Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 21 април 2016 година [1]

Дело C-147/15

Provincia di Bari
срещу
Edilizia Mastrodonato srl
(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato

(Държавен съвет, Италия)

„Директива 2006/21/ЕО — Минни отпадъци — Директива 1999/31/ЕО — Депа — Запълване с отпадъци на кариера, чиято експлоатация е преустановена — Оползотворяване на отпадъци“

I – **Въведение**

1. Италианският регион Пулия многократно е изправял Съда пред въпроси на правото в областта на околната среда: как следва да се преценяват определени решения, издадени от дадена общинска администрация, с оглед на Директивата за местообитанията [2], [3]? Забранява ли тази директива изграждането на вятърни генератори в защитени зони за птици [4]? Имало ли е в този регион незаконни депа за отпадъци или пък не е имало [5]? Това са само някои примери за производства в областта на околната среда, които се отнасят до този регион.

2. Възможно е посочените дела да са допринесли за нарастващо осъзнаване на проблемите от страна на компетентните органи, в резултат на което тези органи наблюдават с критично око плановете за запълване на бивша кариера с отпадъци. Те спорят със заявителя на този проект по въпроса дали се прилагат строгите изисквания на Директивата за депонирането на отпадъци [6] или се прилага само общата правна уредба в областта на отпадъците.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

3 — Решение Комисия/Италия (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Решение Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Вж. заключението ми по дело Комисия/Италия (C-196/13, EU:C:2014:2162, т. 113—134).

6 — Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94), изменена с Директива 2011/97/ЕС на Съвета от 5 декември 2011 година за изменение на Директива 1999/31/ЕС по отношение на специфичните критерии за съхранение на метален живак, считан за отпадък (ОВ L 328, стр. 49).

3. В основата на спора е обстоятелството, че по отношение на запълването на кухини с отпадъци Директивата относно минните отпадъци[7] препраща към Директивата за депонирането на отпадъци. В настоящия случай Съдът следва да изясни дали в това отношение става въпрос за препращане към правно основание или за препращане към правни последици, тоест дали трябва да са изпълнени условията за прилагане на Директивата за депонирането на отпадъци или пък уредените в тази директива правни последици са приложими към запълването, без да е необходима допълнителна преценка. Този въпрос е повлиян от различия между текстовете на различните езици на посоченото препращане.

4. Освен това Съдът ще трябва да разгледа по-специално въпроса дали и при какви условия запълването на кариера с отпадъци представлява дейност по оползотворяване на отпадъци или дейност по обезвреждане на отпадъци.

II – **Правна уредба**

A– *Директивата относно минните отпадъци*

5. Член 1 от Директивата относно минните отпадъци определя предмета на същата:

„Настоящата директива предвижда мерки, процедури и насоки за предотвратяването или намаляването, доколкото е възможно, на неблагоприятните въздействия върху околната среда, и по-специално върху водите, въздуха, почвата, фауната и флората и ландшафта, както и на произтичащите рискове за здравето на човека породени от управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии“.

6. Обхватът на Директивата относно минните отпадъци е определен в член 2:

„1. Предвид параграфи 2 и 3, настоящата директива обхваща управлението на отпадъци в резултат на проучване, извличане, третиране и складиране на минерални ресурси и дейността на кариери, наричани по-долу „миннодобивни отпадъци“.

[…]

4. Без да се засяга друго законодателство на Общността, отпадъци, които попадат в обхвата на настоящата директива[,] няма да попадат в обхвата на [Директивата за депонирането на отпадъци]“.

7. Член 10 от Директивата относно минните отпадъци съдържа уредба относно запълването на кухини и в това отношение препраща към Директивата за депонирането на отпадъци:

„1. Държавите членки гарантират, че операторът поставя миннодобивни отпадъци, независимо дали са генерирани от повърхностно или подземно извличане, обратно в екскавационните кухини с рехабилитационни и конструкционни цели, да предприеме подходящи мерки с оглед […]

7 — Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО (ОВ L 102, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 3), изменена с Регламент (ЕО) № 596/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на някои актове, за които се прилага процедурата, предвидена в член 251 от Договора, във връзка с процедурата по регулиране с контрол (ОВ L 188, стр. 14).

2. [Директивата за депонирането на отпадъци] продължава да се прилага, когато е уместно, за други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, които се използват за запълването на екскавационни кухини“.

8. Съображение 20 от Директивата относно минните отпадъци уточнява текста на тази разпоредба, както следва:

„Отпадъци, поставени обратно в екскавационните кухини било за тяхната рехабилитация, или за конструкционни цели, свързани с процеса на извличането на минералите, като изграждането или поддържането вътре в кухините на средства за достъп на машини, рампи за извозване, прегради, барикади за безопасност или брегове на канали, трябва също да подлежат на определени изисквания с оглед защитата на повърхностните води и/или подпочвените води, да се осигури стабилността на такива отпадъци, и да се осигури подходящ мониторинг след прекратяването на такива дейности. Съответно, такива отпадъци не трябва да подлежат на изискванията на настоящата директива, които се отнасят изключително до „съоръжения за отпадъци“, с изключение на изискванията, споменати в специфичната разпоредба за екскавационните кухини“.

Б– *Директивата за депонирането на отпадъци*

9. В съображение 15 от Директивата за депонирането на отпадъци е посочено използването на отпадъци за насипни дейности.

„[К]ато има предвид, че съгласно Директива 75/442/ЕИО оползотворяването на [подходящи] инертни[…] или безопасни[…] отпадъци е допустимо чрез използването им за повторно преработване/възстановяване, при рехабилитация на мини или строителни цели, които може да не са свързани с дейността на депата“.

10. Член 2 от Директивата за депонирането на отпадъци определя по-специално понятията „депо“ и „преработване“:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

д) „инертни отпадъци“ са отпадъците, които не претърпяват никакви важни физични, химични или биологични преобразувания; инертните отпадъци не се разграждат, не горят и не участват в други физични или химични реакции, не са биоразграждащи се или с неблагоприятно въздействие върху други вещества, с които са в контакт, по начин, който води до увеличаване замърсяването на околната среда или увреждане на човешкото здраве. Общото просмукване на замърсяващите съставки на отпадъците и екотоксичността на инфилтрата трябва да бъдат незначителни и да не застрашават особено качеството на повърхностните и/или на подземните води;

[…]

ж) „депа“ са места за депониране на отпадъци и за тяхното съхраняване на или във земята (т.е. под земята), включително:

— вътрешни площадки за депониране на отпадъци (т.е. депа, където се складират отпадъци от техния производител на мястото на тяхното производство), и

— постоянни площадки (т.е. за повече от една година), които се използват за временно складиране на отпадъци,

с изключение на:

— съоръжения, където се разтоварват отпадъците, за да бъдат подготвени за по-нататъшно транспортиране с цел обезвреждане, преработване или депониране на друго място, и

— складове, където се съхраняват отпадъци преди тяхното обезвреждане или преработване, по правило за период по-малко от три години, или

— складове, където се съхраняват отпадъците преди тяхното депониране, за период по-малко от една година;

з) „преработване“ са всички физични, термични, химични или биологични процеси, включващи разпределяне, което променя характеристиките на отпадъците, така че да се ограничат техният обем или степен на опасност, да се улесни преработването им или да се осигури успешното им обезвреждане;

[…]“.

11. Приложното поле на Директивата за депонирането на отпадъци е определено в член 3:

„1. Държавите членки прилагат настоящата директива за всяко депо по смисъла на член 2, буква ж).

2. Без да се засяга съществуващото законодателство на Общността, от приложното поле на настоящата директива се изключват:

— […]

— употребата в депата на инертни отпадъци, подходящи за преустрояване/възобновяване и запълване на стари мини, както и за строителни работи в депата,

— […]“.

12. Съгласно член 6, буква а) държавите членки следва да гарантират, че се депонират само отпадъци, които вече са преработени:

„да се депонират само отпадъци, които са вече преработени. Тази разпоредба може да не се прилага за […]“.

B– *Директивата за отпадъците*

13. Принципите на правото на Съюза в областта на отпадъците са установени в Директивата за отпадъците [8]. Считано от 12 декември 2010 г. (член 41), тя заменя консолидираната версия [9] на старата Директива за отпадъците [10], на която се основава основната част от съдебната практика, съществуваща относно тази област.

14. Член 3 от Директивата за отпадъците определя различни понятия:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

15. „оползотворяване“ означава всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъка за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъка да изпълнява тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло. Приложение II съдържа неизчерпателен списък на дейностите по оползотворяване;

[…]

19. „обезвреждане“ означава всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия. Приложение I съдържа неизчерпателен списък на дейностите по обезвреждане;

[…]“.

Г– *Решение 2011/753/ЕС*

15. Решение 2011/753/ЕС [11] има за цел да се насърчи прилагането на член 11, параграф 2 от Директивата за отпадъците, съгласно който до 2020 г. държавите членки следва да постигнат определени минимални квоти при подготовката за повторна употреба, рециклиране и друго оползотворяване на материали, включително насипни дейности с използване на отпадъци за заместване на други материали. За тази цел член 1, точка 6 от Решението определя понятието за насипване:

„В допълнение към определенията, формулирани в член 3 от Директива 2008/98/ЕО, за целите на настоящото решение важат следните определения:

[…]

6. „насипване“ означава дейност по оползотворяване, при която подходящи отпадъци се използват с цел възстановяване в изкопните зони или за инженерни цели в ландшафтното устройство и когато отпадъците са заместител на материали, които не са отпадъци“.

8 — Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, стр. 3).

9 — Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45).

10 — Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г. (ОВ L 78, стр. 32).

11 — Решение на Комисията от 18 ноември 2011 година за установяване на правила и изчислителни методи за проверка на съответствието с целите, зададени в член 11, параграф 2 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 310, стр. 11).

III – **Фактите и преюдициалното запитване**

16. На 16 март 2010 г. Edilizia Mastrodonato srl (наричано по-нататък „Edilizia Mastrodonato“) подава молба за „разширяване“ на кариера, към която по-специално е приложен проект за екологично оползотворяване в районите, засегнати от въпросната добивна дейност.

17. Този проект предвижда, че разкривните работи в районите, които все още не са засегнати от кариерни дейности, ще се извършва едновременно с действия по възстановяване на околната среда в районите, които вече са били експлоатирани. Действията по възстановяването ще се осъществяват в продължение на 20 години посредством постепенното усвояване на определени други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, общо в размер на 1 200 000 кубични метра. Посочените отпадъци следва да бъдат безопасни отпадъци по смисъла на министерски декрет от 5 февруари 1998 г. Предвидено е периодът на възстановяване на околната среда да съвпада със срока на валидност на поисканото разрешение за извършване на кариерни дейности върху допълнителните площи.

18. След приключване на писмената фаза на производството в отговор на въпрос на Съда Държавният съвет съобщава, че в технически доклад, изготвен от Edilizia Mastrodonato, се предвижда използването на различни видове отпадъци, сред които са по-конкретно шлака от производството на стомана, отпадъци от тухли, мазилка и бетон, гипс от химичната индустрия, както и много други каменни отпадъци и отпадъци от вар.

19. С решение от 19 януари 2011 г. на компетентния по опазването на околната среда орган е продължен срокът на действие на положителното становище относно оценката на въздействието върху околната среда, издадено на Edilizia Mastrodonato от този орган през 2007 г.

20. На 21 септември 2011 г. компетентните в областта на минното дело органи разрешават разширяването на кариерата под изричното условие да се осъществят „посочените действия по възстановяване на околната среда, съгласно проекта, в районите, в които се извършват кариерните дейности“.

21. Впоследствие Edilizia Mastrodonato започва опростено производство с цел стартиране на дейностите по възстановяване на околната среда. С документа от 15 ноември 2012 г., обжалван в първоинстанционното производство, орган на провинция Бари разпорежда прекратяване на посоченото производство.

22. Оттогава между страните съществува спор по въпроса дали дейността по насипване трябва да се счита за дейност по депониране на отпадъци по смисъла на Директивата за депонирането на отпадъци и да се обвърже със съответни условия за издаване на разрешение.

23. По повод на посоченото производство италианският Държавен съвет отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци да се тълкува в смисъл, че за дейността по запълване на депото — когато се осъществява с отпадъци, различни от отпадъците от добивни дейности — трябва във всички случаи да се прилага уредбата относно отпадъците, съдържаща се в Директивата за депонирането на отпадъци, дори когато се осъществяват не дейности по депониране на отпадъци, а по оползотворяване?“.

24. Писмени становища представят, освен Edilizia Mastrodonato, и Република Австрия, Италианската република, Република Полша, Обединеното кралство и Европейската комисия. В съдебното заседание на 10 март 2016 г. вземат участие провинция Бари, Италия, Полша, Обединеното кралство и Комисията.

IV – **Правен анализ**

25. Макар италианският Държавен съвет да поставя въпрос относно дейността по запълване на депо, от връзката с делото по главното производство става ясно, че всъщност става въпрос за дейността по запълване на кариера. Поставеният от Държавния съвет въпрос цели да изясни дали за посочената дейност по запълване се прилага Директивата за депонирането на отпадъци, тъй като в такава хипотеза няма да е приложимо опростеното производство, започнато от Edilizia Mastrodonato.

26. Изясняването на този въпрос изисква да се даде отговор на три подвъпроса, а именно:

— първо, дали за дейността по запълване на кариера с отпадъци във всички случаи е приложима Директивата за депонирането на отпадъци по силата на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци,

— второ, дали Директивата за депонирането на отпадъци е приложима само за дейности по обезвреждане на отпадъци или и за дейности по оползотворяване на отпадъци и

— трето, дали действията по запълване на кариера с отпадъци трябва от гледна точка на правото в областта на отпадъците да се считат за действия по тяхното обезвреждане или за действия по тяхното оползотворяване.

A– *По член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци*

27. Въпросът дали за запълването на кариера с други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, във всички случаи се прилага Директивата за депонирането на отпадъци по силата на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци, буди изненада с оглед на текста на немски език на член 10, параграф 2, но се обяснява с текста на италиански език на посочената разпоредба.

28. Съгласно текста на немски език Директивата за депонирането на отпадъци продължава да се прилага *gegebenenfalls* („когато е уместно“) за други отпадъци, различни от миннодобивните отпадъци, които се използват за запълването на екскавационни кухини. Използването на израза „когато е уместно“ изключва възможността Директивата за депонирането на отпадъци да се прилага във всички случаи. Напротив, това означава, че условията за прилагането ѝ би трябвало да са изпълнени. В подобен смисъл е например текстът на английски език на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци, съгласно който Директивата за депонирането на отпадъци е приложима само „as appropriate“ [12].

29. За разлика от това, както в текста на италиански език, така и например в текста на френски език на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци не са използвани аналогични квалификации [13]. Това обстоятелство би могло да се тълкува в смисъл, че Директивата за депонирането на отпадъци винаги се прилага за други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, които се използват за запълването на ескавационни кухини.

12 — В текстовете на датски, полски и португалски език изглежда също е възприета тази конструкция.

13 — Тази конструкция изглежда е възприета и в текстовете на испански, нидерландски, румънски и шведски език.

30. Следователно, след като съществуват различия между текстовете на различните езици на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци, необходимостта от еднакво тълкуване на тази разпоредба налага тя да се тълкува с оглед на контекста и целта на правната уредба, от която тя е част [14]. Генезисът на дадена разпоредба също следва да се вземе предвид, доколкото позволява да се установи действителната воля на нейния автор [15].

31. В това отношение на първо място следва да се отбележи, че текстовете на всички езици на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци дават основание да се изключи автоматичното прилагане на Директивата за депонирането на отпадъци. Всъщност общото между текстовете на всички езици е това, че Директивата за депонирането на отпадъци „продължава“ да се прилага. Това сочи за изискването тази директива вече да е да е била приложима на по-ранен етап във времето, тоест за изискването условията за нейното прилагане да са били изпълнени в даден минал момент.

32. Действително в предложението на Комисията [16] вече са се съдържали изискванията по член 10, параграф 1 от Директивата относно минните отпадъци по отношение на запълването на кухини, но не и препращането в член 10, параграф 2 към Директивата за депонирането на отпадъци. Посоченото препращане е предложено от Парламента [17] и е възпроизведено от Съвета в общата позиция [18]. Квалификацията „когато е уместно“ все още не се е съдържала в предложението за изменение, направено от Парламента, но определено се съдържа в текстовете на различните езици на общата позиция, включително и в тези на окончателната редакция.

33. Следователно генезисът на член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци не позволява да се заключи, че с препращането към Директивата за депонирането на отпадъци се цели да се разшири нейното приложно поле. Напротив, по-логично е да се счита, че посоченото препращане представлява уточнение на обстоятелството, че разпоредбите на Директивата относно минните отпадъци, които се отнасят до запълването на кухини, не изключват възможността Директивата за депонирането на отпадъци да продължи да се прилага за други отпадъци освен миннодобивните отпадъци.

34. Този извод също съответства на нормативната система и на целите на Директивата относно минните отпадъци. Видно от членове 1 и 2 от посочената директива, същата урежда управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии, които в Директивата са определени като миннодобивни отпадъци. За разлика от това член 10, параграф 2 се отнася само до други отпадъци освен миннодобивните отпадъци. Ето защо би възникнало противоречие, ако Директивата относно минните отпадъци разширява, така да се каже, между другото, приложното поле на други правни уредби в областта на отпадъците.

35. При това положение член 10, параграф 2 от Директивата относно минните отпадъци следва да се тълкува в смисъл, че за запълването на кариера с други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, се прилага уредбата, съдържаща се в Директивата за депонирането на отпадъци, само ако са изпълнени условията за прилагане на последната директива.

14 — Вж. например решения Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, т. 17) и Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, т. 35).

15 — Решение Zurita García и Choque Cabrera (C-261/08 и C-348/08, EU:C:2009:648, т. 54 и цитираната съдебна практика).

16 — COM(2003) 319 окончателен.

17 — Позиция на Европейския парламент, приета на първо четене на 31 март 2004 г. с оглед приемането на Директива 2004/.../ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии.

18 — Обща позиция (ЕО) № 23/2005, приета от Съвета на 12 април 2005 година с оглед приемането на Директива 2005/.../ЕО на Европейския парламент и на Съвета от... относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО (ОВ CE 172, стр. 1). Вж. още документ на Съвета № 8933/04 от 28 април 2004 г.

Б– *По условията за прилагане на Директивата за депонирането на отпадъци*

36. Вторият подвъпрос на италианския Държавен съвет се отнася до приложното поле на Директивата за депонирането на отпадъци, а именно до това дали тя е приложима само за дейностите по обезвреждане на отпадъци, или и за някои дейности по оползотворяване.

37. Разграничението между обезвреждането и оползотворяването на отпадъци е от централно значение в правото на Съюза в областта на отпадъците. В йерархията на отпадъците, установена в член 4, параграф 1 от Директивата относно отпадъците, обезвреждането се намира на последно място, тоест то представлява най-лошият вариант, докато оползотворяването е на предпоследно място. Следователно по принцип то следва да бъде предпочетено пред обезвреждането. Всъщност съгласно член 3, точка 15 дадена дейност по оползотворяване има за резултат полезното използване на отпадъка чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция[19].

38. Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за депонирането на отпадъци същата се прилага за всички депа за отпадъци. Тези депа са дефинирани в член 2, буква ж) като *места за депониране на отпадъци* и за тяхното съхраняване на или във земята.

39. От това следва, че *оползотворяването на отпадъци* чрез тяхното съхраняване на или във земята не попада в обхвата на Директивата за депонирането на отпадъци, като в този смисъл са и становищата, които изразяват страните.

40. Директивата за депонирането на отпадъци обаче също съдържа някои двусмислени пасажи, които пораждат съмнение относно това, че тази директива е приложима само за обезвреждането на отпадъци, например в съображение 15, в член 3, параграф 2, второ тире или в член 6, буква а).

41. Съображение 15 от Директивата за депонирането на отпадъци гласи, че съгласно Директивата за отпадъците оползотворяването на инертните[20] или безопасните отпадъци е допустимо чрез използването им за повторно преработване/възстановяване, при рехабилитация на мини или строителни цели, които може да не са свързани с дейността на депата. От буквалния прочит на това съображение, а именно най-малкото на неговите текстове на немски, английски, нидерландски или френски език, следва, че посоченият начин на оползотворяване може при определени обстоятелства също да се разглежда като дейност по депониране. За разлика от това в текста на италиански език на това съображение посочените употреби категорично се изключват от дейността по депониране („non può costituire un'attività riguardante le discariche“).

42. Член 3, параграф 2, второ тире от Директивата за депонирането на отпадъци доразвива посочената идея и изключва от приложното поле на Директивата употребата в депата на инертни отпадъци, подходящи за преустрояване/възобновяване на стари мини, както и за строителни работи в депата. Подобно изключване е необходимо само ако за посочената употреба на отпадъци иначе би могла да се прилага Директивата за депонирането на отпадъци.

19 — Вж. също решение ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, т. 69).

20 — Вж. дефиницията по член 2, буква д) от Директивата за депонирането на отпадъци, посочена по-горе в точка 10.

43. Освен това в това отношение следва да се посочи член 6, буква а) от Директивата за депонирането на отпадъци. Според първо изречение от тази разпоредба следва да се депонират само отпадъците, които са вече преработени. Съгласно дефиницията в член 2, буква з) обработването на отпадъци обхваща различни процеси, с които по-специално също се цели „осигуряването на успешното“ оползотворяване. Това също сочи, че дейността по депониране може да съставлява оползотворяване.

44. Така или иначе се налага изводът, че нито една от тези разпоредби не предвижда Директивата за депонирането на отпадъци да се прилага за оползотворяването на отпадъци. Нещо повече, и другите разпоредби не съдържат уредба в този смисъл. При това положение следва да се приеме, че става въпрос само за формулирани по двусмислен начин разпоредби, които се дължат на обстоятелството, че Съдът се е произнесъл по въпроса доколко депонирането на отпадъци може да съставлява оползотворяване едва след приемането на Директивата за депонирането на отпадъци [21].

45. Това обаче не означава, че околната среда не е защитена в достатъчна степен в случаите, когато дейността по запълването на кариера следва да се счита за дейност по оползотворяване. Действително в тази хипотеза не биха били приложими строгите и подробни разпоредби на Директивата за депонирането на отпадъци, но общите изисквания на правото в областта на отпадъците, и по-специално предвиденото в членове 1 и 13 от Директивата относно отпадъците задължение за защита на околната среда и човешкото здраве, по принцип продължават да се прилагат за действията по оползотворяване на отпадъци. Съдържанието на мерките, които следва да бъдат предприети, не е конкретно уредено, но държавите членки са обвързани относно целите, които трябва да бъдат постигнати, като им е оставена свобода на преценка при оценката на необходимостта от такива мерки [22].

46. Сред тези мерки са по-специално мерки за предотвратяване на депонирането на *неподходящи* отпадъци, например контрол на използваните отпадъци, какъвто е предвиденият в член 11 от Директивата за депонирането на отпадъци. Както Австрия посочва, при определянето на мерките за защита във връзка с оползотворяването на отпадъци чрез депониране освен това обаче също е логично държавите членки да се придържат към разпоредбите на Директивата за депонирането на отпадъци.

47. За разлика от това, едва след като са били напълно оползотворени чрез депониране или друг процес, тоест са придобили същите качества и характеристики, каквито има суровината, използвана за запълването, подходящите отпадъци биха могли да бъдат изключени от приложното поле на правото в областта на отпадъците [23].

48. Ето защо в обобщение на втория подвъпрос следва да се отговори, че Директивата за депонирането на отпадъци е приложима не за оползотворяването, а само за обезвреждането на отпадъци чрез депонирането им на или във земята.

21 — Решение ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, т. 58—71).

22 — Решение EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, т. 45).

23 — Решение Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 56 и 57).

B– *По разграничението между обезвреждане на отпадъци и оползотворяване на отпадъци в хипотезата на дейност по запълване на кариери с отпадъци*

49. Преценката дали за дейността по запълване на кариери с отпадъци се прилагат специфичните разпоредби на Директивата за депонирането на отпадъци или само общите изисквания на Директивата за отпадъците, изисква накрая да бъде изяснен въпросът дали и съответно при какви условия посоченото използване следва да се разглежда като обезвреждане на отпадъци или като оползотворяване на отпадъци.

50. На този въпрос следва да се отговори въз основа на действащата понастоящем Директива за отпадъците с оглед на обстоятелството, че досега все още никакви отпадъци не са били поставени обратно в кариерата. Следователно всички отпадъци, отговарящи на условията за това използване, трябва да се разглеждат в съответствие с разпоредбите, приложими към настоящия момент. Този извод не може да бъде променен по никакъв начин от обстоятелството, че производството по издаване на разрешение за дейността по запълване на кариерата е било започнато още по време на действието на консолидираната стара Директива за отпадъците.

51. Дефиницията за обезвреждане в член 3, точка 19 от Директивата за отпадъците обхваща всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия.

52. От своя страна член 3, точка 15 от Директивата за отпадъците дефинира като „оползотворяване“ всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъка за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъка да изпълнява тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло. Тази дефиниция в по-голямата си част е съобразена — което е особено ясно изразено в текста ѝ на английски език — с практиката на Съда относно старата Директива за отпадъците [24].

53. Видно от посочената дефиниция, за да е налице оползотворяване, е необходимо да са изпълнени две условия, а именно, първо, използването на отпадъка за полезна цел, и второ, замяната на материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция.

54. Безспорно първото условие е от основно значение, тъй като само полезното използване на отпадъка може изобщо да бъде признато за оползотворяване, а и използването на отпадъци за запълването на кариери по принцип изглежда полезно. Самата дефиниция за обезвреждане в смисъл, че възстановяването на вещества или енергия не изключва възможността да е налице дейност по обезвреждане [25], обаче показва, че само наличието на полезно използване само по себе си не е достатъчно.

55. Напротив, от решаващо значение за наличието на дейност по оползотворяване е отпадъкът да е заместител на материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция [26].

24 — Решение ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, т. 69).

25 — По този въпрос вж. и решение Комисия/Люксембург (C-458/00, EU:C:2003:94, т. 43).

26 — Вж. заключенията на генералния адвокат Jacobs по дело ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, т. 86 и 87) и по дело Palin Granit и Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, т. 37), както и решение Комисия/Люксембург (C-458/00, EU:C:2003:94, т. 44).

56. Обединеното кралство правилно подчертава посочената характеристика. Поради високите разходи тази държава членка изразява съмнение, че поначало отново ще бъдат запълвани кариери, при положение че за тази цел не са на разположение никакви отпадъци. Според тази държава членка обстоятелството, че извършването на дейността по запълване вероятно е условие за получаване на разрешението за извършване на кариерни дейности, не разсейва по никакъв начин това съмнение, тъй като по правило разрешението отразявало плановете на оператора и обикновено също можело да бъде изменено, ако се окажело, че дейността по запълване водела до несъразмерни разходи.

57. На пръв поглед посочената теза буди изненада, тъй като Съдът по принцип вече е признал дейността по запълване за оползотворяване. Следва обаче да се има предвид, че в това отношение става въпрос за запълването на щолни, които, ако не бъдат запълнени, трайно са застрашени от срутване, в резултат от което могат да бъдат нанесени щети на повърхността на земята[27]. Подобни рискове са значително по-малки при кариери, чиято експлоатация е преустановена. Доколкото такива рискове съществуват, за овладяването им вероятно не е необходимо да бъде извършен процес на пълно запълване. Освен това, противно на твърдяното от Полша, също не считам, че във всички случаи е наложително да се запълва дадена кариера, за да може земята отново да се използва за други цели.

58. Поради това следва да бъде споделено становището на Обединеното кралство, че компетентните национални органи трябва да проверят внимателно дали чрез запълването на кариера с отпадъци действително се заменят други материали. Важна индиция в това отношение би следвало да бъде обстоятелството дали операторът на кариерата трябва да плати за използваните отпадъци, или му се плаща за това да ги използва. В последната хипотеза има много основания да се приеме, че кариерата няма да бъде запълнена без отпадъците, тоест че става въпрос за обезвреждане на отпадъци[28].

59. Впрочем в заключението си по дело ASA генералният адвокат Jacobs вече е посочил, че характеристиката „заместител на други материали“ включва критерий, който по-специално Комисията подчертава, а именно подходящия за съответната функция характер на отпадъка[29]. Всъщност неподходящи отпадъци не могат да заместят други материали, които са подходящи. Трудно би могло да се приеме също и че използването на неподходящи отпадъци може да обслужва полезни цели по смисъла на първия критерий за оползотворяване на отпадъците.

60. Следователно, след като дефиницията на понятието за насипване в член 1, точка 6 от Решение 2011/753 изисква отпадъците да имат подходящ характер, тя не ограничава понятието за оползотворяване, а само уточнява една характеристика на понятието за оползотворяване, която вече се съдържа имплицитно в това понятие. Подобно значение има посочването на подходящия характер на отпадъците в съображение 15 и в член 3, параграф 2, второ тире от Директивата за депонирането на отпадъци.

61. Както правилно отбелязват провинция Бари и Комисията, предоставената от Държавния съвет информация относно отпадъците, предвидени за запълването, поражда съмнение, че всички визирани видове отпадъци действително са подходящи за запълване. Видно от съображение 15 от Директивата за депонирането на отпадъци, на условията за това по принцип отговарят само инертните отпадъци или подходящите безопасни отпадъци. Не е ясно дали всички визирани видове отпадъци попадат в една от тези категории. Националните органи и юрисдикции трябва да изяснят допълнително този въпрос.

27 — Вж. заключението на генералния адвокат Jacobs по дело ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, т. 85 и 87) и решение AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, т. 36—38).

28 — Вж. заключението на генералния адвокат Jacobs по дело ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, т. 88).

29 — EU:C:2001:610, т. 87.

62. Ето защо на третия подвъпрос следва да се отговори, че дейността по запълване на кариера с други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, представлява дейност по оползотворяване на отпадъци, ако компетентните органи установят, че отпадъците се използват за полезна цел, като действително заместват други материали, което обстоятелство по-специално предполага отпадъците да са подходящи да заместят тези материали.

V – **Заключение**

63. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Член 10, параграф 2 от Директива 2006/21/ЕО относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии следва да се тълкува в смисъл, че за дейността по запълване на кариера с други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, се прилага уредбата относно отпадъците, съдържаща се в Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, само ако са изпълнени условията за прилагане на последната директива.

2) Директива 1999/31 не е приложима за оползотворяването, а само за обезвреждането на отпадъци чрез депонирането им на или във земята.

3) Дейността по запълване на кариера с други отпадъци, освен миннодобивните отпадъци, представлява дейност по оползотворяване на отпадъци, ако компетентните органи установят, че отпадъците се използват за полезна цел, като действително заместват други материали, което обстоятелство по-специално предполага отпадъците да са подходящи да заместят тези материали“.