστασης φυσικών πόρων στην οικονομία και αναγνωρίζοντας τα δυνητικά οφέλη της χρησιμοποίησης των αποβλήτων ως πόρων για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία. Επιπλέον, είναι δυνατόν να εκπονούνται κατευθυντήριες γραμμές για την αποσαφήνιση περιπτώσεων στις οποίες η διάκριση αυτή είναι δυσεφάρμοστη ή όταν ο χαρακτηρισμός της δραστηριότητας ως ανάκτησης δεν αντιστοιχεί στις πραγματικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις της συγκεκριμένης εργασίας.»

9 Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής ορίζει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[...]

15) “ανάκτηση”: οιαδήποτε εργασία της οποίας το κύριο αποτέλεσμα είναι ότι απόβλητα εξυπηρετούν ένα χρήσιμο σκοπό αντικαθιστώντας άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την πραγματοποίηση συγκεκριμένης λειτουργίας, ή ότι απόβλητα υφίστανται προετοιμασία για την πραγματοποίηση αυτής της λειτουργίας, είτε στην εγκατάσταση είτε στο γενικότερο πλαίσιο της οικονομίας. Στο Παράρτημα ΙΙ παρατίθεται μη εξαντλητικός κατάλογος των εργασιών ανάκτησης·

[...]

19) “διάθεση”: οιαδήποτε εργασία η οποία δεν συνιστά ανάκτηση, ακόμη και στην περίπτωση που η εργασία έχει ως δευτερογενή συνέπεια την ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας. Στο Παράρτημα Ι παρατίθεται μη εξαντλητικός κατάλογος των εργασιών διάθεσης·

[...]».

10 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Ιεράρχηση των αποβλήτων», προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Στη νομοθεσία και την πολιτική για την πρόληψη και τη διαχείριση των αποβλήτων ισχύει ως τάξη προτεραιότητας η ακόλουθη ιεράρχηση όσον αφορά τα απόβλητα:

α) πρόληψη,

β) προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση,

γ) ανακύκλωση,

δ) άλλου είδους ανάκτηση, π.χ. ανάκτηση ενέργειας, και

ε) διάθεση.

2. Όταν εφαρμόζουν την ιεράρχηση των αποβλήτων η οποία αναφέρεται στην παράγραφο 1, τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα ώστε να προωθούν τις εναλλακτικές δυνατότητες που παράγουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα από περιβαλλοντική άποψη. Αυτό ενδέχεται να απαιτεί την παρέκκλιση από την ιεράρχηση για ορισμένες ειδικές ροές αποβλήτων εφόσον αυτό δικαιολογείται από τον κύκλο ζωής, λαμβάνοντας υπόψη τις συνολικές επιπτώσεις της παραγωγής και της διαχείρισης τέτοιων αποβλήτων.

[...]»

11 Το άρθρο 10, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαιτούμενα μέτρα για να διασφαλίζεται ότι τα απόβλητα υποβάλλονται σε εργασίες ανάκτησης σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 13.»

12 Το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/98, με τίτλο «Επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση», ορίζει, στις παραγράφους 2 και 3, τα ακόλουθα:

«2. Για την επίτευξη των στόχων της παρούσας οδηγίας και τη μετάβαση σε μια Ευρωπαϊκή Κοινωνία Ανακύκλωσης, με υψηλό επίπεδο αποδοτικότητας των πόρων, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλισθεί η επίτευξη των ακόλουθων στόχων:

[...]

β) έως το 2020 η προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση, η ανακύκλωση και η ανάκτηση άλλων υλικών, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών υγειονομικής ταφής όπου γίνεται χρήση αποβλήτων για την υποκατάσταση άλλων υλικών, μη επικίνδυνων αποβλήτων κατασκευών και κατεδαφίσεων εξαιρουμένων των υλικών που απαντούν στη φύση και τα οποία ορίζονται στην κατηγορία 17 05 04 του καταλόγου αποβλήτων πρέπει να αυξηθεί κατά 70 % τουλάχιστον ως προς το βάρος.

3. Η Επιτροπή καθορίζει λεπτομερείς κανόνες για τις μεθόδους εφαρμογής και υπολογισμού για την επαλήθευση της συμμόρφωσης με τους στόχους της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, λαμβανομένου υπόψη του κανονισμού (ΕΚ) 2150/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2002, για τις στατιστικές περί αποβλήτων [ΕΕ 2002, L 332, σ. 1]. Σε αυτούς μπορεί να περιλαμβάνονται μεταβατικές περίοδοι για τα κράτη μέλη με ανακύκλωση, κατά το 2008, μικρότερη του 5 % σε οιαδήποτε κατηγορία αποβλήτων της παραγράφου 2. Τα εν λόγω μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων της παρούσας οδηγίας, δια συμπληρώσεώς της, θεσπίζονται με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο του άρθρου 39, παράγραφος 2, της παρούσας οδηγίας.»

13 Το άρθρο 13 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι η διαχείριση των αποβλήτων πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον, και ιδίως:

α) χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα, το έδαφος, τα φυτά ή τα ζώα,

β) χωρίς να προκαλείται όχληση από θόρυβο ή οσμές, και

γ) χωρίς να επηρεάζεται δυσμενώς το τοπίο ή οι τοποθεσίες ιδιαίτερου ενδιαφέροντος.»

14 Το άρθρο 40 της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι η προθεσμία μεταφοράς της στην εθνική έννομη τάξη λήγει στις 12 Δεκεμβρίου 2010.

15 Το παράρτημα Ι της οδηγίας 2008/98, με τίτλο «Εργασίες διάθεσης», απαριθμεί τις ακόλουθες εργασίες:

«D 1 Εναπόθεση εντός ή επί του εδάφους (π.χ. χώρος υγειονομικής ταφής, κ.λπ.)

[...]

D 3 Έγχυση σε βάθος (π.χ. έγχυση αντλήσιμων αποβλήτων σε φρέατα, σε θόλους άλατος, ή σε φυσικά γεωλογικά ρήγματα κ.λπ.)

[...]

D 12 Μόνιμη αποθήκευση (π.χ. τοποθέτηση κιβωτίων σε ορυχείο κ.λπ.)

[...]».

16 Το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Εργασίες ανάκτησης», απαριθμεί τις ακόλουθες εργασίες:

«[...]

R 3 Ανακύκλωση/ανάκτηση οργανικών ουσιών που δεν χρησιμοποιούνται ως διαλύτες (συμπεριλαμβανομένης της κομποστοποίησης και άλλων διαδικασιών βιολογικού μετασχηματισμού) [...]

R 4 Ανακύκλωση/ανάκτηση μετάλλων και μεταλλικών ενώσεων

R 5 Ανακύκλωση/ανάκτηση άλλων ανόργανων υλικών [...]

[...]

R 10 Επεξεργασία σε χερσαίο χώρο από την οποία προκύπτει όφελος για τη γεωργία ή οικολογικές βελτιώσεις

[...]».

Το ιταλικό δίκαιο

17 Το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 117/2008, της 30ής Μαΐου 2008, περί μεταφοράς της οδηγίας 2006/21 στην εθνική έννομη τάξη (*GURI* αριθ. 157, της 7ης Ιουλίου 2008, σ. 4), ορίζει τα ακόλουθα:

«Η πλήρωση κοιλοτήτων που οφείλονται σε δραστηριότητα εξορύξεως με μη εξορυκτικά απόβλητα καλυπτόμενα από το παρόν διάταγμα διέπεται από τις διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 36 της 13ης Ιανουαρίου 2003, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

18 Στις 16 Μαρτίου 2010, η εταιρία Edilizia Mastrodonato υπέβαλε αίτηση επεκτάσεως ενός λατομείου, συνοδευόμενη, μεταξύ άλλων, από λειτουργικό σχέδιο περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως που προέβλεπε την πλήρωση των ζωνών στις οποίες πραγματοποιείτο προηγουμένως η εξόρυξη με 1 200 000 m^3 μη εξορυκτικών αποβλήτων.

19 Στις 21 Σεπτεμβρίου 2011, η επέκταση του λατομείου εγκρίθηκε από τη Servizio regionale Attività estrattive (περιφερειακή υπηρεσία εξορυκτικών δραστηριοτήτων), υπό την προϋπόθεση ότι η προγραμματιζόμενη αποκατάσταση θα πραγματοποιείτο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο σχέδιο που είχε εγκριθεί ταυτοχρόνως με την ως άνω επέκταση.

20 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ανέκυψε διαφορά απόψεων μεταξύ της Edilizia Mastrodonato και της επαρχίας του Bari όσον αφορά τη διαδικασία την οποία η Edilizia Mastrodonato έπρεπε να ακολουθήσει προκειμένου να προβεί στην πλήρωση των ζωνών στις οποίες προηγουμένως διεξάγονταν οι εξορυκτικές δραστηριότητες.

21 Στις 19 Ιανουαρίου 2012, η Edilizia Mastrodonato απέστειλε στην επαρχία του Bari ανακοίνωση περί ενάρξεως δραστηριοτήτων, σύμφωνα με την απλοποιημένη διαδικασία που ισχύει για τις πράξεις ανακτήσεως αποβλήτων. Στις 15 Νοεμβρίου 2012, ο προϊστάμενος της Polizia Provinciale - Protezione Civile e ambiente (επαρχιακής αστυνομίας – υπηρεσίας πολιτικής προστασίας και περιβάλλοντος) της επαρχίας του Bari δεν δέχθηκε την υπαγωγή του σχεδίου πληρώσεως που είχε υποβάλει η Edilizia Mastrodonato σε μια τέτοια απλοποιημένη διαδικασία, επειδή η εν λόγω πλήρωση αποτελούσε, στην πραγματικότητα, σχέδιο διαθέσεως ειδικών αδρανών αποβλήτων όγκου 1 200 000 m^3 με υγειονομική ταφή, που έπρεπε να αποτελέσει το αντικείμενο της συνήθους διαδικασίας χορηγήσεως αδείας, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 117/2008, περί μεταφοράς του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 στην εθνική έννομη τάξη.

22 Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε από το Tribunale amministrativo regionale Puglia (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Puglia, Ιταλία). Το τελευταίο έκρινε ότι οι σκοπούμενες εργασίες πληρώσεως μπορούσαν να πραγματοποιηθούν με βάση την απλοποιημένη διαδικασία, παρά το γράμμα του άρθρου 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 117/2008. Κατά το δικαστήριο αυτό, η ως άνω διάταξη έπρεπε να ερμηνευθεί με γνώμονα τις εξελίξεις του δικαίου της Ένωσης στον τομέα των αποβλήτων. Το άρθρο 3, σημείο 15, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/98 αφήνουν να εννοηθεί ότι εργασίες πληρώσεως, ακόμα και με μη εξορυκτικά απόβλητα είναι δυνατόν να μη συνιστούν διάθεση, αλλά ανάκτηση αποβλήτων για την οποία το ιταλικό δίκαιο παρέχει τη δυνατότητα προσφυγής στην απλοποιημένη διαδικασία.

23 Επιληφθέν ενδίκου μέσου ασκηθέντος από την επαρχία του Bari κατά της αποφάσεως του Tribunale amministrativo regionale Puglia (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου της Puglia), το Consiglio di Stato (ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, Ιταλία) καλείται να ερμηνεύσει το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 117/2008 και, κατά συνέπεια, το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι, σε αντίθεση με τα κριθέντα από το Tribunale amministrativo regionale Puglia (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Puglia), η επαρχία του Bari υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με τις δύο αυτές διατάξεις, μόνον η πλήρωση που πραγματοποιείται με απόβλητα εξορύξεως δεν αποτελεί διάθεση αποβλήτων και μπορεί, επομένως, να αποτελέσει, σύμφωνα με το ιταλικό δίκαιο, το αντικείμενο απλοποιημένης διαδικασίας.

24 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (ανώτατο διοικητικό δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 την έννοια ότι η δραστηριότητα πληρώσεως χώρου υγειονομικής ταφής –όταν χρησιμοποιούνται μη εξορυκτικά απόβλητα– υπόκειται πάντοτε στην περί αποβλήτων ρύθμιση της οδηγίας 1999/31, ακόμη και αν δεν πρόκειται για εργασίες διαθέσεως αποβλήτων, αλλά για ανάκτηση;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

25 Με το προδικαστικό του ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 έχει την έννοια ότι τούτο έχει ως αποτέλεσμα την υπαγωγή των εργασιών πληρώσεως λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα στις διατάξεις της οδηγίας 1999/31 όταν οι εν λόγω εργασίες συνιστούν ανάκτηση των αποβλήτων αυτών.

26 Η οδηγία 2006/21 έχει εφαρμογή, όπως προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 1, στη διαχείριση αποβλήτων που προκύπτουν από την αναζήτηση, την εξόρυξη, την επεξεργασία και την αποθήκευση ορυκτών πόρων και από την εκμετάλλευση λατομείων.

27 Το άρθρο 10 της εν λόγω οδηγίας έχει τον τίτλο «Κοιλότητες εκσκαφής». Η παράγραφος 1 επιβάλλει στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι ο ασκών την εκμετάλλευση φορέας λαμβάνει ορισμένα μέτρα όταν επαναφέρει τα απόβλητα εξορύξεως στις κοιλότητες εκσκαφής για λόγους αποκαταστάσεως και κατασκευής. Αντιθέτως, η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου προβλέπει ότι η οδηγία 1999/31 «εξακολουθεί να εφαρμόζεται στα απόβλητα, πλην των εξορυκτικών αποβλήτων, που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής».

28 Διαπιστώνεται ότι οι γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 διαφέρουν όσον αφορά το αν τα μη εξορυκτικά απόβλητα εμπίπτουν οπωσδήποτε στην οδηγία 1999/31. Πράγματι, ενώ στην ελληνική, τη γαλλική και την ιταλική γλώσσα, μεταξύ άλλων, η διάταξη αυτή ορίζει ότι η οδηγία 1999/31 εξακολουθεί να εφαρμόζεται στα μη εξορυκτικά απόβλητα που χρησιμοποιούνται προς πλήρωση κοιλοτήτων, το κείμενο της ίδιας διατάξεως στη γερμανική και την αγγλική γλώσσα, μεταξύ άλλων, προβλέπει ότι η οδηγία 1999/31 εξακολουθεί να εφαρμόζεται σε τέτοια απόβλητα «όταν απαιτείται» («gegebenenfalls» και «as appropriate»).

29 Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στην απόδοση διατάξεως του δικαίου της Ένωσης σε μία γλώσσα δεν μπορεί να αποτελέσει τη μοναδική βάση για την ερμηνεία της διατάξεως αυτής ούτε μπορεί να της δίδεται προτεραιότητα σε σχέση με την απόδοση στις άλλες γλώσσες. Ειδικότερα, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται κατά τρόπο ομοιόμορφο υπό το πρίσμα της αποδόσεώς τους σε όλες τις γλώσσες της Ένωσης. Σε περίπτωση διαστάσεως μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων πράξεως του δικαίου της Ένωσης, η επίμαχη διάταξη θα πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα την όλη οικονομία και τον σκοπό της ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί στοιχείο (απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 Συναφώς, όπως τόνισε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 31 των προτάσεών της, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 διευκρινίζει ότι η οδηγία 1999/31 «εξακολουθεί να εφαρμόζεται» στα μη εξορυκτικά απόβλητα που χρησιμοποιούνται προς πλήρωση κοιλοτήτων, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ότι η πλήρωση κοιλότητας προερχόμενης από εξορυκτικές εργασίες δεν εμπίπτει στην οδηγία 1999/31 παρά μόνον εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

31 Ωστόσο, η οδηγία 1999/31 έχει εφαρμογή μόνο στα απόβλητα που αποτελούν το αντικείμενο εργασιών διαθέσεως και όχι ανακτήσεως. Πράγματι, όπως τόνισε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 38 των προτάσεών της, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι αυτό έχει εφαρμογή όσον αφορά κάθε χώρο υγειονομικής ταφής, ως τέτοιος δε ορίζεται, στο άρθρο 2, στοιχείο ζ', της εν λόγω οδηγίας, κάθε χώρος διαθέσεως αποβλήτων για την απόθεση των αποβλήτων επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως.

32 Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από το γεγονός ότι, λαμβανομένης υπόψη της όλης οικονομίας της οδηγίας 2006/21, που αποσκοπεί στη ρύθμιση αποκλειστικά της διαχειρίσεως των αποβλήτων που προέρχονται από εξορυκτικές δραστηριότητες, το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής δεν μπορεί να ερμηνεύεται έτσι ώστε να έχει ως συνέπεια τη σιωπηρή επέκταση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 1999/31, όπως τούτο σαφώς καθορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, αυτής.

33 Επομένως, τα μη εξορυκτικά απόβλητα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 1999/31 παρά μόνον αν αποτελούν το αντικείμενο των σχετικών εργασιών με σκοπό τη διάθεσή τους και όχι αν τα εν λόγω απόβλητα αποτελούν αντικείμενο ανακτήσεως. Υπ' αυτήν την έννοια πρέπει να ερμηνευθεί το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, της ως άνω οδηγίας που εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τη χρήση, σε χώρους υγειονομικής ταφής, κατάλληλων αδρανών αποβλήτων σε εργασίες αναπλάσεως ή αποκαταστάσεως και για επιχωματώσεις ή για κατασκευαστικούς σκοπούς.

34 Επομένως, το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 έχει την έννοια ότι τούτο δεν έχει ως αποτέλεσμα την υπαγωγή στις διατάξεις της οδηγίας 1999/31 της πληρώσεως λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα όταν δεν πρόκειται για πράξη διαθέσεως, αλλά για πράξη ανακτήσεως των εν λόγω αποβλήτων.

35 Προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, πρέπει ακόμη να προσδιοριστεί υπό ποιες προϋποθέσεις μια πράξη πληρώσεως ενός λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη ανακτήσεως.

36 Δεδομένου ότι στην οδηγία 1999/31 δεν δίδεται ο ορισμός της «ανακτήσεως», πρέπει να ληφθεί υπόψη ο ορισμός της «ανακτήσεως» στο άρθρο 3, σημείο 15, της οδηγίας 2008/98. Η οδηγία αυτή, η οποία κατάργησε, από τις 12 Δεκεμβρίου 2010, τις συναφείς διατάξεις της οδηγίας 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ 2006, L 114, σ. 9), και της οποίας η προθεσμία μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη έληγε την ίδια ημερομηνία, έχει εφαρμογή ratione temporis στη διαφορά της κύριας δίκης, δεδομένου ότι η ανακοίνωση περί ενάρξεως δραστηριοτήτων που απηύθηνε η Edilizia Mastrodonato στην επαρχία του Bari, στο πλαίσιο της απλοποιημένης διαδικασίας που έχει εφαρμογή στις πράξεις ανακτήσεως αποβλήτων, φέρει ημερομηνία 19 Ιανουαρίου 2012 (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 23ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-209/04, EU:C:2006:195, σκέψεις 56 και 57).

37 Ωστόσο, το άρθρο 3, σημείο 15, της οδηγίας 2008/98 ορίζει ιδίως την «ανάκτηση» αποβλήτων ως την εργασία της οποίας το κύριο αποτέλεσμα είναι ότι τα απόβλητα εξυπηρετούν ένα «χρήσιμο σκοπό» αντικαθιστώντας άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την πραγματοποίηση συγκεκριμένης εργασίας. Η αιτιολογική σκέψη 19 της εν λόγω οδηγίας εντάσσεται στην ίδια προοπτική όταν εκθέτει ότι η έννοια της «ανακτήσεως» διακρίνεται, όσον αφορά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, από την έννοια της «διαθέσεως» μέσω της υποκαταστάσεως φυσικών πόρων στην οικονομία.

38 Έτσι, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο ως άνω ορισμός αντιστοιχεί προς αυτόν που διατυπώνεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά τον οποίο το ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας εργασίας αξιοποιήσεως (ανακτήσεως) αποβλήτων συνίσταται στο γεγονός ότι αυτή έχει πρωτίστως ως σκοπό να μπορούν τα απόβλητα να επιτελέσουν χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας στη χρήση άλλα υλικά τα οποία θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, πράγμα που καθιστά δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, σκέψη 69).

39 Επομένως, η εξοικονόμηση των φυσικών πόρων πρέπει να είναι ο κύριος σκοπός της πράξεως ανακτήσεως. Αντιστρόφως, όταν η εξοικονόμηση πρώτων υλών αποτελεί απλώς παρεπόμενο αποτέλεσμα εργασίας της οποίας κύριος σκοπός είναι η διάθεση των αποβλήτων, τούτο δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τον χαρακτηρισμό της εργασίας αυτής ως πράξεως διαθέσεως (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, C-458/00, EU:C:2003:94, σκέψη 43).

40 Συναφώς, από το άρθρο 3, σημεία 15 και 19, της οδηγίας 2008/98 προκύπτει ότι τα παραρτήματα I και II της οδηγίας αυτής έχουν ως σκοπό την καταγραφή των συνηθέστερων εργασιών διαθέσεως ή ανακτήσεως και όχι την εξαντλητική απαρίθμηση όλων των εργασιών διαθέσεως ή ανακτήσεως αποβλήτων υπό την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

41 Τούτου δοθέντος, κάθε εργασία επεξεργασίας αποβλήτων πρέπει να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «διάθεση» ή ως «ανάκτηση» και, όπως προκύπτει από το άρθρο 3, σημείο 19, της οδηγίας 2008/98, η ίδια εργασία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ταυτόχρονα ως «διάθεση» και ως «ανάκτηση». Υπό τις συνθήκες αυτές, όταν, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, μια εργασία επεξεργασίας αποβλήτων δεν μπορεί να συνδεθεί με μία μόνον από τις εργασίες ή κατηγορίες εργασιών που μνημονεύονται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας αυτής, με βάση μόνον τον τίτλο των εν λόγω εργασιών, πρέπει να χαρακτηρίζεται κατά περίπτωση με γνώμονα τους σκοπούς και τους ορισμούς της εν λόγω οδηγίας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, σκέψεις 62 έως 64).

42 Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των κρίσιμων στοιχείων της υποθέσεως της κύριας δίκης, καθώς και τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος τον οποίο επιδιώκει η οδηγία 2008/98, αν η επίμαχη στην κύρια δίκη εργασία πληρώσεως του λατομείου αποσκοπεί κυρίως στην ανάκτηση των μη εξορυκτικών αποβλήτων που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν κατά τη διάρκεια των σχετικών εργασιών πληρώσεως.

43 Τούτο μπορεί να συμβαίνει αν, αφενός, είναι δεδομένο ότι η πλήρωση του εν λόγω λατομείου θα είχε πραγματοποιηθεί ακόμα και σε περίπτωση που δεν ήταν διαθέσιμα τέτοια απόβλητα, οπότε, επομένως, θα ήταν αναγκαία η χρησιμοποίηση άλλων υλικών (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, σκέψη 69).

44 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη τις συνθήκες της εργασίας πληρώσεως προκειμένου να προσδιορίσει αν η εν λόγω εργασία θα είχε πραγματοποιηθεί ακόμα και δεν υπήρχαν μη εξορυκτικά απόβλητα. Ειδικότερα, για παράδειγμα, το γεγονός ότι ο εκμεταλλευόμενος το επίμαχο στην κύρια δίκη λατομείο αποκτά τα απόβλητα αυτά έναντι πληρωμής προς τον παραγωγό ή τον κάτοχό τους μπορεί να αποτελεί ένδειξη ότι η σχετική εργασία έχει ως κύριο σκοπό την ανάκτηση των εν λόγω αποβλήτων (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, C-458/00, EU:C:2003:94, σκέψη 44).

45 Αφετέρου, η πλήρωση του ως άνω λατομείου δεν θα μπορεί να θεωρηθεί ως εργασία ανακτήσεως παρά μόνον αν, με βάση τις πλέον πρόσφατες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις, τα χρησιμοποιούμενα απόβλητα είναι κατάλληλα προς τούτο.

46 Πράγματι, το άρθρο 10, παράγραφος 1, και το άρθρο 13 της οδηγίας 2008/98 επιβάλλουν στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ώστε οι εργασίες ανακτήσεως να πραγματοποιούνται χωρίς να θίγεται το περιβάλλον και η ανθρώπινη υγεία, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ότι τα απόβλητα πρέπει να μπορούν να αντικαταστήσουν άλλα υλικά υπό τις ίδιες συνθήκες λήψεως προφυλάξεων για το περιβάλλον (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-283/07, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:763, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

47 Όσον αφορά τον κατάλληλο χαρακτήρα της χρησιμοποιήσεως μη εξορυκτικών αποβλήτων για την πλήρωση του επίμαχου στην κύρια δίκη λατομείου, από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, δεύτερη έως τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 1999/31 προκύπτει ότι μη αδρανή καθώς και επικίνδυνα απόβλητα δεν είναι κατάλληλα για εργασίες αναπλάσεως ή αποκαταστάσεως και επιχωματώσεως ή για κατασκευαστικούς σκοπούς. Έτσι, μια τέτοια χρησιμοποίηση μη αδρανών ή επικίνδυνων αποβλήτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανάκτηση και, κατά συνέπεια, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

48 Η χρησιμοποίηση ακατάλληλων αποβλήτων προς πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής λατομείου θα συνεπαγόταν αισθητά δυσμενέστερα για το περιβάλλον αποτελέσματα από ό,τι αν οι εργασίες πληρώσεως πραγματοποιούνταν με άλλα υλικά. Όπως όμως υπενθυμίζει η αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2008/98, μια δραστηριότητα δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται ως ανάκτηση αν ο εν λόγω χαρακτηρισμός δεν αντιστοιχεί στις πραγματικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις της συγκεκριμένης εργασίας, η οποία λογίζεται, βάσει της ιεραρχήσεως των αποβλήτων την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, ότι είναι καλύτερη σε περίπτωση ανακτήσεως έναντι της διαθέσεως των αποβλήτων.

49 Λαμβανομένων υπόψη των διαλαμβανομένων στις σκέψεις 41 έως 46 της παρούσας αποφάσεως, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν, αφενός, η Edilizia Mastrodonato θα προέβαινε στην πλήρωση των κοιλοτήτων εκσκαφής του λατομείου που της ανήκει έστω και αν δεν είχε τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει προς τούτο μη εξορυκτικά απόβλητα και αν, αφετέρου, τα απόβλητα τα οποία σχεδιάζει να χρησιμοποιήσει είναι κατάλληλα για τέτοιες εργασίες πληρώσεως. Οι επίμαχες στην κύρια δίκη εργασίες δεν θα μπορούν να χαρακτηριστούν ως «ανάκτηση» παρά μόνον αν πληρούνται σωρευτικά οι δύο αυτές προϋποθέσεις.

50 Συναφώς, από την απάντηση του αιτούντος δικαστηρίου σε αίτημα του Δικαστηρίου προς παροχή διευκρινίσεων προκύπτει ότι τα επίμαχα στην κύρια δίκη απόβλητα είναι εντελώς ανομοιογενή και ότι περιλαμβάνουν πιθανώς μη αδρανή ή ακόμα και επικίνδυνα απόβλητα, τα οποία, όπως έγινε δεκτό στη σκέψη 45 της παρούσας αποφάσεως, δεν είναι κατάλληλα για εργασίες πληρώσεως λατομείου. Πάντως, εναπόκειται, στο εθνικό δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς, να προσδιορίσει αν το σχέδιο πληρώσεως κοιλοτήτων εκσκαφής του λατομείου που ανήκει στην Edilizia Mastrodonato ικανοποιεί τις απαιτήσεις που υπενθυμίζονται στην προηγούμενη σκέψη.

51 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21 έχει την έννοια ότι δεν έχει ως αποτέλεσμα την υπαγωγή στις διατάξεις της οδηγίας 1999/31 των εργασιών πληρώσεως λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα όταν οι εν λόγω εργασίες συνιστούν ανάκτηση των εν λόγω αποβλήτων, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

Επί των δικαστικών εξόδων

52 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, έχει την έννοια ότι δεν έχει ως αποτέλεσμα την υπαγωγή στις διατάξεις της οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, των εργασιών πληρώσεως λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα όταν οι εν λόγω εργασίες συνιστούν ανάκτηση των εν λόγω αποβλήτων, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

(υπογραφές)