Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 21. travnja 2016.[1]

Predmet C-147/15

Provincia di Bari
protiv
Edilizia Mastrodonato Srl

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato [Državno vijeće, Italija])

„Direktiva 2006/21/EZ – Otpad iz rudarstva – Direktiva 1999/31/EZ – Odlagališta – Zatrpavanje zatvorenog kamenoloma otpadom – Oporaba otpada“

I – **Uvod**

1. Talijanska regija Apulija učestalo sučeljava Sud s pitanjima u vezi s propisima Unije o zaštiti okoliša: kako valja ocijeniti[2] odluke gradske uprave prema Direktivi o staništima[3]? Zabranjuje li ta direktiva gradnju vjetroelektrana u područjima zaštite ptica[4]? I je li se na tome mjestu nalazilo nezakonito odlagalište otpada ili ne[5]? To su samo neki primjeri za postupak u vezi s propisima o zaštiti okoliša koji dolaze iz te regije.

2. Možda su ti slučajevi pridonijeli jačanju svijesti nadležnih tijela o postojanju problema, tako da ona kritički prate planove za zatrpavanje jednog bivšeg kamenoloma otpadom. Ona se spore s nositeljem tog plana oko pitanja treba li primijeniti stroge zahtjeve Direktive o odlagalištima[6] ili samo opće propise o otpadu.

3. Spor počiva na tome da kod zatrpavanja jama otpadom Direktiva o otpadu iz rudarstva[7] upućuje na Direktivu o odlagalištima. Sud bi sada trebao pojasniti je li pri tome riječ o upućivanju na pravnu osnovu ili na pravne posljedice, odnosno moraju li postojati pretpostavke za primjenu Direktive o odlagalištima ili se njezine pravne posljedice bez daljnjeg ispitivanja primjenjuju na zatrpavanje. Na ovo pitanje utječu razlike među jezičnim verzijama upućivanja.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Presuda Komisija/Italija (C-179/06, EU:C:2007:578)

3 — Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.).

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

5 — Moje mišljenje u predmetu Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2162, t. 113. do 134.).

6 — Direktiva Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2011/97/EU od 5. prosinca 2011. o izmjeni Direktive 1999/31/EZ u pogledu posebnih kriterija za skladištenje elementarne žive koja se smatra otpadom (SL L 328., str. 49.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 186.).

7 — Direktiva 2006/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ (SL L 102, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 68.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 596/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o prilagodbi većeg broja instrumenata koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora Odluci Vijeća 1999/468/EZ, s obzirom na regulatorni postupak s kontrolom Prilagodba regulatornom postupku s kontrolom – četvrti dio (SL L 188, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 185.).

4. Sud će se osim toga morati pozabaviti osobito s time predstavlja li zatrpavanje kamenoloma otpadom, i pod kojim uvjetima, postupak oporabe otpada ili postupak zbrinjavanja otpada.

II – **Pravni okvir**

A – *Direktiva o otpadu iz rudarstva*

5. Člankom 1. Direktive o otpadu iz rudarstva uređen je njezin predmet:

„Ovom se Direktivom utvrđuju mjere, postupci i smjernice za sprečavanje ili što veće smanjenje bilo kakvih štetnih učinaka na okoliš, posebno vodu, zrak, tlo, životinjski i biljni svijet te krajobraz, kao i bilo kakvih povezanih opasnosti po ljudsko zdravlje, koji su posljedica gospodarenja otpadom od industrija vađenja minerala."

6. Područje primjene Direktive o otpadu iz rudarstva proizlazi iz članka 2.:

„1. Podložno stavcima 2. i 3., ova se Direktiva odnosi na gospodarenje otpadom koji nastaje istraživanjem, vađenjem, obradom i skladištenjem mineralnih sirovina te radom kamenoloma [dalje u tekstu ‚otpad od vađenja minerala']."

[…]

4. Ne dovodeći u pitanje druge zakone Zajednice, otpad koji spada u područje primjene ove Direktive ne podliježe [Direktivi o odlagalištima]."

7. Članak 10. Direktive o otpadu iz rudarstva uređuje zatrpavanje jama otpadom i s tim u vezi upućuje na Direktivu o odlagalištima:

„1. Države članice osiguravaju da operater, pri vraćanju otpada nastalog površinski ili podzemnim vađenjem minerala natrag u eksploatacijske jame radi sanacije ili izgradnje, poduzme odgovarajuće mjere kako bi: […]

2. [Direktiva o odlagalištima] se i dalje primjenjuje, prema potrebi, na otpad koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, a koji se koristi za zatrpavanje eksploatacijske jame."

8. Uvodnom izjavom 20. Direktive o otpadu iz rudarstva ta se odredba objašnjava kako slijedi:

„Otpad koji se vraća u eksploatacijske jame radi njihova saniranja ili u svrhu građenja, vezanih za postupak vađenja minerala, kao što je građenje ili održavanje u eksploatacijskim jamama pristupnih putova za strojeve, dovodnih rampi, nepropusnih pregrada, sigurnosnih pregrada ili nasipa, treba također podlijegati određenim zahtjevima kako bi se zaštitile površinske vode i/ili podzemne vode, osigurala stabilnost takvog otpada i osiguralo odgovarajuće praćenje nakon prestanka takvih djelatnosti. Prema tomu, takav otpad ne bi trebao podlijegati zahtjevima ove Direktive koja se odnosi isključivo na ‚postrojenja za gospodarenje otpadom', osim zahtjeva spomenutih u posebnim odredbama o eksploatacijskim jamama."

B – *Direktiva o odlagalištima*

9. U uvodnoj izjavi 15. Direktive o odlagalištima spominje se korištenje otpada za zatrpavanje.

„Budući da u skladu s Direktivom 75/442/EEZ oporaba inertnog ili neopasnog otpada koji je prikladan za korištenje kod rekonstrukcije/obnove i nasipavanja terena ili za potrebe u graditeljstvu, ne može predstavljati djelatnost odlaganja otpada.”

10. U članku 2. Direktive o odlagalištima definirani su, među ostalim, pojmovi „odlagalište” i „obrada”.

„U smislu ove Direktive:

[…]

(e) ‚inertni otpad’ znači otpad koji ne podliježe značajnim fizikalnim, kemijskim ili biološkim promjenama. Inertni otpad se ne otapa, ne gori, niti na bilo koji drugi način fizikalno ili kemijski reagira, biološki se razgrađuje ili negativno utječe na druge tvari s kojima dolazi u dodir na način koji bi mogao dovesti do onečišćenja okoliša ili štetiti zdravlju ljudi. Ukupna procjednost i onečišćujući sadržaj otpada te ekotoksičnost procjednih voda ne smiju biti značajni, a posebno ne smije dovoditi u opasnost kvalitetu površinske i/ili podzemne vode.

[…]

(g) ‚odlagalište’ znači građevina namijenjena odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju (npr. podzemno odlagalište), uključujući:

— interna odlagališta otpada (npr. odlagalište na kojem proizvođač odlaže svoj otpad na samom mjestu proizvodnje), i

— stalno odlagalište (npr. za razdoblje dulje od jedne godine) koje se koristi za privremeno skladištenje otpada,

ali isključujući:

— građevine gdje se otpad istovaruje radi omogućavanja njegove pripreme za daljnji prijevoz do mjesta oporabe, obrade ili odlaganja na drugim lokacijama, i

— skladištenje otpada prije njegove oporabe ili obrade u razdoblju koje je u pravilu kraće od tri godine, ili

— skladištenje otpada prije zbrinjavanja tijekom razdoblja kraćeg od godine dana;

(h) ‚obrada’ znači postupak kojim se u fizikalnom, termičkom, kemijskom ili biološkom procesu, uključujući razvrstavanje, mijenjaju svojstva otpada s ciljem smanjivanja količine ili opasnih svojstava te olakšava rukovanje ili poboljšava iskoristivost otpada;

[…]”

11. Područje primjene Direktive o odlagalištima uređeno je u članku 3.:

„1. Države članice primjenjuju ovu Direktivu za svako odlagalište kako je utvrđeno člankom 2. točkom (g).

2. Ne dovodeći u pitanje postojeće zakonodavstvo Zajednice, sljedeće se isključuje iz područja primjene ove Direktive:

— […]

— korištenje inertnog otpada na odlagalištima koji je pogodan za radove na obnovi/rekonstrukciji, za nasipanje terena ili za potrebe u graditeljstvu,

— […]”

12. U skladu s člankom 6. točkom (a) države članice trebaju osigurati da se na odlagališta odlaže samo otpad podvrgnut obradi:

„[...] na odlagališta odlaže [se] samo otpad podvrgnut obradi. Ova se odredba ne primjenjuje […]”

C – *Direktiva o otpadu*

13. Temeljni propisi Unije o otpadu utvrđeni su u Direktivi o otpadu[8]. Njome je s učinkom od 12. prosinca 2010. (članak 41.) zamijenjena pročišćena verzija[9] stare Direktive o otpadu[10], na kojoj počiva najveći dio postojeće sudske prakse.

14. Člankom 3. Direktive o otpadu definirani su različiti pojmovi:

„U smislu ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

15. ‚oporaba’ znači svaki postupak čiji glavni rezultat je otpad koji je koristan jer zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za tu određenu svrhu, ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu. U Prilogu II. naveden je neiscrpan popis postupaka oporabe;

[…]

19. ‚zbrinjavanje’ znači svaki postupak koji nije oporaba, čak i kad postupak ima za sekundarnu posljedicu obnovu tvari ili energije. U Prilogu I. nalazi se neiscrpan popis postupaka zbrinjavanja

[…]”

8 — Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.)

9 — Direktiva 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL L 114, str. 9.)

10 — Direktiva Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL L 78, str. 32.)

D – *Odluka 2011/753/EU*

15. Cilj Odluke 2011/753/EU[11] je poticanje provedbe članka 11. stavka 2. Direktive o otpadu, u skladu s kojim države članice moraju do 2020. ostvariti određene minimalne postotke kod pripreme za ponovnu uporabu, recikliranja i drugih načina materijalne oporabe (uključujući postupke nasipavanja u kojima se otpad koristi kao zamjena za druge materijale). U tu je svrhu člankom 1. točkom 6. Odluke definiran pojam zatrpavanja:

„Za potrebe ove Odluke, uz definicije utvrđene u članku 3. [Direktive o otpadu] primjenjuju se i sljedeće definicije:

[…]

6. ‚zatrpavanje' znači postupak oporabe u kojem se za to pogodan otpad koristi u svrhu obnavljanja zemljišta na iskopanim površinama ili u svrhe krajobraznog uređenja i kad je otpad zamjena za materijale koji nisu otpad."

III – **Činjenično stanje i zahtjev za prethodno pitanje**

16. Edilizia Mastrodonato s.r.l. (u daljnjem tekstu: Edilizia Mastrodonato) podnijela je 16. ožujka 2010. zahtjev za „proširenje" kamenoloma kojemu je među ostalim bio priložen plan za sanaciju okoliša na područjima pogođenima predmetnom djelatnošću vađenja.

17. Tim je planom bilo, među ostalim, predviđeno da bi iskapanje područja koja još nisu pogođena vađenjem trebalo nastupiti sa sanacijom okoliša već eksploatiranih područja. Sanacija bi trebala trajati dvadeset godina te bi se trebala postupno odvijati korištenjem određenog otpada, koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, s ukupnim obujmom od 1.200.000 kubičnih metara. Pri tome bi trebalo rabiti neopasni otpad u smislu ministarskog dekreta od 5. veljače 1998. Razdoblje sanacije okoliša trebalo bi se poklapati s trajanjem važenja zatraženog odobrenja za vađenje na daljnjim površinama.

18. Nakon završetka pisanog dijela postupka Državno vijeće je na upit Suda priopćilo da je tehničkim izvješćem Edilizije Mastrodonato predviđeno korištenje različitih vrsta otpada. Među njim je šljaka iz proizvodnje čelika, gipsani otpad od cigle, žbuke i betona iz kemijske industrije kao i raznovrstan drugi otpad na bazi kamena ili vapnenca.

19. Rješenjem nadležnog tijela za zaštitu okoliša od 19. siječnja 2011. produljeno je važenje pozitivnog mišljenja o procjeni učinaka na okoliš koje je to tijelo 2007. izdalo Ediliziji Mastrodonato.

20. Tijela nadležna za rudarstvo odobrila su 21. rujna 2011. proširenje kamenoloma uz izričit uvjet da se „sanacija okoliša na predmetnim rudarskim područjima poduzme prema pravilima predviđenima u planu".

21. Nakon toga je Edilizia Mastrodonato pokrenula pojednostavljeni postupak kako bi započela sa sanacijom okoliša. Međutim, tijelo provincije Bari naložilo je dopisom od 15. studenoga 2012., osporenom u prvostupanjskom sudskom postupku, da se taj postupak okonča.

22. Od tada se stranke spore o tome treba li zatrpavanje odlagališta otpada razmatrati u smislu Direktive o odlagalištima i podvrgnuti odgovarajućim pretpostavkama za izdavanje odobrenja.

11 — Odluka Komisije od 18. studenoga 2011. o utvrđivanju pravila i metoda izračuna za provjeru usklađenosti s ciljevima utvrđenim u članku 11. stavku 2. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 310, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 180.).

23. U okviru tog postupka talijansko Državno vijeće upućuje Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 10. stavak 2. Direktive o otpadu iz rudarstva tumačiti na način da je zatrpavanje odlagališta – kada se koristi otpad različit od mineralnog otpada – uvijek podvrgnuto odredbama o otpadu sadržanima u Direktivi o odlagalištima, čak i kada nije riječ o zbrinjavanju otpada, nego o oporabi?

24. Pisano su se očitovali Edilizia Mastrodonato, Republika Austrija, Talijanska Republika, Republika Poljska, Ujedinjena Kraljevina i Europska komisija. Na raspravi od 10. ožujka 2016. sudjelovali su Provincia di Bari, Italija, Poljska, Ujedinjena Kraljevina i Komisija.

IV – **Pravna ocjena**

25. Iako talijansko Državno vijeće postavlja pitanje o zatrpavanju odlagališta, iz povezanosti s glavnim postupkom proizlazi da je zapravo riječ o zatrpavanju kamenoloma. Njegovo pitanje je usmjereno na to potpada li to zatrpavanje pod Direktivu o odlagalištima, jer se u tom slučaju ne primjenjuje pojednostavljeni postupak koji je pokrenula Edilizia Mastrodonato.

26. Da se to razjasni, valja odgovoriti na tri potpitanja, to jest:

— prvo, primjenjuje li se uvijek Direktiva o odlagalištima na zatrpavanje kamenoloma otpadom u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive o otpadu iz rudarstva,

— drugo, primjenjuje li se Direktiva o odlagalištima samo na postupak zbrinjavanja otpada ili i na postupak oporabe otpada, i

— treće, treba li na temelju propisa o otpadu zatrpavanje kamenoloma otpadom smatrati njegovim zbrinjavanjem ili oporabom.

A – *Članak 10. stavak 2. Direktive o otpadu iz rudarstva*

27. Pitanje potpada li zatrpavanje kamenoloma otpadom koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, prema članku 10. stavku 2. Direktive o otpadu iz rudarstva, uvijek pod Direktivu o odlagalištima, prema njemačkoj verziji članka 10. stavka 2., čini se iznenađujuće, ali se ipak razjašnjava talijanskom verzijom te odredbe.

28. Prema njemačkoj verziji Direktiva o odlagalištima se i dalje primjenjuje *prema potrebi* [*gegebenenfalls*] na otpad koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, a koji se koristi za zatrpavanje eksploatacijske jame. Korištenje izraza „prema potrebi” ne ide u prilog tome da se Direktiva o odlagalištima uvijek primjenjuje. Umjesto toga, moraju postojati pretpostavke za njezinu primjenu. Slično glasi, na primjer, engleska verzija članka 10. stavka 2. Direktive o otpadu iz rudarstva prema kojoj se Direktiva o odlagalištima primjenjuje samo „as appropriate” [12].

29. Nasuprot tome, talijanska i, na primjer, francuska verzija članka 10. stavka 2. Direktive o otpadu iz rudarstva ne sadržavaju odgovarajuće kvalifikacije [13]. To bi se moglo shvatiti na način da se Direktiva o odlagalištima uvijek primjenjuje na otpad koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina i koji se koristi za zatrpavanje eksploatacijskih jama.

12 — Čini se da i danska, poljska i portugalska verzija slijede taj obrazac.

13 — Čini se da ovaj obrazac slijede i španjolska, nizozemska, rumunjska i švedska verzija.

30. Budući da se dakle razne jezične verzije članka 10. stavka 2. Direktive o otpadu iz rudarstva međusobno ne slažu, potreba ujednačenog tumačenja te odredbe zahtijeva da se ta odredba tumači ovisno o kontekstu i svrsi propisa čiji je sastavni element [14]. Treba uzeti obzir i nastanak jedne odredbe ako se može prepoznati stvarna volja njezina autora [15].

31. Utoliko valja prvo ukazati na to da sve jezične verzije članka 10. stavka 2. Direktive o otpadu iz rudarstva sadržavaju naznaku koja ne ide u prilog automatskoj primjeni Direktive o otpadu. Naime, svim jezičnim verzijama je zajedničko to da se Direktiva o otpadu „i dalje" primjenjuje. To ukazuje na to da je potrebna prethodna primjenjivost te direktive, to jest da pretpostavke za njezinu primjenu moraju prethodno postojati.

32. Doduše, prijedlog Komisije [16] je već sadržavao zahtjeve iz članka 10. stavka 1. Direktive o otpadu iz rudarstva za zatrpavanje jama, ali ne i upućivanje iz članka 10. stavka 2. na Direktivu o odlagalištima. To je predložio Parlament [17], a Vijeće ga je preuzelo u zajedničko stajalište [18]. Kvalifikacija „prema potrebi" nije još bila sadržana u prijedlogu izmjene Parlamenta, ali jest u jezičnim verzijama zajedničkog stajališta koje je sadržavaju i u konačnoj verziji.

33. Stoga iz nastanka članka 10. stavka 2. Direktive o otpadu iz rudarstva ne proizlazi nikakvo uporište za to da bi se upućivanjem na Direktivu o odlagalištima trebalo proširiti njezino područje primjene. Prije bi ga se moglo shvatiti kao pojašnjenje da se odredbama Direktive o otpadu iz rudarstva u pogledu zatrpavanja jama ne isključuje daljnja primjena Direktive o odlagalištima na otpad koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina.

34. To također odgovara regulatornom sustavu i ciljevima Direktive o otpadu iz rudarstva. U skladu s njezinim člancima 1. i 2., njome je uređeno gospodarenje otpadom od industrija vađenja minerala koji je u Direktivi definiran kao otpad od vađenja minerala. Nasuprot tome, članak 10. stavak 2. odnosi se samo na otpad koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina. Stoga bi bilo proturječno ako bi se Direktivom o otpadu iz rudarstva takoreći usput proširilo područje primjene drugih propisa o otpadu.

35. Članak 10. stavak 2. Direktive o otpadu iz rudarstva treba dakle tumačiti na način da zatrpavanje kamenoloma otpadom, koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, podliježe samo odredbama o otpadu sadržanima u Direktivi o odlagalištima ako postoje pretpostavke za primjenu potonje direktive.

B – *Pretpostavke za primjenu Direktive o odlagalištima*

36. Drugi dio pitanja talijanskog Državnog vijeća odnosi se na područje primjene Direktive o odlagalištima, to jest na pitanje primjenjuje li se ona samo na zbrinjavanje otpada ili obuhvaća i određene postupke oporabe.

14 — Vidjeti, na primjer, presude Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, t. 17.) i Léger C-528/13 (EU:C:2015:288, t. 35.).

15 — Presuda Zurita García i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, t. 54. i navedena sudska praksa)

16 — COM(2003) 319 *final*.

17 — Stajalište Europskog parlamenta usvojeno u prvom čitanju 31. ožujka 2004. s ciljem donošenja Direktive 2004/.../EZ Europskog parlamenta i Vijeća o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala.

18 — Zajedničko stajalište Vijeća (EZ) br. 23/2005 usvojeno 12. travnja 2005. s ciljem donošenja Direktive 2005/…/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od ... o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ (SL EZ 172, str. 1.). Vidjeti također dokument Vijeća 8933/04 od 28. travnja 2004.

37. Razlika između zbrinjavanja i oporabe otpada od središnjeg je značaja u propisima Unije o otpadu. U hijerarhiji otpada iz članka 4. stavka 1. Direktive o otpadu zbrinjavanje otpada nalazi se na zadnjem mjestu, dakle predstavlja najlošiju mogućnost, dok je oporaba na predzadnjem mjestu. Njoj, dakle, načelno treba dati prednost pred zbrinjavanjem. Naime, u skladu s člankom 3. točkom 15. oporaba dovodi do korisne uporabe otpada, jer on zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za određenu svrhu [19].

38. U skladu sa svojim člankom 3. stavkom 1. Direktiva o odlagalištima primjenjuje se za svako odlagalište. Ono je u članku 2. točki (g) definirano kao *građevina* namijenjena odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju.

39. U skladu s tim, *oporaba otpada* odlaganjem otpada na površinu ili pod zemlju nije obuhvaćeno Direktivom o odlagalištima, i shodno tome su se i stranke izjasnile.

40. Direktiva o odlagalištima sadržava i neke nejasne dijelove koji pobuđuju sumnju u to da se ona primjenjuje isključivo na zbrinjavanje otpada, i to na primjer u uvodnoj izjavi 15., članku 3. stavku 2. drugoj alineji ili članku 6. točki (a).

41. U uvodnoj izjavi 15. Direktive o odlagalištima navodi se da u skladu s Direktivom o otpadu oporaba inertnog [20] ili neopasnog otpada koji je prikladan za korištenje kod rekonstrukcije/obnove i nasipavanja terena ili za potrebe u graditeljstvu ne može predstavljati djelatnost odlaganja otpada. Doslovno shvaćeno, oporaba takve vrste se, barem u njemačkoj, engleskoj, nizozemskoj ili francuskoj jezičnoj verziji, u određenim okolnostima može smatrati i djelatnošću odlaganja otpada. Nasuprot tome, talijanska verzija te uvodne izjave izričito isključuje navedeno korištenje otpada iz djelatnosti odlaganja otpada („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Ta je misao preuzeta u članku 3. stavku 2. drugoj alineji Direktive o odlagalištima, te je njime iz područja primjene Direktive isključeno korištenje inertnog otpada na odlagalištima koji je pogodan za radove na obnovi/rekonstrukciji, za nasipanje terena ili za potrebe u graditeljstvu. Takvo isključenje potrebno je samo ako bi to korištenje otpada inače moglo potpasti pod Direktivu o odlagalištima.

43. Osim toga, s tim u vezi valja spomenuti članak 6. točku (a) Direktive o odlagalištima. Prema njezinoj prvoj rečenici na odlagališta se odlaže samo otpad podvrgnut obradi. Prema definiciji iz članka 2. točke (h) obrada otpada obuhvaća različite procese namijenjene, među ostalim, i „poboljšanju" iskoristivosti otpada. I ovo ukazuje na to da djelatnost deponiranja otpada može predstavljati oporabu.

44. Ipak valja utvrditi da nijedna od ovih odredaba ne nalaže primjenu Direktive o odlagalištima na oporabu otpada. Uostalom, nije vidljiva nijedna odredba tog sadržaja. Slijedom toga valja pretpostaviti da se samo radi o nejasno sastavljenim odredbama koje potječu od toga da je Sud tek nakon donošenja Direktive o odlagalištima presudio o tome u kojoj mjeri odlaganje otpada može predstavljati oporabu. [21]

45. To, međutim, ne znači da bi okoliš bio nedostatno zaštićen kada bi se zatrpavanje kamenoloma trebalo smatrati oporabom. Doduše u tom slučaju stroge i podrobne odredbe Direktive o odlagalištima ne bi bile primjenjive, ali opći zahtjevi propisa o otpadu, a osobito obveza zaštite zdravlja ljudi i okoliša iz članaka 1. i 13. Direktive o otpadu načelno se i dalje primjenjuju na oporabu otpada. Sadržaj mjera koje se trebaju donijeti nije podrobno uređen, ali države članice su vezane u pogledu cilja koji se treba ostvariti, pri čemu im je prepuštena diskrecijska ocjena kod ocjene nužnosti takvih mjera. [22]

19 — Vidjeti također presudu ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, t. 69.).

20 — Vidjeti definiciju iz članka 2. točke (e) Direktive o odlagalištima, navedenog gore pod točkom 10.

21 — Presuda ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, t. 58. do 71.)

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

46. Tome će pripadati osobito mjere za sprječavanje odlaganja neprikladnog otpada, na primjer kontrola korištenog otpada kako je predviđena u članku 11. Direktive o odlagalištima. Kao što Austrija navodi, očito je osim toga i kod utvrđivanja zaštitnih mjera u vezi s oporabom otpada putem njegova odlaganja da se države članice vode odredbama Direktive o odlagalištima.

47. Tek nakon što je prikladni otpad u cijelosti bio oporabljen odlaganjem ili drugim postupkom, dakle kada je poprimio ista svojstva i obilježja kao i sirovina korištena za zatrpavanje, on može izaći iz područja primjene propisa o otpadu [23].

48. Zaključno valja stoga na drugi dio pitanja odgovoriti da se Direktiva o odlagalištima ne primjenjuje na oporabu, nego samo na zbrinjavanje otpada njegovim odlaganjem na tlo ili u zemlju.

C – *Razgraničenje zbrinjavanja otpada od oporabe otpada kod zatrpavanja kamenoloma otpadom*

49. Kako bi se utvrdilo primjenjuju li se za zatrpavanje kamenoloma otpadom posebne odredbe Direktive o odlagalištima ili samo opći zahtjevi Direktive o otpadu valja, naposljetku, pojasniti treba li, odnosno pod kojima uvjetima, treba to korištenje smatrati zbrinjavanjem otpada ili oporabom otpada.

50. Na to pitanje valja odgovoriti na temelju danas važeće Direktive o otpadu, jer još nikakav otpad nije unesen u kamenolom. Sav otpad, koji za to dolazi u obzir, mora se slijedom toga obraditi prema sada primjenjivim odredbama. To ne može promijeniti okolnost da je postupak izdavanja odobrenja za zatrpavanje kamenoloma pokrenut još tijekom važenja stare pročišćene Direktive o otpadu.

51. Definicija zbrinjavanja iz članka 3. točke 19. Direktive o otpadu obuhvaća svaki postupak koji nije oporaba, čak i kad postupak ima za sekundarnu posljedicu obnovu tvari ili energije.

52. Nasuprot tome, člankom 3. točkom 15. Direktive o otpadu oporaba je definirana kao svaki postupak čiji je glavni rezultat otpad koji je koristan jer zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za tu određenu svrhu, ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu. Ta definicija uvelike odgovara, što je osobito jasno u njezinoj engleskoj verziji, sudskoj praksi Suda o staroj Direktivi o otpadu [24].

53. U skladu s njom, oporaba ima dvije pretpostavke, to jest, prvo, privođenje otpada svrsi i, drugo, zamjena materijala koje bi inače trebalo upotrijebiti za određenu svrhu.

54. Prva je pretpostavka temeljna, jer se samo smisleno korištenje otpada može priznati kao oporaba. A korištenje otpada za zatrpavanje kamenoloma načelno izgleda smisleno. Međutim, već definicija zbrinjavanja ukazuje s tim u vezi na to da obnova tvari ili energije ne isključuje zbrinjavanje [25], odnosno da samo smisleno korištenje otpada nije dostatno.

55. Umjesto toga za oporabu je odlučujuće to da otpad zamjenjuje materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za određenu svrhu [26].

23 — Presuda Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, t. 56. i 57.)

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

25 — Vidjeti o tome i presudu Komisija/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, t. 43.).

26 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u predmetu ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, t. 86. i 87.) i u predmetu Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, t. 37.) kao i presudu Komisija/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, t. 44.).

56. Ujedinjena Kraljevina s pravom naglašava ovo obilježje. Zbog visokih troškova ova država članica sumnja da se kamenolomi obično ponovno zatrpavaju ako za to nema otpada na raspolaganju. To da je zatrpavanje uvjet za odobrenje za kamenolom nimalo ne utječe na stvar, jer odobrenje u pravilu odražava planove operatera te se obično može i izmijeniti ako bi se pokazalo da zatrpavanje uzrokuje nerazmjerne troškove.

57. Ovakvo stajalište na prvi pogled djeluje iznenađujuće, jer je Sud načelno zatrpavanje već priznao kao oporabu. Ali pri tome se radilo o zatrpavanju prokopa kod kojih bez zatrpavanja stalno postoji opasnost od urušavanja, što bi moglo uzrokovati štetu na površini [27]. Usporedive opasnosti značajno su manje izražene kod zatvorenih kamenoloma. U mjeri u kojoj postoje, vjerojatno nisu potrebna potpuna zatrpavanja kako bi ih se riješilo. I nasuprot tvrdnji Poljske, čini se da nije ni uvijek nužno zatrpati kamenolom kako bi se zemljište moglo koristiti u druge svrhe.

58. Stoga se valja suglasiti sa stajalištem Ujedinjene Kraljevine da nadležna nacionalna tijela moraju pažljivo ispitati zamjenjuju li se doista drugi materijali zatrpavanjem kamenoloma otpadom. Bitna naznaka mogla bi s tim u vezi biti okolnost mora li operater kamenoloma platiti za korišteni otpad ili mu se plaća za to da ga koristi. U potonjem slučaju puno toga ide u prilog pretpostavci da kamenolom ne bi bio zatrpan bez otpada, dakle da se radi o zbrinjavanju otpada [28].

59. Uostalom, nezavisni odvjetnik F. Jacobs je već u svojem mišljenju u predmetu ASA ukazao na to da obilježje zamjene drugih materijala uključuje kriterij, koji Komisija osobito naglašava, to jest prikladnost otpada za odnosnu funkciju [29]. Neprikladni otpad ne može, naime, zamijeniti druge materijale. Također, uporabu neprikladnog otpada se ne bi moglo smatrati korisnom, u smislu prve pretpostavke oporabe otpada.

60. Ako definicija pojma zatrpavanja iz članka 1. točke 6. Odluke 2011/753 i zahtijeva prikladnost otpada, ona time ne ograničava pojam oporabe, nego samo pojašnjava obilježje pojma oporabe koje je u njemu već prešutno sadržano. Slično je značenje upućivanja na prikladnost otpada u uvodnoj izjavi 15. i članku 3. stavku 2. drugoj alineji Direktive o odlagalištima.

61. Kao što Provincia di Bari i Komisija točno izlažu, informacije koje je dostavilo Državno vijeće o otpadu predviđenom za zatrpavanje pobuđuju sumnju da su sve razmotrene vrste otpada stvarno pogodne za zatrpavanje. Iz uvodne izjave 15. Direktive o odlagalištima valja zaključiti da za to dolazi u obzir načelno samo inertni ili prikladni neopasni otpad. Nejasno je, spadaju li sve razmotrene vrste otpada u jednu od ovih kategorija. Nacionalna tijela i sudovi moraju dodatno razjasniti ovo pitanje.

62. Na treći dio pitanja valja stoga odgovoriti da zatrpavanje kamenoloma otpadom, koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, predstavlja oporabu otpada ako nadležna tijela utvrde da je otpad koristan, jer stvarno zamjenjuje druge materijale, što osobito zahtijeva postojanje prikladnosti otpada da zamijeni te materijale.

27 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u predmetu ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, t. 85. i 87.) i presudu AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, t. 36. do 38.).

28 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u predmetu ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, t. 88.).

29 — EU:C:2001:610, t. 87.

V – **Zaključak**

63. Stoga predlažem da se na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Članak 10. stavak 2. Direktive 2006/21/EZ o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala treba tumačiti na način da zatrpavanje kamenoloma otpadom, koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, podliježe samo odredbama o otpadu sadržanima u Direktivi o odlagalištima ako postoje pretpostavke za primjenu potonje direktive.

2. Direktiva 1999/31 ne primjenjuje se na oporabu, nego samo na zbrinjavanje otpada njegovim odlaganjem na površinu ili pod zemlju.

3. Zatrpavanje kamenoloma otpadom, koji nije otpad od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, predstavlja oporabu otpada ako nadležna tijela utvrde, da je otpad koristan jer stvarno zamjenjuje druge materijale, što osobito zahtijeva postojanje prikladnosti otpada da zamjenjuje te materijale.