JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 21.[1]

C-147/15. sz. ügy

Provincia di Bari
kontra
Edilizia Mastrodonato Srl

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2006/21/EK irányelv — Bányászati hulladék — 1999/31/EK irányelv — Lerakók — Használaton kívüli kőfejtő hulladékkal való feltöltése — Hulladékhasznosítás”

I – **Bevezetés**

1. Az olaszországi Puglia régió újra és újra környezetvédelmi jogi kérdésekkel szembesíti a Bíróságot: Hogyan ítélendők meg a városi önkormányzat bizonyos döntései az élőhelyirányelv[2] alapján?[3] Megtiltja-e az említett irányelv szélerőművek létesítését madárvédelmi területeken?[4] Valóban létezett-e ott engedély nélküli hulladéklerakó, vagy mégsem?[5] Ez csak néhány példa az e régióból eredő környezetvédelmi jogi eljárásokra.

2. Ezek az esetek talán hozzájárultak ahhoz, hogy az illetékes hatóságokban tudatosodtak a problémák, minek folytán azok kritikusan szemlélik azokat a terveket, amelyek egy hajdani kőfejtőnek a hulladékkal való feltöltésére irányulnak. E projekt gazdájával arról vitáznak, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv[6] szigorú előírásai alkalmazandók-e, vagy csak a hulladékokra vonatkozó általános jogszabályok.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

3 — Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-179/06, EU:C:2007:578).

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

5 — A Bizottság kontra Olaszország ügyre vonatkozó indítványom (C-196/13, EU:C:2014:2162, 113–134. pont).

6 — **Az 1999/31/EK tanácsi irányelvnek a hulladéknak minősülő fémhigany tárolására vonatkozó különös követelmények tekintetében történő módosításáról** szóló, 2011. december 5-i 2011/97/EU tanácsi irányelvvel (HL L 328., 49. o.) módosított, a hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i 1999/31/EK tanácsi irányelv (HL L 182., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 228. o.).

3. A vita azon alapul, hogy a bányászati hulladékról szóló irányelv[7] a bányatérségek hulladékkal való feltöltése vonatkozásában a hulladéklerakókról szóló irányelvre hivatkozik. A Bíróságnak azt kell tisztáznia a jelen ügyben, hogy e tekintetben jogalapra vagy jogkövetkezményekre való hivatkozásról van-e szó, fenn kell-e állniuk tehát a hulladéklerakókról szóló irányelv alkalmazása feltételeinek, vagy annak jogkövetkezményei további vizsgálat nélkül alkalmazandók a feltöltésre. E kérdést a hivatkozás nyelvi változatai közötti különbségek befolyásolják.

4. A Bíróságnak ezen túlmenően különösen azzal kell foglalkoznia, hogy a kőfejtő hulladékkal való feltöltése hulladékhasznosítási vagy hulladékártalmatlanítási műveletnek minősül-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

II – **Jogi háttér**

A – *A bányászati hulladékról szóló irányelv*

5. A bányászati hulladékról szóló irányelv 1. cikke a következőképpen szabályozza ezen irányelv tárgyát:

„Ez az irányelv azokról az intézkedésekről, eljárásokról és iránymutatásokról rendelkezik, amelyek lehetőség szerint megakadályozzák vagy csökkentik az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezelésének következtében a környezetre – különösen a vízre, a levegőre, a talajra, az állat- és növényvilágra, és a tájképre – gyakorolt káros hatásokat, valamint bármely, ezekből eredő, az emberi egészséget veszélyeztető tényezőt.”

6. A bányászati hulladékról szóló irányelv alkalmazási körét a 2. cikk határozza meg:

„(1) A (2) és (3) bekezdésre is figyelemmel ez az irányelv az ásványkincsek kutatásából, kitermeléséből, feldolgozásából és tárolásából, valamint külszíni bányászatból származó hulladék (a továbbiakban: ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladék) kezelésére terjed ki.

[…]

(4) Az egyéb közösségi jogszabályok sérelme nélkül az ezen irányelv alkalmazási körébe tartozó hulladék nem tartozik [a hulladéklerakókról szóló] irányelv hatálya alá.”

7. A bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke a bányatérségek hulladékkal való feltöltését szabályozza, és ezzel összefüggésben a hulladéklerakókról szóló irányelvre hivatkozik:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy amikor rehabilitációs és építési célból az ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékot a bányatérségekbe – tekintet nélkül arra, hogy a hulladék felszíni vagy felszín alatti kitermelés során keletkezett – visszahelyezik, az üzemeltető megfelelő intézkedéseket hozzon a következők érdekében:

[…]

(2) [A hulladéklerakókról szóló] irányelv értelemszerűen továbbra is alkalmazandó az olyan, nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékra, amellyel bányatérségeket töltenek fel.”

7 — A Szerződés 251. cikkében megállapított eljárás szerint elfogadott egyes jogi aktusoknak az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás tekintetében történő, az 1999/468/EK tanácsi határozat szerinti kiigazításáról szóló, 2009. június 18-i 596/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 188., 14. o.; helyesbítés: HL 2012. L 86., 25. o.) módosított, az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 102., 15. o.).

8. A bányászati hulladékról szóló irányelv (20) preambulumbekezdése e rendelkezést a következőképpen magyarázza:

„A felszíni és felszín alatti vizek védelme, a hulladék stabilitásának garantálása és az ilyen tevékenységek megszüntetését követő megfelelő ellenőrzés biztosítása érdekében alkalmazni kell bizonyos követelményeket a bányatérségekbe visszatett [helyesen: feltöltött] hulladékra is, akár rehabilitációs, akár az ásványok kitermelési folyamatához kapcsolódó építkezési célból, mint például a munkagépek számára a munkagödrön [helyesen: bányatérségeken] belül hozzáférési utak, rámpák, válaszfalak, támfalak, padkák kialakítása és karbantartása céljából kerül sor a visszatételükre [helyesen: feltöltésére]. Ennek megfelelően az ilyen hulladékot nem érintik ezen irányelvnek azok a követelményei, amelyek kizárólag a »hulladékkezelő létesítményekre« vonatkoznak, kivéve a bányatérségekről szóló különös rendelkezésben említett követelményeket.”

B – *A hulladéklerakókról szóló irányelv*

9. A hulladéklerakókról szóló irányelv (15) preambulumbekezdése a hulladékok feltöltési munkára való felhasználására vonatkozik:

„mivel az e célra alkalmas inert és nem veszélyes hulladékok a 75/442/EGK irányelvnek megfelelő tájképgondozási, rekonstrukciós és feltöltési munkára, vagy építkezési célra való felhasználása [helyesen: hulladékoknak a tájképgondozási, rekonstrukciós és feltöltési munkára, vagy építkezési célra való felhasználás útján történő, a 75/442/EGK irányelvnek megfelelő hasznosítása] nem tekinthető minden esetben hulladéklerakási tevékenységnek;”

10. A hulladéklerakókról szóló irányelv 2. cikke meghatározza többek között a „hulladéklerakó” és a „kezelés” fogalmát:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

e) »inert hulladék«: olyan hulladék, amely semmilyen jelentősebb fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson nem megy át. Az inert hulladék nem oldódik, nem ég, sem más fizikai vagy kémiai reakcióba nem lép, biológiai úton nem bomlik, vagy nem befolyásol más vele érintkezésbe kerülő anyagokat hátrányosan oly módon, hogy környezetszennyezést okozna, vagy károsítaná az emberek egészségét. A hulladék teljes kimosódásának, szennyezőanyag-tartalmának, és a csurgalékvíz ökotoxicitásának elhanyagolhatónak kell lennie, és különösen nem szabad veszélyeztetnie a felszíni vizek és/vagy a talajvíz minőségét;

[…]

g) »hulladéklerakó«: olyan hulladékártalmatlanító létesítmény, amely a hulladéknak a földre vagy földbe (föld alá) való lerakására szolgál, beleértve

– az üzemi hulladékártalmatlanító telepeket [helyesen: létesítményeket] (vagyis olyan hulladéklerakókat, ahol a hulladék termelője a termelés helyén valósítja meg a saját maga által termelt hulladék ártalmatlanítását), és

– az állandó (vagyis több mint egy éves) telepet [helyesen: létesítményt], amely hulladék ideiglenes elhelyezésére [helyesen: tárolására] szolgál,

de kizárva

– azokat a létesítményeket, ahol azért rakják le a hulladékot, hogy azt hasznosítási, kezelési, vagy más helyen történő ártalmatlanítási céllal való továbbszállításra előkészítsék, és

– a hulladék hasznosítását vagy kezelését megelőző, általános szabályként három évnél rövidebb időtartamú tárolást, vagy

– a hulladék ártalmatlanítását megelőző, egy évnél rövidebb időtartamú tárolást;

h) »kezelés«: fizikai, termikus, kémiai vagy biológiai eljárások, beleértve az osztályozást is, amelyek úgy változtatják meg a hulladék jellemzőit, hogy térfogatát vagy veszélyes jellegét csökkentik, megkönnyítik a hulladék kezelését, vagy elősegítik a hulladék hasznosítását;

[…]”

11. A hulladéklerakókról szóló irányelv hatályát a 3. cikk szabályozza:

„(1) A tagállamok ezt az irányelvet alkalmazzák minden olyan hulladéklerakóra, amely a 2. cikk g) pontja szerinti fogalommeghatározásnak megfelel.

(2) A meglévő közösségi jogszabályok sérelme nélkül, az alábbiak nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá:

– […]

– az arra alkalmas inert hulladék felhasználása tereprendezésre (rekultiváció) [helyesen: tájképgondozási, rekonstrukciós munkára], hulladéklerakóban történő feltöltésére [helyesen: feltöltésre] vagy építkezési célra,

– […]”

12. A 6. cikk a) pontja értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hulladéklerakóban csak kezelésen átesett hulladékot helyezzenek el:

[A tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy:]

„a hulladéklerakóban csak kezelésen átesett hulladékot helyezzenek el. Ezt a rendelkezést nem lehet […] alkalmazni […]”

C – *A hulladékirányelv*

13. Az uniós hulladékjog alapjait a hulladékirányelv[8] rögzíti. Ez lépett 2010. december 12-i hatállyal (41. cikk) a régi hulladékirányelv[9] egységes szerkezetbe foglalt változatának[10] a helyébe, amelyen a rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlat legnagyobb része alapul.

8 — A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.).

9 — Az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.) módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

10 — A hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 114., 9. o.).

14. A hulladékirányelv 3. cikke különböző fogalmakat határoz meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

15. »hasznosítás«: bármely művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy az ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse. A II. melléklet tartalmazza a hasznosítási műveletek nem kimerítő listáját;

[…]

19. »ártalmatlanítás«: minden olyan művelet, amely nem számít hasznosításnak, még akkor is, ha a művelet másodlagos jelleggel anyag- vagy energiavisszanyerést eredményez. Az I. melléklet tartalmazza az ártalmatlanítási műveletek nem kimerítő listáját;

[…]”

D – *A 2011/753/EU határozat*

15. A 2011/753/EU határozat[11] a hulladékirányelv 11. cikke (2) bekezdésének végrehajtását segíti elő, amely szerint a tagállamoknak 2020-ig bizonyos minimumkvótákat kell teljesíteniük a hulladék újrahasználatra történő előkészítése, újrafeldolgozása és az egyéb, anyagában történő hasznosítása tekintetében (ideértve a feltöltési műveleteknél más anyagok helyettesítésére történő használatot). Ezzel összefüggésben a határozat 1. cikkének 6. pontja meghatározza a feltöltés fogalmát:

„A [hulladékirányelv] 3. cikkében foglalt fogalommeghatározásokon túlmenően e határozat alkalmazásában:

[…]

6. »feltöltés«: olyan hasznosítási művelet, amelynek során adott célra alkalmas hulladék felhasználásával, hulladéknak nem minősülő anyagokat helyettesítenek kitermeléssel érintett területek helyreállításakor [helyesen: tömedékelésekor] vagy tájrendezéskor.”

III – **A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

16. Az Edilizia Mastrodonato s.r.l. (a továbbiakban: Edilizia Mastrodonato) 2010. március 16-án kérelmet nyújtott be egy kőfejtő „kibővítése” iránt, amelyhez többek között a szóban forgó kitermelési tevékenységgel érintett területek környezeti rehabilitációjára vonatkozó tervet csatolt.

17. Ez a terv különösen előírta, hogy a kitermelés alá még nem tartozó területek feltárására a már kiaknázott területek környezeti rehabilitációjával párhuzamosan kerüljön sor. A rehabilitációt húsz éven belül kell befejezni 1 200 000 m^3 nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladék fokozatos felhasználásával. E hulladéknak az 1998. február 5-i miniszteri rendelet szerinti nem veszélyes hulladéknak kell minősülnie. A környezeti rehabilitáció időtartamának le kell fednie a további területek kitermelésének engedélyezése iránti kérelemben foglalt időtartamot.

11 — A 2008/98/EK irányelv 11. cikkének (2) bekezdésében rögzített célok teljesítésének igazolására szolgáló szabályok és számítási módszerek megállapításáról szóló, 2011. november 18-i 2011/753/EU bizottsági határozat (HL L 310., 11. o.).

18. Az eljárás írásbeli szakaszának lezárását követően az államtanács a Bíróság kérésére közölte, hogy az Edilizia Mastrodonato technikai jelentése különböző hulladéktípusok felhasználását írja elő. Ezek többek között a következők: acélgyártásból származó salak, tégla-, vakolat- és betonhulladék, vegyipari felhasználású gipsz, továbbá sok más kőalapú vagy mészhulladék.

19. Az illetékes környezetvédelmi hatóság 2011. január 19-i határozatával meghosszabbította az általa az Edilizia Mastrodonato részére 2007-ben kiadott kedvező környezeti hatásvizsgálati véleményt.

20. A bányászati hatóságok 2011. szeptember 21-én engedélyezték a kőfejtő bővítését azzal a kifejezett feltétellel, hogy „a szóban forgó bányaterületek környezeti rehabilitációja a tervben meghatározott módon” megtörténik.

21. Ezek után az Edilizia Mastrodonato egyszerűsített eljárást kezdeményezett a környezeti rehabilitáció megkezdése érdekében. Bari tartomány egyik hatósága ugyanakkor az első fokon megtámadott, 2012. november 15-i levelével ezen eljárás megszüntetését rendelte el.

22. Az érdekelt felek azóta arról vitáznak, hogy a feltöltés a hulladéklerakókról szóló irányelv szerinti hulladéklerakásnak minősül-e, és az arra vonatkozó engedélyezési feltételeket kell-e rá alkalmazni.

23. Az olasz államtanács ezen eljárásból kiindulva előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

Úgy kell–e értelmezni a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikkének (2) bekezdését, hogy a hulladéklerakó feltöltésére irányuló tevékenységre – amennyiben arra az ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladéktól eltérő hulladék révén kerül sor – minden esetben a hulladéklerakókról szóló irányelvben foglalt, hulladékra vonatkozó szabályozást kell alkalmazni, még abban az esetben is, ha nem hulladékártalmatlanításra, hanem hasznosításra irányuló tevékenységről van szó?

24. Az Edilizia Mastrodonato mellett az Osztrák Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, az Egyesült Királyság és az Európai Bizottság tett írásbeli észrevételeket. A 2016. március 10-i tárgyaláson Bari tartomány, Olaszország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és a Bizottság vettek részt.

IV – **Jogi értékelés**

25. Bár az olasz államtanács a hulladéklerakó feltöltéséről kérdez, az alapüggyel való összefüggésből az következik, hogy ténylegesen egy kőfejtő feltöltéséről van szó. Az államtanács kérdése arra irányul, hogy e feltöltés a hulladéklerakókról szóló irányelv hatálya alá tartozik-e, mivel ebben az esetben nem az Edilizia Mastrodonato által kezdeményezett egyszerűsített eljárás alkalmazandó.

26. Ennek tisztázása érdekében három részkérdést kell megválaszolni, mégpedig

– először is, hogy a kőfejtőnek a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerinti hulladékkal való feltöltésére minden esetben alkalmazandó-e a hulladéklerakókról szóló irányelv,

– másodszor, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv csak a hulladékártalmatlanítási műveletre vagy a hulladékhasznosítási műveletre is alkalmazandó-e, és

– harmadszor, hogy a kőfejtő hulladékkal való feltöltése hulladékjogi szempontból a hulladék ártalmatlanításának vagy hasznosításának minősül-e.

A – *A bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikkének (2) bekezdéséről*

27. Annak kérdése, hogy a kőfejtőnek a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerinti, nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékkal való feltöltése minden esetben a hulladéklerakókról szóló irányelv hatálya alá tartozik-e, meglepően hat a 10. cikk (2) bekezdésének német nyelvi változata alapján, érthetővé válik ugyanakkor e rendelkezés olasz nyelvi változata alapján.

28. A német nyelvi változat szerint a hulladéklerakókról szóló irányelv „*gegebenenfalls* [adott esetben]" továbbra is alkalmazandó az olyan, nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékra, amellyel bányatérségeket töltenek fel. A „gegebenenfalls" kifejezés használata az ellen szól, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv minden esetben alkalmazandó lenne. Ellenkezőleg, alkalmazása feltételeinek fenn kell állniuk. Hasonlóan fogalmaz például a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (2) bekezdésének angol nyelvi változata is, amely szerint a hulladéklerakókról szóló irányelv csak „as appropriate" alkalmazandó. [12]

29. Ezzel szemben a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (2) bekezdésének olasz és például francia nyelvi változatai nem tartalmaznak hasonló minősítéseket. [13] Ez akként értelmezhető, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv minden esetben alkalmazandó az olyan, nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékra, amellyel bányatérségeket töltenek fel.

30. Mivel tehát a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (2) bekezdésének egyes nyelvi változatai eltérnek egymástól, e rendelkezés egységes értelmezésének szükségessége azt követeli meg, hogy azt azon szabályozás kontextusára és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi. [14] Tekintettel kell lenni a szabály megalkotásának történetére is, amennyiben abból az alkotójának tényleges szándéka megismerhető. [15]

31. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (2) bekezdésének összes nyelvi változata tartalmaz olyan utalást, amely a hulladéklerakókról szóló irányelv automatikus alkalmazása ellen szól. Az összes nyelvi változatban közös ugyanis az, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv „továbbra is" alkalmazandó. Ez arra utal, hogy szükséges ezen utóbbi irányelv korábbi alkalmazhatósága, alkalmazása feltételeinek tehát korábban fenn kellett állniuk.

32. A bizottsági javaslat [16] már tartalmazza ugyan a bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (1) bekezdésének a bányatérségek feltöltésére vonatkozó előírásait, a 10. cikk (2) bekezdésének a hulladéklerakókról szóló irányelvre való hivatkozását azonban nem. Erre a Parlament tett javaslatot [17], és azt a Tanács beépítette a közös álláspontba. [18] Az „gegebenenfalls" minősítést a Parlament módosító javaslata még nem tartalmazta, a közös álláspont nyelvi változatai azonban igen, és az említett minősítés azok végleges változataiban is megjelent.

12 — Úgy tűnik, a dán, a lengyel és a portugál nyelvi változat is ezt a mintát követi.

13 — A spanyol, a holland, a román és a svéd nyelvi változat is láthatóan ezt a mintát követi.

14 — Lásd például: **Nike European Operations Netherlands ítélet** (C-310/14, EU:C:2015:690, 17. pont); Léger-ítélet (C-528/13, EU:C:2015:288, 35. pont).

15 — Zurita García és Choque Cabrera ítélet (C-261/08 és C-348/08, EU:C:2009:648, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 — COM(2003) 319 végleges.

17 — Az Európai Parlament álláspontja, amely első olvasatban 2004. március 31-én került elfogadásra az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről szóló 2004/…/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel.

18 — 23/2005/EK közös álláspont, a Tanács által 2005. április 12-én elfogadva az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló, …-i 2005/…/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása céljából (HL C 172E., 1. o.). Lásd már a 2004. április 28-i 8933/04. sz. tanácsi dokumentumot.

33. A bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikke (2) bekezdése megalkotásának történetéből tehát nem tűnik ki, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelvre való hivatkozás az irányelv hatályának kiterjesztését szolgálná. Sokkal inkább indokolt pontosításként értelmezni azt oly módon, hogy a bányászati hulladékról szóló irányelv bányatérségek feltöltésével kapcsolatos rendelkezései nem zárják ki a hulladéklerakókról szóló irányelv további alkalmazását a nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékokra.

34. Ez megfelel a bányászati hulladékról szóló irányelv szabályozási rendszerének és céljainak is. Az 1. és 2. cikke értelmében ezen irányelv az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezelését szabályozza, amely hulladék az irányelvben ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékként került meghatározásra. A 10. cikk (2) bekezdése ezzel szemben csak a nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékra vonatkozik. Ellentmondásos volna tehát, ha a bányászati hulladékról szóló irányelv mellékesen bizonyos fokig kiterjesztené a hulladékokra vonatkozó egyéb szabályozások hatályát.

35. A bányászati hulladékról szóló irányelv 10. cikkének (2) bekezdését tehát úgy kell értelmezni, hogy a kőfejtő nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékkal való feltöltése kizárólag a hulladéklerakókról szóló irányelv hulladékra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, ha fennállnak ez utóbbi irányelv alkalmazásának feltételei.

B – *A hulladéklerakókról szóló irányelv alkalmazásának feltételeiről*

36. Az olasz államtanács második részkérdése a hulladéklerakókról szóló irányelv hatályára vonatkozik, mégpedig arra, hogy az irányelv csak a hulladék ártalmatlanítására alkalmazandó-e, vagy bizonyos hasznosítási műveletek is a hatálya alá tartoznak-e.

37. A hulladék ártalmatlanításának és hasznosításának egymástól való megkülönböztetése központi jelentőséggel bír az uniós hulladékjogban. Az ártalmatlanítás a hulladékirányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott hulladékhierarchia utolsó helyén található, tehát annak legalacsonyabb fokán áll, ezzel szemben a hasznosítás az utolsó előtti helyen. Főszabály szerint tehát azt az ártalmatlanítással szemben előnyben kell részesíteni. A 3. cikk 15. pontja szerinti hasznosítás ugyanis a hulladék hasznos felhasználásához vezet annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna.[19]

38. A 3. cikkének (1) bekezdése szerint a hulladéklerakókról szóló irányelv az összes hulladéklerakóra vonatkozik. Ezeket a 2. cikk g) pontja olyan *hulladékártalmatlanító létesítményekként* határozza meg, amelyek a hulladéknak a földre vagy földbe (föld alá) való lerakására szolgálnak.

39. Ennek alapján arra a *hulladékhasznosításra*, amely a hulladéknak a földre vagy földbe (föld alá) való lerakására szolgál, nem terjed ki a hulladéklerakókról szóló irányelv hatálya, és ennek megfelelően nyilatkoznak az érdekelt felek is.

40. A hulladéklerakókról szóló irányelv mindazonáltal tartalmaz néhány félreérthető részt is, amelyek kételyeket ébresztenek azt illetően, hogy az irányelv kizárólag a hulladékártalmatlanításra alkalmazandó; ilyen például a (15) preambulumbekezdés, a 3. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdése vagy a 6. cikk a) pontja.

19 — Lásd még: ASA-ítélet (C-6/00, EU:C:2002:121, 69. pont).

41. A hulladéklerakókról szóló irányelv (15) preambulumbekezdése szerint az e célra alkalmas inert [20] és nem veszélyes hulladékok a hulladékirányelvnek megfelelő tájképgondozási, rekonstrukciós és feltöltési munkára, vagy építkezési célra való hasznosítása nem tekinthető minden esetben hulladéklerakási tevékenységnek. Szó szerinti értelmezés alapján a hasznosítás e típusa – legalábbis a német, az angol, a holland és a francia nyelvi változat alapján – bizonyos körülmények között hulladéklerakásnak is tekinthető. Ezzel szemben e preambulumbekezdés olasz nyelvi változata a hulladék fent megnevezett felhasználásait kategorikusan kizárja a lerakás fogalmából („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. A hulladéklerakókról szóló irányelv 3. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdése e gondolatot viszi tovább, és az arra alkalmas inert hulladék tájképgondozási, rekonstrukciós munkára, hulladéklerakóban történő feltöltésre vagy építkezési célra történő felhasználását kizárja az irányelv hatálya alól. Ilyen kivételre csak akkor van szükség, ha a hulladék említett felhasználása máskülönben a hulladéklerakókról szóló irányelv hatálya alá tartozhatna.

43. Ezenkívül a hulladéklerakókról szóló irányelv 6. cikkének a) pontját is meg kell említeni ebben az összefüggésben. Első mondata szerint a hulladéklerakóban csak kezelésen átesett hulladék helyezhető el. A 2. cikk h) pontja szerinti fogalommeghatározás értelmében a hulladék kezelése különböző eljárásokat foglal magában, amelyek többek között a hasznosítás „elősegítését" célozzák. Ez is arra utal, hogy a lerakás hasznosításnak minősülhet.

44. Le kell azonban szögezni, hogy e rendelkezések egyike sem rendeli el a hulladéklerakókról szóló irányelv hulladékhasznosításra való alkalmazását. És egyébként sem fedezhető fel ilyen tartalmú szabályozás. Következésképpen feltételezhető, hogy csupán félreérthetően megfogalmazott rendelkezésekről van szó, amelyek arra vezethetők vissza, hogy a Bíróság csak a hulladéklerakókról szóló irányelv elfogadása után hozott ítéletet arról, hogy milyen mértékben minősülhet a hulladék lerakása hasznosításnak. [21]

45. Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a környezet védelme nem lenne elégséges, ha a kőfejtő feltöltése hasznosításnak lenne tekintendő. Bár ebben az esetben nem lennének alkalmazandók a hulladéklerakókról szóló irányelv szigorú és részletes rendelkezései, az általános hulladékjogi előírások – különösen a hulladékirányelv 1. és 13. cikke szerinti, az emberi egészség és a környezet védelmére irányuló kötelezettség – főszabály szerint továbbra is alkalmazandók a hulladékok hasznosítására. Bár a megteendő intézkedések konkrét tartalma nincs pontosan rögzítve, a tagállamok kötve vannak az elérendő cél tekintetében, míg az intézkedések szükségességének megítélésénél mérlegelési lehetőség marad számukra. [22]

46. Ide sorolhatók különösen az olyan intézkedések, amelyek az *alkalmatlan* hulladék lerakásának megakadályozására irányulnak, mint például a felhasznált hulladék ellenőrzése, ahogyan azt a hulladéklerakókról szóló irányelv 11. cikke előírja. Amint Ausztria előadja, ezen túlmenően is kézenfekvő azonban, hogy a tagállamok a hulladék lerakás útján történő hasznosításával összefüggő védintézkedések megállapítása során a hulladéklerakókról szóló irányelv rendelkezéseit követik.

47. Az arra alkalmas hulladékok ezzel szemben csak azután kerülhetnek ki a hulladékirányelv hatálya alól, hogy azokat lerakás vagy egyéb művelet útján teljes mértékben hasznosították, amelynek következtében azok megszerezték ugyanazokat a tulajdonságokat és sajátosságokat, mint amelyekkel a feltöltéshez felhasznált elsődleges anyagok rendelkeznek. [23]

20 — Lásd a hulladéklerakókról szóló irányelv 2. cikkének e) pontjában szereplő fogalommeghatározást, fenti 10. pont.

21 — ASA-ítélet (C-6/00, EU:C:2002:121, 58–71. pont).

22 — **EU-Wood-Trading-ítélet** (C-277/02, EU:C:2004:810, 45. pont).

23 — Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 56. és 57. pont).

48. Összefoglalva, a második részkérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv a hasznosításra nem, hanem csak a hulladéknak a földre vagy földbe (föld alá) való lerakásával megvalósuló ártalmatlanítására alkalmazandó.

C – *A hulladékártalmatlanítás és a hulladékhasznosítás elhatárolásáról a kőfejtők hulladékkal való feltöltése vonatkozásában*

49. Annak megállapítása érdekében, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv különös rendelkezései vagy csak a hulladékirányelv általános előírásai alkalmazandók-e a kőfejtők hulladékkal való feltöltésére, tisztázni kell végül, hogy a kőfejtő hulladékkal való feltöltése hulladékhasznosításnak vagy hulladékártalmatlanításnak tekintendő-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

50. E kérdést a jelenleg hatályos hulladékirányelv alapján kell megválaszolni, mivel eddig még nem helyeztek el hulladékot a kőfejtőben. Következésképpen az összes számba veendő hulladékot a jelenleg alkalmazandó rendelkezések alapján kell kezelni. Ezen az sem változtat, hogy a kőfejtő feltöltésére irányuló engedélyezési eljárást még az egységes szerkezetbe foglalt régi hulladékirányelv alkalmazandóságának ideje alatt kezdeményezték.

51. Az ártalmatlanítás fogalmának a hulladékirányelv 3. cikkének 19. pontjában szereplő meghatározása minden olyan műveletet magában foglal, amely nem számít hasznosításnak, még akkor is, ha az eljárás másodlagos jelleggel anyag- vagy energia-visszanyerést eredményez.

52. A hulladékirányelv 3. cikkének 15. pontja ezzel szemben hasznosításként határoz meg bármely műveletet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy az ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse. E fogalommeghatározás messzemenőkig megfelel – az angol nyelvi változatban különösen egyértelműen – a Bíróság régi hulladékirányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának.[24]

53. A hasznosításnak ez alapján két feltétele van, mégpedig, először is, hogy a hulladék hasznos célt szolgáljon, másodszor pedig hogy olyan más anyagok helyébe lépjen, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna.

54. Igaz, hogy az első feltétel alapvető, hiszen csak a hasznos hulladékfelhasználás tekinthető egyáltalán hasznosításnak. A hulladéknak a kőfejtők feltöltésére való felhasználása pedig főszabály szerint hasznosnak tűnik. Ugyanakkor már az ártalmatlanítás fogalmának meghatározása is abba az irányba mutat, hogy az anyag vagy energia visszanyerése nem zárja ki az ártalmatlanítást,[25] és hogy a hulladék hasznos felhasználása önmagában nem elegendő.

55. A hasznosítás vonatkozásában inkább az a döntő, hogy a hulladék olyan más anyagok helyébe lépjen, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna.[26]

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

25 — Lásd ezzel kapcsolatban: Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-458/00, EU:C:2003:94, 43. pont).

26 — Lásd: Jacobs főtanácsnok ASA-ügyre vonatkozó indítványa (C-6/00, EU:C:2001:610, 86. és 87. pont); Jacobs főtanácsnok Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyre vonatkozó indítványa (C-9/00, EU:C:2002:24, 37. pont); Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-458/00, EU:C:2003:94, 44. pont).

56. Az Egyesült Királyság e jellemzőt helyesen hangsúlyozza. A magas költségek miatt a szóban forgó tagállam kétségbe vonja, hogy a kőfejtőket jellemzően ismét feltöltenék, ha erre a célra nem állna rendelkezésre hulladék. Ezen az sem változtat, hogy a feltöltés esetlegesen a kőfejtő engedélyezésének egyik feltétele, mivel az engedély főszabály szerint az üzemeltető terveit tükrözi, és az rendszerint módosítható is, amennyiben bebizonyosodik, hogy a feltöltés aránytalan költségeket okoz.

57. Ez az álláspont első ránézésre meglepőnek tűnik, mivel a Bíróság a feltöltést már főszabály szerint hasznosításként ismerte el. Mindazonáltal e tekintetben olyan alagutak feltöltéséről volt szó, amelyek feltöltés nélkül tartósan omlásveszélyesek, és beomlásuk földfelszínen okozott károkat vonhat maga után.[27] A használaton kívüli kőfejtők esetében a hasonló kockázatok előfordulása jóval ritkább. Amennyiben ezek fennállnak, kezelésükhöz valószínűleg nincs szükség teljes mértékű feltöltésre. Ezenkívül Lengyelország érveivel ellentétben úgy tűnik, hogy nem minden esetben szükséges a kőfejtő feltöltése ahhoz, hogy a területet ismét más célokra használhassák.

58. Ezért egyet kell érteni az Egyesült Királysággal abban, hogy az illetékes nemzeti szervek kötelesek gondosan megvizsgálni, hogy a kőfejtő feltöltése révén a hulladék valóban más anyagok helyébe lép-e. Ezzel összefüggésben fontos körülmény lehet, hogy a kőfejtő üzemeltetőjének a felhasznált hulladékot ki kell-e fizetnie, vagy neki fizetnek azért, hogy azt felhasználja. Az utóbbi esetben sok minden szól amellett, hogy hulladékártalmatlanításról van szó, mivel a kőfejtőt hulladék nélkül nem töltenék fel.[28]

59. Jacobs főtanácsnok egyébként már az ASA-ügyre vonatkozó indítványában rámutatott arra, hogy a hulladék azon jellemzője, hogy más anyagok helyébe lép, a Bizottság által különösen hangsúlyozott kritériumot foglal magában, mégpedig a hulladék alkalmasságát az adott funkció betöltésére.[29] Az alkalmatlan hulladék ugyanis nem képes arra, hogy más alkalmas anyagok helyébe lépjen. Ezenfelül az alkalmatlan hulladék felhasználása a hulladékhasznosítás első feltétele értelmében aligha tekinthető hasznosnak.

60. A feltöltés fogalmának a 2011/753/EU határozat 1. cikkének 6. pontjában szereplő meghatározása ezért azzal, hogy megköveteli a hulladék alkalmasságát, nem korlátozza a hasznosítás fogalmát, hanem csak a hasznosítás fogalmának egy olyan jellemzőjét tisztázza, amely azt már implicit módon tartalmazza. Hasonló jelentőséggel bír a hulladék alkalmasságára való hivatkozás a hulladéklerakókról szóló irányelv (15) preambulumbekezdésében, valamint 3. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében.

61. Ahogyan azt Bari tartomány és a Bizottság helytállóan kifejti, az államtanács által a feltöltésre szánt hulladékkal kapcsolatban szolgáltatott információk kétséget ébresztenek a tekintetben, hogy az összes figyelembe vett hulladéktípus ténylegesen alkalmas a feltöltésre. A hulladéklerakókról szóló irányelv (15) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy ehhez főszabály szerint csak inert vagy alkalmas nem veszélyes hulladék jöhet szóba. Nem világos, hogy az összes figyelembe vett hulladéktípus e kategóriák valamelyikébe tartozik-e. E kérdés további tisztázása a nemzeti hatóságok és bíróságok feladata.

62. A harmadik részkérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a kőfejtő nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékkal való feltöltése hulladékhasznosításnak minősül, ha az illetékes hatóságok megállapítják, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy ténylegesen más anyagok helyébe lép, ami különösen a hulladék arra való alkalmasságát feltételezi, hogy ezen anyagok helyébe lépjen.

27 — Lásd: Jacobs főtanácsnok ASA-ügyre vonatkozó indítványa (C-6/00, EU:C:2001:610, 85. és 87. pont); AvestaPolarit Chrome ítélet (C-114/01, EU:C:2003:448, 36–38. pont).

28 — Lásd: Jacobs főtanácsnok ASA-ügyre vonatkozó indítványa (C-6/00, EU:C:2001:610, 88. pont).

29 — EU:C:2001:610, 87. pont.

V – **Végkövetkeztetések**

63. A fentiek alapján a következőképpen javaslom megválaszolni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést:

1) Az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről szóló 2006/21/EK irányelv 10. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kőfejtő nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékkal való feltöltése kizárólag a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv hulladékra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, ha fennállnak ez utóbbi irányelv alkalmazásának feltételei.

2) Az 1999/31/EK irányelv a hasznosításra nem, hanem csak a hulladéknak a földre vagy földbe (föld alá) való lerakásával megvalósuló ártalmatlanítására alkalmazandó.

3) A kőfejtő nem ásványinyersanyag-kitermelésből származó hulladékkal való feltöltése hulladékhasznosításnak minősül, ha az illetékes hatóságok megállapítják, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy ténylegesen más anyagok helyébe lép, ami különösen a hulladék arra való alkalmasságát feltételezi, hogy ezen anyagok helyébe lépjen.