Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 21ης Απριλίου 2016 [1]

Υπόθεση C-147/15

Provincia di Bari
κατά
Edilizia Mastrodonato Srl
[αίτηση του Consiglio di Stato (Ιταλία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Οδηγία 2006/21/ΕΚ — Εξορυκτικά απόβλητα — Οδηγία 1999/31/ΕΚ — Χώροι υγειονομικής ταφής — Πλήρωση εγκαταλελειμμένου λατομείου με απόβλητα — Ανάκτηση αποβλήτων»

I – Εισαγωγή

1. Η ιταλική περιφέρεια της Απουλίας θέτει επανειλημμένως ενώπιον του Δικαστηρίου ζητήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας: Πώς εκτιμώνται ορισμένες αποφάσεις των δημοτικών αρχών με γνώμονα την οδηγία για τους οικοτόπους [2] [3]; Απαγορεύει η εν λόγω οδηγία την τοποθέτηση ανεμογεννητριών σε ζώνες προστασίας των πτηνών [4]; Επίσης, υπήρχε εκεί παράνομος χώρος υγειονομικής ταφής αποβλήτων ή μήπως όχι [5]; Αυτά είναι ορισμένα μόνο παραδείγματα διαδικασιών σχετικά με ζητήματα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας που αφορούν τη συγκεκριμένη περιφέρεια.

2. Οι υποθέσεις αυτές ενδεχομένως συνετέλεσαν στην αύξηση της ευαισθητοποιήσεως των αρμόδιων αρχών για τέτοιου είδους ζητήματα, με αποτέλεσμα αυτές να βλέπουν με σκεπτικισμό τα σχέδια πληρώσεως εγκαταλελειμμένου λατομείου με απόβλητα. Αντικείμενο της αντιδικίας τους με τον φορέα υλοποιήσεως του εν λόγω σχεδίου αποτελεί το ζήτημα αν έχουν εφαρμογή οι αυστηροί κανόνες της οδηγίας για την υγειονομική ταφή [6] ή μόνον η γενική νομοθεσία για τα απόβλητα.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

3 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-179/06, EU:C:2007:578).

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

5 — Προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2162, σημεία 113 έως 134).

6 — Οδηγία 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ L 182, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2011/97/ΕΕ του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2011, για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/31/ΕΚ όσον αφορά τα ειδικά κριτήρια αποθηκεύσεως μεταλλικού υδραργύρου που θεωρείται απόβλητο (ΕΕ L 328, σ. 49).

3. Η αντιδικία απορρέει από το γεγονός ότι η οδηγία για τα εξορυκτικά απόβλητα [7] παραπέμπει, όσον αφορά την πλήρωση κοιλοτήτων με απόβλητα, στην οδηγία για την υγειονομική ταφή. Το Δικαστήριο πρέπει τώρα να διασαφηνίσει αν πρόκειται για παραπομπή σε νομική βάση ή σε έννομες συνέπειες, δηλαδή αν πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή ή αν οι έννομες συνέπειές της επέρχονται χωρίς περαιτέρω εξέταση όσον αφορά την πλήρωση. Επιρροή στο ζήτημα αυτό ασκούν επίσης οι διαφορές μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων της διατάξεως που προβαίνει στην παραπομπή.

4. Περαιτέρω, το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει ειδικά το ζήτημα αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, η πλήρωση λατομείου με απόβλητα αποτελεί εργασία ανακτήσεως ή διαθέσεως αποβλήτων.

II – Το νομικό πλαίσιο

Α — *Η οδηγία για τα εξορυκτικά απόβλητα*

5. Το άρθρο 1 της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα ορίζει το αντικείμενό της:

«Η παρούσα οδηγία προβλέπει μέτρα, διαδικασίες και κατευθύνσεις για την κατά το δυνατόν πρόληψη ή μείωση παντός είδους δυσμενών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ιδιαίτερα στον αέρα, στο νερό, στο έδαφος, στην πανίδα, στη χλωρίδα, και στο τοπίο, καθώς και τυχόν επακόλουθων κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία, που προκύπτουν από τη διαχείριση αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας.»

6. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα προκύπτει από το άρθρο της 2:

«(1) 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»).

[…]

(4) Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της κοινοτικής νομοθεσίας, τα απόβλητα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας δεν υπόκεινται στις διατάξεις της [οδηγίας για την υγειονομική ταφή].»

7. Το άρθρο 10 της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα διέπει την πλήρωση κοιλοτήτων και, στο πλαίσιο αυτό, παραπέμπει στην οδηγία για την υγειονομική ταφή:

«(1) Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο φορέας, 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: […]

(2) Η [οδηγία για την υγειονομική ταφή] εξακολουθεί να εφαρμόζεται στα απόβλητα, πλην των εξορυκτικών αποβλήτων, που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής.»

7 — Οδηγία 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 L 102, σ. 15), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 596/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, για την προσαρμογή στην απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, ορισμένων πράξεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης, όσον αφορά την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο (ΕΕ L 188, σ. 14).

8. Η αιτιολογική σκέψη 20 της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα επεξηγεί τη διάταξη αυτή ως εξής:

«Τα απόβλητα που επαναφέρονται στις κοιλότητες εκσκαφής είτε για την αποκατάσταση των κοιλοτήτων αυτών είτε για κατασκευαστικούς σκοπούς όσον αφορά τη διαδικασία εξόρυξης ορυκτών, όπως η κατασκευή ή η συντήρηση, εντός των κοιλοτήτων, μέσων πρόσβασης για μηχανήματα, διαδρόμων μεταφοράς, διαφραγμάτων, φραγμάτων ασφαλείας ή αναχωμάτων, πρέπει επίσης να υπόκεινται σε ορισμένες απαιτήσεις ώστε να προστατεύονται τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα, να διασφαλίζεται η σταθερότητα των συγκεκριμένων αποβλήτων και να εξασφαλίζεται κατάλληλη παρακολούθηση μετά την παύση των εν λόγω δραστηριοτήτων. Συνεπώς, τα απόβλητα αυτά δεν θα πρέπει να υπόκεινται στις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας η οποία αφορά αποκλειστικά τις "εγκαταστάσεις αποβλήτων", εκτός των απαιτήσεων που μνημονεύονται στην ειδική διάταξη περί των κοιλοτήτων εκσκαφής.»

Β — *Η οδηγία για την υγειονομική ταφή*

9. Η αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας για την υγειονομική ταφή αναφέρεται στη χρησιμοποίηση αποβλήτων για σκοπούς πληρώσεως:

«[…] 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.»

10. Το άρθρο 2 της οδηγίας για την υγειονομική ταφή ορίζει ειδικά τις έννοιες του «χώρου υγειονομικής ταφής» και της «επεξεργασίας»:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[…]

ε) "αδρανή απόβλητα": τα απόβλητα που δεν υφίστανται καμία σημαντική φυσική, χημική ή βιολογική μετατροπή. Τα αδρανή απόβλητα δεν διαλύονται, δεν καίγονται ούτε συμμετέχουν σε άλλες φυσικές ή χημικές αντιδράσεις, δεν βιοδιασπώνται ούτε επιδρούν δυσμενώς σε άλλα υλικά με τα οποία έρχονται σε επαφή κατά τρόπο ικανό να προκαλέσει ρύπανση του περιβάλλοντος ή να βλάψει την υγεία του ανθρώπου. Η συνολική αποπλυσιμότητα και περιεκτικότητα σε ρύπους των αποβλήτων και η οικοτοξικότητα των στραγγισμάτων πρέπει να είναι αμελητέες, και ειδικότερα να μη θέτει σε κίνδυνο την ποιότητα των επιφανειακών ή/και υπογείων υδάτων·

[…]

ζ) "χώρος υγειονομικής ταφής": κάθε χώρος διάθεσης αποβλήτων για την απόθεση των αποβλήτων επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως, συμπεριλαμβανομένων:

— των εσωτερικών χώρων διάθεσης των αποβλήτων (δηλαδή των χώρων υγειονομικής ταφής στους οποίους ένας παραγωγός αποβλήτων πραγματοποιεί τη διάθεσή τους στον τόπο παραγωγής) και

— κάθε μόνιμος (δηλαδή χρησιμοποιούμενος άνω του έτους) χώρος προσωρινής εναποθήκευσης αποβλήτων,

αλλά εξαιρουμένων:

— των εγκαταστάσεων στις οποίες εκφορτώνονται τα απόβλητα με σκοπό την προετοιμασία τους για περαιτέρω μεταφορά τους προς ανάκτηση χρήσιμων υλών, επεξεργασία ή διάθεση αλλού και

— της εναποθήκευσης των αποβλήτων πριν από την ανάκτηση χρήσιμων υλών ή την επεξεργασία για διάστημα μικρότερο των τριών ετών κατά γενικό κανόνα και

— της εναποθήκευσης αποβλήτων πριν από τη διάθεση για διάστημα μικρότερο του έτους·

η) "επεξεργασία": οι φυσικές, θερμικές, χημικές ή βιολογικές διεργασίες, συμπεριλαμβανομένης της διαλογής, που μεταβάλλουν τα χαρακτηριστικά των αποβλήτων προκειμένου να περιοριστούν ο όγκος ή οι επικίνδυνες ιδιότητές τους, να διευκολυνθεί η διακίνησή τους ή να βελτιωθεί η ανάκτηση χρήσιμων υλών·

[…]»

11. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή ορίζεται στο άρθρο της 3:

«(1) Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία για κάθε χώρο υγειονομικής ταφής, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 2 στοιχείο στ).

(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,

— […]»

12. Κατά το άρθρο 6, στοιχείο α′, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι σε χώρους υγειονομικής ταφής πραγματοποιείται διάθεση μόνον αποβλήτων που έχουν υποβληθεί σε επεξεργασία:

«[Σ]ε χώρους υγειονομικής ταφής πραγματοποιείται διάθεση μόνον αποβλήτων που έχουν υποστεί επεξεργασία· η παρούσα διάταξη μπορεί να μην εφαρμόζεται στα […].»

Γ — *Η οδηγία για τα απόβλητα*

13. Οι βασικές αρχές τις νομοθεσίας της Ένωσης για τα απόβλητα διατυπώνονται στην οδηγία για τα απόβλητα [8]. Η οδηγία αυτή αντικατέστησε, με έναρξη ισχύος στις 12 Δεκεμβρίου 2010 (άρθρο 41), την ενοποιημένη έκδοση [9] της παλαιάς οδηγίας για τα απόβλητα [10], στην οποία βασίζεται το μεγαλύτερο μέρος της υπάρχουσας νομολογίας.

8 — Οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (ΕΕ L 312, σ. 3).

9 — Οδηγία 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 114, σ. 9).

10 — Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32).

14. Το άρθρο 3 της οδηγίας για τα απόβλητα ορίζει διάφορες έννοιες:

«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,

[…]»

Δ — *Η απόφαση 2011/753/ΕΕ*

15. Η απόφαση 2011/753/ΕΕ[11] σκοπό έχει να προαγάγει την εφαρμογή του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα απόβλητα, κατά το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτύχουν μέχρι το 2020 ορισμένους κατ' ελάχιστον στόχους σχετικά με την προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και τους άλλους τρόπους ανακτήσεως υλικών, περιλαμβανομένων των εργασιών πληρώσεως κατά τις οποίες γίνεται χρήση αποβλήτων σε υποκατάσταση άλλων υλικών. Προς τούτο, το άρθρο 1, σημείο 6, της αποφάσεως ορίζει την έννοια της επιχώσεως:

«Εκτός από τους ορισμούς που προβλέπονται στο άρθρο 3 της [οδηγίας για τα απόβλητα], για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[…]

6. "επίχωση": εργασία ανάκτησης κατά την οποία χρησιμοποιούνται κατάλληλα απόβλητα σε χώρους όπου έχουν γίνει εκσκαφές με σκοπό την ποιοτική αποκατάστασή τους ή για λόγους μηχανικής ισορροπίας στην αρχιτεκτονική τοπίου, υποκαθιστώντας υλικά που δεν είναι απόβλητα.»

ΙΙΙ – Τα πραγματικά περιστατικά και η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

16. Η εταιρία Edilizia Mastrodonato s.r.l. (στο εξής: Edilizia Mastrodonato) υπέβαλε στις 16 Μαρτίου 2010 αίτηση «επεκτάσεως» λατομείου, η οποία συνοδεύτηκε ειδικά με σχέδιο περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως των ζωνών τις οποίες αφορά η συγκεκριμένη εξορυκτική δραστηριότητα.

11 — Απόφαση της Επιτροπής, της 18ης Νοεμβρίου 2011, περί θεσπίσεως κανόνων και μεθόδων υπολογισμού για τον έλεγχο της συμμορφώσεως προς τους στόχους του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 310, σ. 11).

17. Ειδικότερα, το σχέδιο αυτό προέβλεπε ότι η αποψίλωση των ζωνών στις οποίες δεν είχαν ακόμη πραγματοποιηθεί εργασίες εξορύξεως θα γινόταν παράλληλα με τις εργασίες περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως των ζωνών στις οποίες είχαν ήδη πραγματοποιηθεί εργασίες εκμεταλλεύσεως. Οι εργασίες αποκαταστάσεως θα διεξάγονταν κατά τη διάρκεια περιόδου είκοσι ετών, μέσω της σταδιακής χρήσεως ορισμένων μη εξορυκτικών αποβλήτων συνολικού όγκου 1 200 000 κυβικών μέτρων. Έπρεπε να πρόκειται για μη επικίνδυνα απόβλητα κατά την έννοια μιας υπουργικής αποφάσεως της 5ης Φεβρουαρίου 1998. Η περίοδος περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως θα ήταν παράλληλη με τη διάρκεια της ζητηθείσας άδειας για την εκμετάλλευση των επιπλέον εκτάσεων.

18. Μετά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) γνωστοποίησε, κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, ότι σε τεχνική έκθεση της Edilizia Mastrodonato προβλέπεται η χρησιμοποίηση διαφόρων ειδών αποβλήτων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται σκωρία από χαλυβουργικές εργασίες, απόβλητα σκυροδέματος, τούβλα, γύψος από τη χημική βιομηχανία, καθώς και άλλα απόβλητα από πέτρες ή ασβεστόλιθους.

19. Με απόφαση της αρμόδιας περιβαλλοντικής αρχής της 19ης Ιανουαρίου 2011, παρατάθηκε η ισχύς της θετικής γνώμης σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων την οποία η εν λόγω αρχή είχε διατυπώσει το 2007 υπέρ της Edilizia Mastrodonato.

20. Στις 21 Σεπτεμβρίου 2011 οι αρμόδιες για τις εξορυκτικές δραστηριότητες υπηρεσίες χορήγησαν άδεια επεκτάσεως του λατομείου, υπό τον ρητό όρο διεξαγωγής «εργασιών αποκαταστάσεως των ζωνών του συγκεκριμένου λατομείου, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο σχέδιο».

21. Ακολούθως, η Edilizia Mastrodonato κίνησε απλοποιημένη διαδικασία με σκοπό την έναρξη των εργασιών περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως. Ωστόσο, μια υπηρεσία της Επαρχίας του Μπάρι διέταξε, με το έγγραφο της 15ης Νοεμβρίου 2012 που προσβλήθηκε πρωτοδίκως, την αναστολή της διαδικασίας αυτής.

22. Αντικείμενο αντιδικίας αποτελεί έκτοτε το ζήτημα αν η πλήρωση θεωρείται χώρος υγειονομικής ταφής αποβλήτων κατά την έννοια της οδηγίας για την υγειονομική ταφή και υπόκειται στις αντίστοιχες προϋποθέσεις αδειοδοτήσεως.

23. Στο πλαίσιο της ανωτέρω διαδικασίας, το Consiglio di Stato έθεσε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η δραστηριότητα πληρώσεως χώρου υγειονομικής ταφής —όταν χρησιμοποιούνται απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα— πάντοτε υπόκειται στην περί αποβλήτων ρύθμιση της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, ακόμη και αν δεν πρόκειται για εργασίες διαθέσεως αποβλήτων, αλλά για ανάκτηση;»

24. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν, πέραν της Edilizia Mastrodonato, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Ιταλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Πολωνίας, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 10ης Μαρτίου 2016 έλαβαν μέρος η Επαρχία του Μπάρι, η Ιταλία, η Πολωνία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή.

IV – Νομική εκτίμηση

25. Μολονότι το ερώτημα του Consiglio di Stato αναφέρεται σε πλήρωση χώρου υγειονομικής ταφής, από το σύνολο των περιστάσεων της υποθέσεως της κύριας δίκης προκύπτει ότι στην πραγματικότητα πρόκειται για πλήρωση λατομείου. Σκοπός του ερωτήματος είναι να διασαφηνιστεί αν η εν λόγω πλήρωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, καθόσον στην περίπτωση αυτή δεν έχει εφαρμογή η απλοποιημένη διαδικασία η οποία κινήθηκε από την Edilizia Mastrodonato.

26. Για να διασαφηνιστεί το ανωτέρω ζήτημα πρέπει να δοθεί απάντηση σε τρία υποερωτήματα, δηλαδή:

— πρώτον, μήπως, όσον αφορά την πλήρωση λατομείου με απόβλητα, έχει πάντοτε εφαρμογή, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα, η οδηγία για την υγειονομική ταφή,

— δεύτερον, μήπως η οδηγία για την υγειονομική ταφή έχει εφαρμογή μόνο για τις εργασίες διαθέσεως αποβλήτων ή επίσης για τις εργασίες ανακτήσεως αποβλήτων, και

— τρίτον, η πλήρωση λατομείου με απόβλητα θεωρείται, με γνώμονα τη νομοθεσία για τα απόβλητα, διάθεση ή ανάκτηση αποβλήτων;

Α — *Επί του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα*

27. Το ερώτημα αν η πλήρωση λατομείου με απόβλητα τα οποία δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα εμπίπτει, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα, πάντοτε στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή εκπλήσσει αν ληφθεί ως βάση η γερμανική γλωσσική απόδοση του άρθρου 10, παράγραφος 2, αλλά εξηγείται αν εξεταστεί υπό το πρίσμα της ιταλικής γλωσσικής αποδόσεως της εν λόγω διατάξεως.

28. Κατά τη γερμανική γλωσσική απόδοση, η οδηγία για την υγειονομική ταφή εξακολουθεί, *όπου απαιτείται* [«*gegebenenfalls*»], να έχει εφαρμογή στα απόβλητα, πλην των εξορυκτικών αποβλήτων, που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής. Η χρήση του όρου «gegebenenfalls» αποκλείει ότι η οδηγία για την υγειονομική ταφή έχει πάντοτε εφαρμογή. Αντιθέτως, πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της. Παρόμοια είναι η διατύπωση, επί παραδείγματι, της αγγλικής αποδόσεως του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα, κατά την οποία η οδηγία για την υγειονομική ταφή έχει εφαρμογή μόνο «as appropriate» [12].

29. Αντιθέτως, η ιταλική, όπως επίσης, επί παραδείγματι, η γαλλική απόδοση του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα, δεν περιλαμβάνει αντίστοιχο όρο [13]. Τούτο μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει πως η οδηγία για την υγειονομική ταφή ισχύει πάντοτε για τα μη εξορυκτικά απόβλητα που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση κοιλοτήτων εκσκαφής.

12 — Το ίδιο πρότυπο φαίνεται να ακολουθείται στη δανική, την πολωνική και την πορτογαλική απόδοση.

13 — Το πρότυπο αυτό φαίνεται επίσης να ακολουθείται στην ισπανική, την ολλανδική, τη ρουμανική και τη σουηδική απόδοση.

30. Επομένως, εφόσον οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα αποκλίνουν μεταξύ τους, η ανάγκη ομοιόμορφης ερμηνείας της διατάξεως αυτής επιτάσσει να ερμηνευθεί με κριτήριο το πλαίσιο και τον σκοπό της κανονιστικής ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί στοιχείο [14]. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το ιστορικό θεσπίσεως της διατάξεως, στον βαθμό που από αυτό προκύπτει η αληθής βούληση του συντάκτη της [15].

31. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι όλες οι γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα περιέχουν ένα ενδεικτικό στοιχείο το οποίο συνηγορεί κατά της αυτόματης εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή. Συγκεκριμένα, κοινό σημείο στη διατύπωση όλων των γλωσσικών αποδόσεων είναι ότι η οδηγία για την υγειονομική ταφή «εξακολουθεί» να έχει εφαρμογή. Αυτό δείχνει ότι η εφαρμογή της οδηγίας αυτής αποτελεί προαπαιτούμενο, δηλαδή ότι προηγουμένως πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.

32. Ασφαλώς, η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής [16] ήδη περιλάμβανε τους σχετικούς με την πλήρωση κοιλοτήτων κανόνες του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα, αλλά δεν περιλάμβανε την παραπομπή του άρθρου 10, παράγραφος 2, προς την οδηγία για την υγειονομική ταφή. Η παραπομπή αυτή προτάθηκε από το Κοινοβούλιο [17] και υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο με την κοινή θέση του [18]. Μολονότι ο όρος «gegebenenfalls» δεν περιλαμβανόταν στην τροποποιητική πρόταση του Κοινοβουλίου, περιλαμβανόταν σε εκείνες τις γλωσσικές αποδόσεις της κοινής θέσεως οι οποίες τον έχουν περιλάβει επίσης στην τελική μορφή της οδηγίας.

33. Επομένως, στο ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα δεν υπάρχει τίποτα που να δείχνει ότι η παραπομπή προς την οδηγία για την υγειονομική ταφή απέβλεπε στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της. Αντιθέτως, είναι πιο εύλογο να θεωρηθεί ότι η παραπομπή αυτή επέχει θέση διασαφηνίσεως ως προς το ότι οι διατάξεις της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα που διέπουν την πλήρωση κοιλοτήτων δεν αποκλείουν τη συνέχιση της εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή σε απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά.

34. Τούτο συνάδει επίσης με το γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο και τους σκοπούς της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα. Κατά τα άρθρα της 1 και 2, η οδηγία αυτή διέπει τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας τα οποία ορίζονται στην οδηγία ως εξορυκτικά απόβλητα. Αντιθέτως, το άρθρο 10, παράγραφος 2, αφορά μόνο τα απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά. Επομένως, θα ήταν αντιφατικό η οδηγία για τα εξορυκτικά απόβλητα να διευρύνει τρόπον τινά παρεμπιπτόντως το πεδίο εφαρμογής άλλων ρυθμίσεων της νομοθεσίας για τα απόβλητα.

35. Κατά συνέπεια, το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας για τα εξορυκτικά απόβλητα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η πλήρωση λατομείου με απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα υπόκειται στην περί αποβλήτων ρύθμιση της οδηγίας για την υγειονομική ταφή μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

14 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, σκέψη 17), και Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, σκέψη 35).

15 — Απόφαση Zurita García και Choque Cabrera (C-261/08 και C-348/08, EU:C:2009:648, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

16 — COM(2003) 319 τελικό.

17 — Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καθορίστηκε σε πρώτη ανάγνωση στις 31 Μαρτίου 2004 εν όψει της εγκρίσεως της οδηγίας 2004/…/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας.

18 — Κοινή θέση (ΕΚ) 23/2005, της 12ης Απριλίου 2005, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ (ΕΕ C 172 E, σ. 1). Βλ. επίσης έγγραφο αριθ. 8933/04 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 2004.

Β — *Επί των προϋποθέσεων εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή*

36. Το δεύτερο υποερώτημα του Consiglio di Stato αφορά το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, δηλαδή το ζήτημα αν αυτή έχει εφαρμογή μόνο για τη διάθεση αποβλήτων ή αν καταλαμβάνει επίσης ορισμένες εργασίες ανακτήσεως.

37. Η διάκριση μεταξύ διαθέσεως και ανακτήσεως αποβλήτων είναι κεντρικής σημασίας στη νομοθεσία της Ένωσης για τα απόβλητα. Στην κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα απόβλητα ιεράρχηση των αποβλήτων η διάθεση καταλαμβάνει την τελευταία θέση, αποτελώντας την υποδεέστερη εναλλακτική δυνατότητα, ενώ η ανάκτηση καταλαμβάνει την προτελευταία θέση. Επομένως, η ανάκτηση πρέπει κατά βάση να προκρίνεται έναντι της διαθέσεως. Πράγματι, βάσει του άρθρου 3, σημείο 15, η ανάκτηση έχει ως αποτέλεσμα ότι τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό, υποκαθιστώντας άλλα υλικά που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την επιτέλεση συγκεκριμένης λειτουργίας[19].

38. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή όσον αφορά κάθε χώρο υγειονομικής ταφής. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο ζ′, της ίδιας οδηγίας, ως χώρος υγειονομικής ταφής ορίζεται κάθε *χώρος διαθέσεως αποβλήτων* για την απόθεση των αποβλήτων επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως.

39. Έτσι, η *ανάκτηση αποβλήτων* μέσω αποθέσεως των αποβλήτων επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως δεν καταλαμβάνεται από την οδηγία για την υγειονομική ταφή, πράγμα που υποστηρίζουν επίσης οι λαβόντες μέρος στην προδικαστική διαδικασία.

40. Πάντως, η οδηγία για την υγειονομική ταφή περιέχει επίσης ορισμένα διφορούμενα χωρία, που γεννούν αμφιβολίες ως προς το αν τελικά αυτή έχει εφαρμογή μόνο για τη διάθεση αποβλήτων, όπως είναι η αιτιολογική σκέψη 15, το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, ή το άρθρο 6, στοιχείο α′.

41. Στην αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας για την υγειονομική ταφή εκτίθεται ότι, σύμφωνα με την οδηγία για τα απόβλητα, η ανάκτηση αδρανών[20] ή μη επικίνδυνων αποβλήτων, ανάλογα με την καταλληλότητά τους, μέσω της χρησιμοποιήσεώς τους σε έργα αναδιαρθρώσεως/αποκαταστάσεως και επιχώσεως ή για λόγους κατασκευής δεν αποτελεί απαραιτήτως δραστηριότητα υγειονομικής ταφής. Βάσει της γραμματικής ερμηνείας του ανωτέρω χωρίου —τουλάχιστον όπως αυτό έχει στη γερμανική, την αγγλική, την ολλανδική ή τη γαλλική γλωσσική απόδοση—, αυτού του είδους η ανάκτηση μπορεί επίσης να θεωρηθεί, υπό ορισμένες συνθήκες, ως δραστηριότητα υγειονομικής ταφής. Αντιθέτως, η ιταλική γλωσσική απόδοση της εν λόγω αιτιολογικής σκέψεως αποκλείει κατηγορηματικά τις εν λόγω μορφές χρήσεως αποβλήτων από την έννοια της δραστηριότητας υγειονομικής ταφής («non può costituire un'attività riguardante le discariche»).

42. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, βασιζόμενο στην ανωτέρω παραδοχή, εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τη χρήση κατάλληλων αδρανών αποβλήτων σε εργασίες αναπλάσεως/αποκαταστάσεως και για επιχωματώσεις ή κατασκευαστικούς σκοπούς, σε χώρους υγειονομικής ταφής. Η εξαίρεση αυτή είναι αναγκαία μόνον αν μια τέτοια χρήση αποβλήτων θα μπορούσε, ελλείψει της εξαιρέσεως αυτής, να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την υγειονομική ταφή.

19 — Βλ. επίσης απόφαση ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, σκέψη 69).

20 — Βλ. ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο β′, της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, σημείο 10 ανωτέρω.

43. Επιπλέον, στο πλαίσιο αυτό, χρήζει μνείας επίσης το άρθρο 6, στοιχείο α', της οδηγίας για την υγειονομική ταφή. Κατά την πρώτη ημιπερίοδό του, σε χώρους υγειονομικής ταφής πραγματοποιείται διάθεση μόνον αποβλήτων που έχουν υποβληθεί σε επεξεργασία. Η επεξεργασία αποβλήτων περιλαμβάνει, κατά τον σχετικό ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο η', διάφορες εργασίες οι οποίες, μεταξύ άλλων, αποβλέπουν στη «βελτίωση» της ανακτήσεως. Επίσης αυτό συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας ότι η δραστηριότητα υγειονομικής ταφής μπορεί να είναι ανάκτηση.

44. Πάντως, παραμένει το γεγονός ότι ουδεμία από τις ανωτέρω διατάξεις επιτάσσει την εφαρμογή της οδηγίας για την υγειονομική ταφή στην ανάκτηση αποβλήτων. Ούτε κατά τα λοιπά προκύπτει ότι υπάρχει κανονιστική ρύθμιση τέτοιου περιεχομένου. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται απλώς για διφορούμενες διατάξεις, οι οποίες μπορούν να εξηγηθούν από το ότι το Δικαστήριο μόνο μετά την έκδοση της οδηγίας για την υγειονομική ταφή αποφάνθηκε επί του ζητήματος σε ποιο μέτρο η απόθεση αποβλήτων μπορεί να αποτελεί ανάκτηση [21].

45. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι η προστασία του περιβάλλοντος θα είναι ανεπαρκής αν η πλήρωση λατομείου θεωρηθεί ως ανάκτηση. Ασφαλώς στην περίπτωση αυτή δεν θα έχουν εφαρμογή οι αυστηρές και λεπτομερείς διατάξεις της οδηγίας για την υγειονομική ταφή, αλλά οι γενικές διατάξεις της νομοθεσίας για τα απόβλητα, και ιδίως η κατά τα άρθρα 1 και 13 της οδηγίας για τα απόβλητα υποχρέωση προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, κατ' αρχήν εξακολουθούν να έχουν εφαρμογή για την ανάκτηση αποβλήτων. Μολονότι δεν ρυθμίζεται λεπτομερώς το περιεχόμενο των μέτρων που πρέπει να ληφθούν, τα κράτη μέλη δεσμεύονται ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, διατηρώντας ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως κατά την αξιολόγηση της ανάγκης λήψεως τέτοιων μέτρων [22].

46. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται ιδίως μέτρα για την αποτροπή της αποθέσεως *ακατάλληλων* αποβλήτων, όπως επί παραδείγματι ο κατά το άρθρο 11 της οδηγίας για την υγειονομική ταφή έλεγχος των χρησιμοποιούμενων αποβλήτων. Πάντως, όπως υποστηρίζει η Αυστρία, πέραν τούτου τα κράτη μέλη, κατά τον καθορισμό των μέτρων προστασίας που λαμβάνουν σχετικά με την ανάκτηση αποβλήτων μέσω της αποθέσεώς τους, δύνανται να ακολουθούν τις ρυθμίσεις της οδηγίας για την υγειονομική ταφή.

47. Αντιθέτως, μόνον αφότου τα κατάλληλα απόβλητα ανακτηθούν πλήρως μέσω αποθέσεως ή άλλης εργασίας και αποκτήσουν τις ίδιες ιδιότητες και τα ίδια χαρακτηριστικά με τις πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται για την πλήρωση, είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας που διέπει τα απόβλητα [23].

48. Εν συνόψει, στο δεύτερο υποερώτημα πρέπει κατά συνέπεια να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία για την υγειονομική ταφή δεν έχει εφαρμογή για την ανάκτηση, αλλά μόνο για τη διάθεση αποβλήτων μέσω της αποθέσεώς τους επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως.

Γ — *Επί της διακρίσεως μεταξύ διαθέσεως και ανακτήσεως αποβλήτων σε περίπτωση πληρώσεως λατομείου με απόβλητα*

49. Τέλος, προκειμένου να διαπιστωθεί αν για την πλήρωση λατομείων με απόβλητα έχουν εφαρμογή οι ειδικές διατάξεις της οδηγίας για την υγειονομική ταφή ή μόνον οι γενικοί κανόνες της οδηγίας για τα απόβλητα, πρέπει να διευκρινιστεί αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, αυτή η χρησιμοποίηση αποβλήτων συνιστά διάθεση ή ανάκτησή τους.

21 — Απόφαση ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, σκέψεις 58 έως 71).

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

23 — Απόφαση Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11, EU:C:2013:142, σκέψεις 56 και 57).

50. Το ερώτημα αυτό πρέπει να απαντηθεί με βάση την νυν οδηγία για τα απόβλητα, δεδομένου ότι μέχρι τώρα δεν έχει πραγματοποιηθεί διακομιδή αποβλήτων στο λατομείο. Επομένως, η επεξεργασία όλων των επίμαχων αποβλήτων πρέπει να γίνει σύμφωνα με τις νυν εφαρμοστέες διατάξεις. Το γεγονός ότι η διαδικασία αδειοδοτήσεως για την πλήρωση του λατομείου κινήθηκε ήδη κατά τον χρόνο ισχύος της ενοποιημένης εκδόσεως της παλαιάς οδηγίας για τα απόβλητα δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή.

51. Ο ορισμός της έννοιας της διαθέσεως στο άρθρο 3, σημείο 19, της οδηγίας για τα απόβλητα καταλαμβάνει οποιαδήποτε εργασία η οποία δεν συνιστά ανάκτηση, ακόμη και στην περίπτωση που η εργασία έχει ως δευτερογενή συνέπεια την ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας.

52. Αντιθέτως, κατά τον ορισμό του άρθρου 3, σημείο 15, της οδηγίας για τα απόβλητα, ως ανάκτηση νοείται οποιαδήποτε εργασία της οποίας το κύριο αποτέλεσμα είναι ότι τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό υποκαθιστώντας άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την επιτέλεση συγκεκριμένης λειτουργίας, ή ότι τα απόβλητα υποβάλλονται σε προετοιμασία για την επιτέλεση αυτής της λειτουργίας, είτε στην εγκατάσταση είτε στο γενικότερο πλαίσιο της οικονομίας. Ο ορισμός αυτός συνάδει σε μεγάλο βαθμό —ιδιαιτέρως στην αγγλική απόδοση— με τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την παλαιά οδηγία για τα απόβλητα [24].

53. Έτσι, πρόκειται για ανάκτηση όταν πληρούνται δύο προϋποθέσεις, δηλαδή, πρώτον, ότι τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό και, δεύτερον, ότι υποκαθιστούν άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την επιτέλεση συγκεκριμένης λειτουργίας.

54. Ασφαλώς, η πρώτη προϋπόθεση είναι θεμελιώδης επειδή μόνον όταν τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό μπορεί να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για ανάκτηση. Η δε χρησιμοποίηση αποβλήτων για την πλήρωση λατομείων κατ' αρχήν είναι χρήσιμη. Παρά ταύτα, από τον ορισμό της διαθέσεως, στο μέτρο που η ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας δεν εμποδίζει το να πρόκειται για διάθεση [25], προκύπτει ότι από μόνο του δεν αρκεί το να υπηρετούν τα απόβλητα έναν χρήσιμο σκοπό.

55. Αντιθέτως, αποφασιστικής σημασίας για να πρόκειται για ανάκτηση είναι τα απόβλητα να υποκαθιστούν άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την επιτέλεση συγκεκριμένης λειτουργίας [26].

56. Το Ηνωμένο Βασίλειο ορθώς υπογραμμίζει το χαρακτηριστικό αυτό. Λόγω των μεγάλων εξόδων που απαιτούνται, αυτό το κράτος μέλος αμφισβητεί ότι τα λατομεία συνήθως θα πληρούνταν στις περιπτώσεις που δεν υπήρχαν διαθέσιμα απόβλητα για τον σκοπό αυτόν. Το ότι η πλήρωση ενδεχομένως αποτελεί όρο της άδειας που χορηγήθηκε για το λατομείο δεν μεταβάλλει τα πράγματα, επειδή κατά κανόνα η άδεια απλώς αποτυπώνει τα σχέδια του φορέα λειτουργίας και συνήθως μπορεί να τροποποιηθεί αν προκύψει ότι απαιτούνται δυσανάλογα έξοδα για την πλήρωση.

57. Εκ πρώτης όψεως, η προσέγγιση αυτή εκπλήσσει, δεδομένου ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί ότι η πλήρωση συνιστά κατά βάση ανάκτηση. Ωστόσο, επρόκειτο για πλήρωση στοών, οι οποίες, αν δεν ελάμβανε χώρα η πλήρωση, θα απειλούνταν μακροπρόθεσμα με κατάρρευση, πράγμα το οποίο θα μπορούσε να προκαλέσει ζημίες στην επιφάνεια του εδάφους [27]. Στην περίπτωση εγκαταλελειμμένων

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

25 — Βλ., συναφώς, επίσης απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-458/00, EU:C:2003:94, σκέψη 43).

26 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, σημεία 86 και 87) και στην υπόθεση Palin Granit και Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, σημείο 37), καθώς και απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-458/00, EU:C:2003:94, σκέψη 44).

27 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, σημεία 85 και 87) και απόφαση AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, σκέψεις 36 έως 38).

λατομείων, παρόμοιοι κίνδυνοι υπάρχουν σε πολύ μικρότερο βαθμό. Ακόμη και αν υπάρξουν, κατά πάσα πιθανότητα δεν απαιτείται ολική πλήρωση για την αντιμετώπισή τους. Επιπλέον, σε αντίθεση με αυτό που υποστηρίζει η Πολωνία, η πλήρωση ορυχείου δεν φαίνεται να είναι σε όλες τις περιπτώσεις απαραίτητη προκειμένου ο χώρος να μπορέσει να επαναχρησιμοποιηθεί για άλλους σκοπούς.

58. Κατά συνέπεια, συμμερίζομαι την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου ότι οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες πρέπει να εξετάζουν προσεκτικά αν με την πλήρωση λατομείου με απόβλητα όντως πρόκειται για υποκατάσταση άλλων υλικών. Σημαντική ένδειξη στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι το αν ο φορέας λειτουργίας του λατομείου πρέπει να πληρώσει για τα απόβλητα που χρησιμοποιεί ή αν πληρώνεται για να τα χρησιμοποιήσει. Στην τελευταία περίπτωση, εύλογα μπορεί να υποτεθεί ότι η πλήρωση του λατομείου δεν θα είχε πραγματοποιηθεί αν δεν υπήρχαν τα απόβλητα και ότι επομένως πρόκειται για διάθεση αποβλήτων [28].

59. Κατά τα λοιπά, ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs επισήμανε με τις προτάσεις του στην υπόθεση ASA ότι το γνώρισμα της υποκαταστάσεως άλλων υλικών περικλείει ένα κριτήριο, το οποίο υπογραμμίστηκε ειδικά από την Επιτροπή, δηλαδή αυτό της καταλληλότητας των αποβλήτων να επιτελέσουν την εκάστοτε λειτουργία [29]. Συγκεκριμένα, ακατάλληλα απόβλητα δεν μπορούν να υποκαταστήσουν άλλα υλικά τα οποία είναι κατάλληλα. Επίσης, θα ήταν δύσκολο να θεωρηθεί ότι η χρησιμοποίηση ακατάλληλων αποβλήτων υπηρετεί χρήσιμους σκοπούς κατά την έννοια της πρώτης προϋποθέσεως για την ανάκτηση αποβλήτων.

60. Επομένως, ο κατά το άρθρο 1, σημείο 6, της αποφάσεως 2011/753 ορισμός της έννοιας της επιχώσεως, θέτοντας την καταλληλότητα των αποβλήτων ως προϋπόθεση, δεν περιορίζει την έννοια της ανακτήσεως, αλλά μόνον διευκρινίζει ένα χαρακτηριστικό της έννοιας της ανακτήσεως το οποίο υπόρρητα υπάρχει σε αυτήν. Παρόμοιο νόημα έχει επίσης η μνεία της καταλληλότητας των αποβλήτων στην αιτιολογική σκέψη 15 και στο άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας για την υγειονομική ταφή.

61. Όπως ορθώς εκθέτουν η Επαρχία του Μπάρι και η Επιτροπή, οι πληροφορίες που το Consiglio di Stato παρέσχε σχετικά με τα απόβλητα που προβλέπεται να χρησιμοποιηθούν για την πλήρωση γεννούν αμφιβολίες ως προς το αν όλα τα είδη αποβλήτων που έχουν περιληφθεί στο σχετικό σχέδιο είναι πράγματι κατάλληλα για πλήρωση. Από την αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας για την υγειονομική ταφή προκύπτει ότι μόνον αδρανή ή κατάλληλα μη επικίνδυνα απόβλητα μπορούν κατά βάση να επιτελέσουν τη λειτουργία αυτή. Δεν είναι σαφές αν όλα τα είδη αποβλήτων που έχουν περιληφθεί στο σχετικό σχέδιο ανήκουν σε κάποια από τις κατηγορίες αυτές. Η αποσαφήνιση του ζητήματος αυτού απόκειται στις εθνικές υπηρεσίες και στα εθνικά δικαστήρια.

62. Επομένως, στο τρίτο υποερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η πλήρωση λατομείου με απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα αποτελεί ανάκτηση αποβλήτων όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες διαπιστώνουν ότι τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό, υποκαθιστώντας όντως άλλα υλικά, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ειδικά ότι τα απόβλητα είναι κατάλληλα να υποκαταστήσουν τα υλικά αυτά.

28 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, σημείο 88).

29 — EU:C:2001:610, σημείο 87.

V – Πρόταση

63. Συνεπώς, προτείνω να δοθεί στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως η εξής απάντηση:

1) Το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/21/ΕΚ σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η πλήρωση λατομείου με απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα υπόκειται στην περί αποβλήτων ρύθμιση της οδηγίας 1999/31/ΕΚ περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

2) Η οδηγία 1999/31 δεν έχει εφαρμογή για την ανάκτηση, αλλά μόνο για τη διάθεση αποβλήτων μέσω της αποθέσεώς τους επί ή εντός του εδάφους ή υπογείως.

3) Η πλήρωση λατομείου με απόβλητα που δεν είναι εξορυκτικά απόβλητα αποτελεί ανάκτηση αποβλήτων όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες διαπιστώνουν ότι τα απόβλητα υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό, υποκαθιστώντας όντως άλλα υλικά, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ειδικά ότι τα απόβλητα είναι κατάλληλα να υποκαταστήσουν τα υλικά αυτά.