Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 14 maja 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Odpady – Dyrektywa 1999/31/WE – Istniejące składowiska odpadów – Okres poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem – Przedłużenie – Koszty składowania odpadów – Zasada „zanieczyszczający płaci" – Stosowanie dyrektywy w czasie

W sprawie C-15/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 18 grudnia 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 stycznia 2019 r., w postępowaniu:

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

przeciwko

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, P.G. Xuereb i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 listopada 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA – L. Opilio, G. Pellegrino i P. Cavasola, avvocati,

– w imieniu Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri. – F. Tedeschini, avvocato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i F. Thiran, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 10 i 14 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (zwaną dalej „A.M.A."), podmiotem odpowiedzialnym za usługi zbiórki i składowania odpadów komunalnych stałych dla gminy Rzym (Włochy), a Consorzio Laziale Rifiuti (zwanym dalej „Co.La.Ri."), podmiotem zajmującym się składowiskiem w Malagrotcie (region Lacjum, Włochy), w przedmiocie wzrostu kosztów związanych z ciążącym na Co.La.Ri. obowiązkiem zapewnienia poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem przez okres wynoszący co najmniej 30 lat zamiast pierwotnie przewidzianych 10 lat.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 25 i 29 dyrektywy 1999/31 brzmią następująco:

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

[…]

(29) Należy podjąć środki w celu zapewnienia, że ceny ustalone za usuwanie odpadów ze składowiska 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".

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Ogólny cel", stanowi w ust. 1:

„Uwzględniając spełnienie wymagań dyrektywy [Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39)], w szczególności jej art. 3 i 4, celem niniejszej dyrektywy jest poprzez surowe wymagania eksploatacyjne i techniczne dotyczące odpadów i składowisk zapewnienie środków, procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania negatywnym dla środowiska skutkom składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska, w szczególności zanieczyszczeniu wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza, oraz skutk[om] dla środowiska globalnego, włącznie z efektem cieplarnianym, a także wszelkie[mu] ryzyk[u] dla zdrowia ludzkiego lub zmniejszenia [ich] w jak największym stopniu".

5 Artykuł 2 owej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

g) »składowisko odpadów« oznacza miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na lub w ziemi, […]

[…]

l) »podmiot zajmujący się składowiskiem« oznacza osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za składowisko odpadów, zgodnie z wewnętrznym prawodawstwem państwa członkowskiego, w którym składowisko jest zlokalizowane; osoba ta może ulec zmianie między fazą przygotowawczą i fazą poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem;

[…]

n) »posiadacz« oznacza producenta odpadów lub osobę [fizyczną lub] prawną, która jest w ich posiadaniu;

[…]”.

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 1999/31 państwa członkowskie stosują ją do każdego składowiska odpadów w rozumieniu art. 2 lit. g) tej dyrektywy.

7 Zgodnie z art. 10 przedmiotowej dyrektywy, zatytułowanym „Koszt 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) [p]pkt (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. Z zastrzeżeniem wymagań dyrektywy Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku [(Dz.U. 1990, L 158, s. 56)], państwa członkowskie zapewniają przejrzystość w zbieraniu i wykorzystywaniu wszelkich informacji dotyczących kosztów”.

8 Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedury zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru”, stanowi w ust. 1:

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

[…]

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 Zgodnie z art. 14 tej dyrektywy, zatytułowanym „Istniejące składowiska odpadów”:

„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 daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 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 daty ustanowionej w art. 18 ust. 1;

[…]”.

10 Artykuł 18 rzeczonej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy niezbędne do wykonania tej dyrektywy nie później niż w ciągu dwóch lat od jej wejścia w życie i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję Europejską. Zgodnie z art. 19 dyrektywa 1999/31 weszła w życie w dniu 16 lipca 1999 r.

Prawo włoskie

11 Dyrektywa 1999/31 została przetransponowana do prawa włoskiego za pomocą decreto legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (dekretu ustawodawczego nr 36 o wykonaniu dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów) z dnia 13 stycznia 2003 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 59 z dnia 12 marca 2003 r.). Artykuły 15 i 17 tego dekretu, w jego wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 36/2003”), stanowią transpozycję, odpowiednio, art. 10 i 14 dyrektywy 1999/31.

12 Zgodnie z art. 15 dekretu ustawodawczego nr 36/2003:

„Cena zapłacona za składowanie odpadów musi pokrywać koszty ustanowienia i działalności składowiska, koszty zabezpieczenia finansowego i szacunkowe koszty zamknięcia oraz koszty poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres odpowiadający okresowi, o którym mowa w art. 10 akapit pierwszy lit. i)”.

13 Akapit pierwszy art. 10 tego dekretu został uchylony decreto legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento (dekretem ustawodawczym nr 59 w sprawie pełnego wykonania dyrektywy 96/61/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli) z dnia 18 lutego 2005 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 93 z dnia 22 kwietnia 2005 r.).

14 Artykuł 17 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 36/2003 stanowi:

„Na składowiskach, które posiadają zezwolenia w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu, można nadal – do dnia 31 grudnia 2006 r. – składować odpady objęte zezwoleniem”.

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

„W terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu posiadacz zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, albo upoważniony przez niego podmiot zajmujący się składowiskiem przedstawia właściwemu organowi plan zagospodarowania składowiska, z uwzględnieniem kryteriów określonych w niniejszym dekrecie, w tym także zabezpieczeń finansowych wskazanych w art. 14”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 A.M.A., spółka należąca do gminy Rzym (Włochy), posiada zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na zbieraniu, przewożeniu, przetwarzaniu, recyclingu i usuwaniu odpadów komunalnych na terytorium tej gminy.

17 W drodze umowy z dnia 26 stycznia 1996 r. powierzyła ona Co.La.Ri. – do dnia 31 grudnia 2005 r. – działalność polegającą na usuwaniu odpadów komunalnych stałych poprzez ich składowanie na składowisku w Malagrotcie. Na podstawie tej umowy A.M.A. jest „posiadaczem” w rozumieniu art. 2 lit. n) dyrektywy 1999/31, podczas gdy Co.La.Ri. jest „podmiotem zajmującym się składowiskiem” w rozumieniu art. 2 lit. l) tej dyrektywy. Wszystkie odpady gminy Rzym były składowane na składowisku w Malagrotcie do momentu jego zamknięcia.

18 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że zgodnie z art. 10 dyrektywy 1999/31 okres poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem w Malagrotcie został przedłużony do 30 lat zamiast 10 lat pierwotnie przewidzianych w owej umowie.

19 W orzeczeniu arbitrażowym od A.M.A. zasądzono na rzecz Co.La.Ri. zwrot kwoty 76 391 533,29 EUR z powodu kosztów związanych z ciążącym na tym ostatnim obowiązku zapewnienia nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat. A.M.A. wniosła skargę na to orzeczenie do Corte d’appello di Roma (sądu apelacyjnego w Rzymie, Włochy). Ów sąd utrzymał w mocy to orzeczenie, uznając, że przepisy dyrektywy 1999/31 mają zastosowanie do wszystkich składowisk, które już były eksploatowane w momencie wejścia w życie dekretu ustawodawczego nr 36/2003. A.M.A. wniosła skargę kasacyjną na orzeczenie Corte d’appello di Roma (sądu apelacyjnego w Rzymie).

20 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii wniosków, które Corte d’appello di Roma (sąd apelacyjny w Rzymie) wyciągnął w odniesieniu do zastosowania przepisów dyrektywy 1999/31 dotyczących kosztów nadzoru do istniejącego składowiska odpadów takiego jak składowisko w Malagrotcie. Zdaniem A.M.A. dekret ustawodawczy nr 36/2003 przewiduje w odniesieniu do istniejących składowisk odpadów jedynie okres przejściowy, prawdopodobnie w celu dostosowania składowisk, lecz nie wspomina o obciążeniach finansowych związanych z zarządzaniem tymi składowiskami po ich ewentualnym zamknięciu.

21 Sąd ten zastanawia się w tym względzie nad zgodnością z prawem ciążącego na posiadaczu obowiązku ponoszenia kosztów związanych z poeksploatacyjnym nadzorem nad składowiskiem, z naruszeniem porozumień umownych zawartych między posiadaczem a podmiotem zajmującym się składowiskiem, które to porozumienia ograniczały do 10 lat, a nie do 30 lat, okres nadzoru, włączając przy tym koszty związane z odpadami składowanymi przed wejściem w życie dekretu ustawodawczego nr 36/2003.

22 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy jest zgodna z art. 10 i 14 dyrektywy 1999/31 wykładnia sądu apelacyjnego dopuszczająca retroaktywne stosowanie art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego nr 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 1999/31, 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) [p]pkt (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 [nr] 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 to przedłużenie wywiera wobec »posiadacza«?

3) Czy jest zgodna z art. 10 i 14 dyrektywy wykładnia sądu apelacyjnego, zgodnie z którą wskazane art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego nr 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 1999/31 wykładnia sądu apelacyjnego, zgodnie z którą wskazane art. 15 i 17 dekretu ustawodawczego nr 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, zważywszy, 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?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

23 Co.La.Ri. kwestionuje dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

24 Twierdzi ono, że pytania zadane przez sąd odsyłający są pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i zostały rozstrzygnięte poprzez stwierdzenie niedopuszczalności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Zdaniem Co.La.Ri. spoczywający na nim obowiązek ponoszenia kosztów poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem w Malagrotcie nie został bowiem zakwestionowany co do istoty przed Corte d’appello di Roma (sądem apelacyjnym w Rzymie) i ma walor powagi rzeczy osądzonej.

25 Co.La.Ri. twierdzi także, że sąd odsyłający nie przedstawił zarzutów prawnych uzasadniających wniesienie sprawy do Trybunału, i powołuje się na brak rzeczywistej rozbieżności w wykładni przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym do celów rozstrzygnięcia sporu w tym postępowaniu.

26 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE ustanawia procedurę współpracy bezpośredniej pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich. W ramach tej procedury, opartej na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy wchodzi w zakres kompetencji sądu krajowego, do którego należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, ocena zarówno tego, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i znaczenia skierowanych do Trybunału pytań, podczas gdy Trybunał jest uprawniony wyłącznie do orzekania o wykładni lub ważności aktów prawa Unii w oparciu o fakty przedstawione mu przez sąd krajowy (wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Wynika stąd, że pytania zadane przez sądy krajowe korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, zaś odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie tych pytań jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na owe pytania (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W niniejszym przypadku Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) przedstawił we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powody, które skłoniły go do zwrócenia się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 10 i 14 dyrektywy 1999/31, jak również o bliższe określenie uregulowań zawartych w tej dyrektywie.

29 W szczególności w ramach sporu dotyczącego kosztów zamknięcia składowiska odpadów i poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem zwraca się on do Trybunału z pytaniem dotyczącym treści i zakresu obowiązków wynikających ewentualnie z powyższych przepisów i obciążających zainteresowane państwo członkowskie, podmiot zajmujący się składowiskiem i posiadacza odpadów, jak również z pytaniem dotyczącym zgodności środków transponujących dyrektywę 1999/31 ze wskazanymi przepisami tej dyrektywy, co oznacza, że niniejszy wyrok ma konkretne skutki dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

30 Wynika stąd, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny i że w związku z tym należy udzielić odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

31 W drodze pytań, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 10 i 14 dyrektywy 1999/31 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą składowisko eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy musi zostać poddane obowiązkom wynikającym z owej dyrektywy, a w szczególności przedłużeniu okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem, bez konieczności wprowadzenia rozróżnienia według daty złożenia odpadów i bez konieczności przewidzenia środków służących ograniczeniu skutków finansowych tego przedłużenia wobec posiadacza odpadów.

32 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że ogólnym celem dyrektywy 1999/31, jak wynika z jej art. 1, jest zapewnienie – poprzez surowe wymagania eksploatacyjne i techniczne dotyczące odpadów i składowisk – środków, procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania negatywnym dla środowiska skutkom składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska, w szczególności zanieczyszczeniu wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza, oraz skutkom dla środowiska globalnego, włącznie z efektem cieplarnianym, a także wszelkiemu ryzyku dla zdrowia ludzkiego lub zmniejszenia tych skutków w jak największym stopniu.

33 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że stosuje się ją do każdego składowiska odpadów, które jest zdefiniowane w art. 2 lit. g) owej dyrektywy jako miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na lub w ziemi.

34 Ponadto z motywu 25 dyrektywy 1999/31 wynika, że składowiska odpadów, które zostały zamknięte przed dniem wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy, są wyłączone z zakresu stosowania przepisów tejże dyrektywy dotyczących procedury zamknięcia. Co więcej, zgodnie z art. 18 ust. 1 w związku z art. 19 tej dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy krajowe niezbędne do wykonania dyrektywy nie później niż w ciągu dwóch lat od dnia 16 lipca 1999 r.

35 A zatem jedynie tych składowisk, które zostały zamknięte przed dniem wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy, a najpóźniej w dniu 16 lipca 2001 r., nie dotyczą wynikające z dyrektywy 1999/31 obowiązki w zakresie zamknięcia składowisk odpadów. Taka sytuacja nie zachodzi w przypadku składowiska odpadów w Malagrotcie, które – co jest bezsporne między stronami sporu – nadal działało w tym dniu.

36 W tym względzie należy uściślić, że zgodnie z art. 14 przedmiotowej dyrektywy państwa członkowskie musiały podjąć środki, aby składowiska odpadów, które posiadały zezwolenie lub działały w tym dniu, mogły nadal funkcjonować tylko wtedy, gdy wszystkie środki wskazane w tym artykule zostały wprowadzone w życie tak szybko, jak to możliwe, i nie później niż w dniu 16 lipca 2009 r. (wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 35).

37 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że wskazany powyżej artykuł ustanawia przejściowy system przewidujący odstępstwa w celu dostosowania tych składowisk odpadów do nowych wymogów środowiskowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 kwietnia 2014 r., Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve i in., C-225/13, EU:C:2014:245, pkt 33, 34; z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 36).

38 Ponadto art. 14 lit. b) dyrektywy 1999/31 wymaga, po pierwsze, aby właściwy organ krajowy podjął ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowisk odpadów na podstawie planu zagospodarowania i tej dyrektywy, a po drugie, aby państwa członkowskie podjęły niezbędne środki w celu jak najszybszego zamknięcia składowisk, które nie uzyskały zezwolenia na kontynuację działania (wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 37).

39 Artykuł 14 lit. c) przedmiotowej dyrektywy przewiduje zasadniczo, że na podstawie zatwierdzonego planu zagospodarowania składowiska odpadów właściwy organ zatwierdza niezbędne prace i wyznacza okres przejściowy na zakończenie realizacji planu, uściślając przy tym, że każde istniejące składowisko odpadów musi spełnić do dnia 16 lipca 2009 r. wymagania tej dyrektywy, z wyjątkiem wymogów wymienionych w pkt 1 załącznika I do tejże dyrektywy (wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 38).

40 Należy stwierdzić, że art. 14 dyrektywy 1999/31 nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on istniejące składowiska odpadów ze stosowania innych przepisów tej dyrektywy.

41 W szczególności w odniesieniu do składowisk odpadów, które posiadały zezwolenia lub były eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji dyrektywy 1999/31 i zostały później poddane procedurze zamknięcia, tak jak składowisko odpadów w Malagrotcie, należy uznać, że muszą być one zgodne z określonymi w art. 13 tej dyrektywy wymaganiami dotyczącymi procedury zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru.

42 Przewidziane w art. 13 lit. c) dyrektywy 1999/31 obowiązki związane z poeksploatacyjnym nadzorem nad składowiskiem mają zastosowanie najpóźniej do momentu upływu okresu przejściowego. Podmiot zajmujący się składowiskiem jest wówczas odpowiedzialny za poeksploatacyjne utrzymanie składowiska odpadów, nadzór i kontrolę nad tym składowiskiem przez cały okres, który właściwy organ uzna za konieczny, mając na uwadze czas, przez jaki składowisko to może stanowić zagrożenie.

43 Przepis ten należy odczytywać w świetle art. 10 tej dyrektywy, który przewiduje w szczególności, że państwa członkowskie podejmują środki mające na celu zapewnienie, aby szacunkowe koszty zamknięcia składowiska i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat zostały uwzględnione w cenie pobieranej przez podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów.

44 Trybunał stwierdził już bezpośrednią skuteczność tego artykułu, który nakłada na państwa członkowskie w jednoznaczny sposób wyraźny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, który nie jest obwarowany żadnym warunkiem co do stosowania wyrażonej w nim zasady. Przepis ten wymaga bowiem, by państwa członkowskie podjęły środki mające na celu zapewnienie, by wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów zostały uwzględnione w cenie pobieranej za usuwanie odpadów poprzez umieszczanie ich na składowisku. Trybunał uściślił, że przepis ten nie narzuca państwom członkowskim żadnej szczególnej metody finansowania kosztów składowisk (wyrok z dnia 24 maja 2012 r., Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, pkt 34, 35).

45 Z powyższego wynika w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 10, 13 i 14 dyrektywy 1999/31 podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów, które było eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy, musi być zobowiązany do zapewnienia poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem przez co najmniej 30 lat.

46 W niniejszym przypadku z danych zawartych w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że spoczywający na Co.La.Ri. obowiązek zarządzania składowiskiem odpadów w Malagrotcie wynika ostatecznie z planu zagospodarowania przyjętego zgodnie z przepisami art. 14 dyrektywy 1999/31 i art. 17 dekretu ustawodawczego nr 36/2003 i zatwierdzonego przez właściwy organ. W związku z tym planem na Co.La.Ri. zostały nałożone wszystkie obowiązki w zakresie poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów w Malagrotcie przez minimalny okres przepisany w dyrektywie, czyli 30 lat, zamiast pierwotnie przewidzianych 10 lat.

47 W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy w związku ze stosowaniem tych obowiązków należy wprowadzić rozróżnienie według daty otrzymania odpadów, należy stwierdzić, że dyrektywa 1999/31 nie przewiduje zróżnicowanego stosowania owych obowiązków w zależności od tego, czy odpady zostały otrzymane i były składowane przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy lub po upływie tego terminu, ani w zależności od miejsca składowania tych odpadów na danym składowisku. Jak wynika z brzmienia art. 10 tej dyrektywy, obowiązek poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat dotyczy ogólnie usuwania wszelkiego rodzaju odpadów na tym składowisku.

48 Wobec tego w świetle celu dyrektywy 1999/31 nie można uznać, że obowiązek poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem stosuje się, z jednej strony, do odpadów, które zostały tam umieszczone przed upływem terminu do dokonania transpozycji, przez okres 10 lat, a z drugiej strony, do odpadów, które zostały tam umieszczone po upływie tego terminu, przez okres 30 lat.

49 A zatem należy uznać, że obowiązek zapewnienia poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, tak jak został on przewidziany w art. 10 dyrektywy 1999/31, stosuje się niezależnie od daty, w której odpady zostały złożone na składowisku. Obowiązek ten dotyczy zatem co do zasady całości danego składowiska.

50 W trzeciej kolejności w odniesieniu do skutków finansowych wynikających z ustalenia okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów na co najmniej 30 lat lub z przedłużenia tego okresu do co najmniej 30 lat należy przypomnieć, że art. 10 dyrektywy 1999/31 wymaga – jak wynika to również z motywu 29 tej dyrektywy – by państwa członkowskie podjęły środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z utworzeniem i działalnością składowiska odpadów zostaną uwzględnione w cenie pobieranej za usuwanie odpadów poprzez umieszczanie ich na składowisku (wyroki: z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 35; z dnia 24 maja 2012 r., Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, pkt 34). Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 56 opinii, koszty te obejmują szacunkowe koszty zamknięcia składowiska i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat.

51 Ów wymóg jest wyrazem zasady „zanieczyszczający płaci", która oznacza, że – jak orzekł już Trybunał w kontekście dyrektywy 75/442 i dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9) – koszt usuwania odpadów jest ponoszony przez ich posiadaczy. Stosowanie tej zasady wpisuje się w cel dyrektywy 1999/31, która – zgodnie z jej art. 1 ust. 1 – zmierza do spełnienia wymogów dyrektywy 75/442, w szczególności jej art. 3, który między innymi zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia stosownych środków, aby wspierać zapobieganie lub redukcję produkcji odpadów (wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Trybunał stwierdził już zresztą, że z uwagi na okoliczność, iż w aktualnym stanie prawa Unii nie istnieje żadna regulacja ustanowiona na podstawie art. 192 TFUE, która wymagałyby od państw członkowskich stosowania szczególnej metody finansowania kosztów utworzenia i działalności składowisk odpadów, takie finansowanie może, w zależności od wyboru zainteresowanego państwa członkowskiego, być zapewnione bez różnicy w drodze podatku, opłaty lub w każdy inny sposób (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., Futura Immobiliare i in., C-254/08, EU:C:2009:479, pkt 48; z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 33).

53 A zatem bez względu na to, jakie przepisy krajowe normują kwestie składowisk odpadów, przepisy te muszą zapewnić, by wszystkie koszty działalności takich składowisk były rzeczywiście ponoszone przez posiadaczy umieszczających odpady na składowisku celem ich usunięcia. Obciążenie takimi kosztami podmiotu zajmującego się składowiskiem prowadziłoby bowiem do przypisania mu kosztów związanych z usuwaniem odpadów, których nie wytworzył, a jedynie zapewnia ich usuwanie w ramach wykonywanej przez siebie działalności usługowej (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, pkt 37, 38).

54 Taka wykładnia jest zgodna z obowiązkiem zapobiegania negatywnych skutkom dla środowiska lub ich redukcji w możliwie największym stopniu, który to obowiązek wynika z zasady „zanieczyszczający płaci". Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 62 opinii, wprawdzie w dyrektywie 1999/31 nie wspomina się wyraźnie o tej zasadzie w związku z art. 10, jednak zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE jest ona podstawową zasadą unijnego prawa ochrony środowiska i w związku z tym przy jego wykładni należy ją koniecznie uwzględniać.

55 Wynika stąd, że o ile dane państwo członkowskie powinno było zgodnie z art. 10 dyrektywy 1999/31 podjąć środki mające na celu zapewnienie, by cena pobierana za usuwanie odpadów umieszczonych na składowisku była ustalana w taki sposób, by uwzględniała między innymi wszystkie koszty związane z zamknięciem składowiska odpadów i z poeksploatacyjnym nadzorem nad tym składowiskiem, czego zweryfikowanie spoczywa na sądzie odsyłającym, artykułu tego nie można interpretować w ten sposób,

że nakłada on na to państwo członkowskie obowiązek przyjęcia środków służących ograniczeniu skutków finansowych ewentualnego przedłużenia okresu nadzoru nad danym składowiskiem odpadów dla posiadacza odpadów.

56 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz zostają naruszone z powodu przedłużenia okresu nadzoru nad składowiskami odpadów bez względu na moment złożenia odpadów i bez ograniczenia skutków finansowych wobec posiadacza odpadów, z utrwalonego orzecznictwa wynika niewątpliwie, że aby zagwarantować przestrzeganie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, przepisy prawa materialnego Unii należy interpretować w ten sposób, iż dotyczą sytuacji powstałych przed ich wejściem w życie jedynie wtedy, gdy z ich brzmienia, celu i systematyki jednoznacznie wynika, że należy im przypisać taki skutek (wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Należy jednak przypomnieć, że nowy przepis stosuje się od wejścia w życie aktu, który go wprowadza, i że choć nie stosuje się go do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych przed tym wejściem w życie, stosuje się go jednak do przyszłych skutków sytuacji powstałej pod rządami dawnej ustawy oraz do nowych sytuacji prawnych. Inaczej jest tylko – i to z zastrzeżeniem zasady niedziałania wstecz aktów prawnych – jeżeli wraz z nowym przepisem zostają wydane przepisy szczególne, które określają konkretnie jego warunki stosowania w czasie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2015 r., Komisja/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Jak wskazano w pkt 34 i 35 niniejszego wyroku, ustalenie okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów na co najmniej 30 lat, przewidziane w art. 10 dyrektywy 1999/31, nie odnosi się do składowisk odpadów zamkniętych przed datą wyznaczoną na dokonanie transpozycji tej dyrektywy. Nie dotyczy ono zatem sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych przed tą datą i tym samym nie wywołuje skutku wstecznego. Natomiast stanowi ono – zarówno w odniesieniu do podmiotu zajmującego się tym składowiskiem odpadów, jak i w odniesieniu do posiadacza odpadów, które są na nim złożone – przypadek zastosowania nowego przepisu do przyszłych skutków sytuacji powstałej pod rządami starego przepisu.

59 W niniejszym przypadku składowisko odpadów w Malagrotcie było eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy i jego zamknięcie nastąpiło pod rządami tejże dyrektywy.

60 Należy dodać, że szacunkowe koszty poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem w rozumieniu art. 10 dyrektywy 1999/31 muszą być faktycznie związane ze skutkami, jakie odpady złożone na danym składowisku mogłyby mieć dla środowiska. W tym względzie należy przeprowadzić ocenę wszystkich istotnych elementów związanych z ilością i rodzajami odpadów, które są obecne na składowisku odpadów i które mogą tam wystąpić w okresie poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem.

61 Aby ustalić koszty poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem odpadów na poziomie pozwalającym uwzględnić w rzeczywisty i proporcjonalny sposób cel określony w art. 1 ust. 1 dyrektywy 1999/31, czyli ograniczyć ryzyko, jakie składowisko odpadów może stanowić dla środowiska, taka ocena powinna również uwzględniać koszty już poniesione przez posiadacza, jak również koszty szacunkowe za usługi, które będą świadczone przez podmiot zajmujący się składowiskiem.

62 W niniejszym przypadku kwotę, której Co.La.Ri. może żądać od A.M.A., należy ustalić z uwzględnieniem elementów wymienionych w powyższych pkt 60 i 61 oraz zgodnie z art. 14 ust. 1 lit. a) dyrektywy 1999/31 przedstawionych w planie zagospodarowania składowiska przedkładanym właściwemu organowi. Wysokość tej kwoty powinna ponadto zostać ustalona w sposób pokrywający wyłącznie wzrost kosztów nadzoru związany z przedłużeniem o 20 lat okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem, czego zweryfikowanie spoczywa na sądzie odsyłającym.

63 Mając na uwadze powyższe rozważania, na zadane pytania należy odpowiedzieć, że art. 10 i 14 dyrektywy 1999/31 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą składowisko eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy musi zostać poddane obowiązkom wynikającym z owej dyrektywy, a w szczególności przedłużeniu okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem, bez konieczności wprowadzenia rozróżnienia według daty złożenia odpadów i bez konieczności przewidzenia środków służących ograniczeniu skutków finansowych tego przedłużenia wobec posiadacza odpadów.

W przedmiocie kosztów

64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 10 i 14 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą składowisko eksploatowane w dniu wyznaczonym na dokonanie transpozycji tej dyrektywy musi zostać poddane obowiązkom wynikającym z owej dyrektywy, a w szczególności przedłużeniu okresu poeksploatacyjnego nadzoru nad tym składowiskiem, bez konieczności wprowadzenia rozróżnienia według daty złożenia odpadów i bez konieczności przewidzenia środków służących ograniczeniu skutków finansowych tego przedłużenia wobec posiadacza odpadów.

Podpisy