Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2016 m. balandžio 21 d.*

Byla C-147/15

Provincia di Bari
prieš
Srl Edilizia Mastrodonato

(Consiglio di Stato (Valstybės taryba, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2006/21/EB — Kasybos atliekos — Direktyva 1999/31/EB — Sąvartynai — Nebenaudojamų karjerų užpildymas atliekomis — Atliekų naudojimas“

I – **Įvadas**

1. Teisingumo Teismas nuolat gauna Italijos Apulijos regiono keliamų aplinkos apsaugos klausimų, pavyzdžiui, kaip pagal Buveinių direktyvą** turi būti vertinami tam tikri savivaldybės sprendimai***, ar pagal šią direktyvą draudžiama statyti vėjo jėgaines paukščių apsaugos teritorijose****, ar ten nebuvo neteisėto atliekų sąvartyno*****. Tai tik keli šiame regione nagrinėjamų su aplinkos apsauga susijusių bylų pavyzdžiai.

2. Šie atvejai galėjo prisidėti prie kompetentingų institucijų sąmoningumo didinimo – kritiškai įgyvendinti ketinimus užpildyti nebenaudojamą karjerą atliekomis. Jos nesutaria su projekto organizatoriumi, ar turi būti taikomi griežti Direktyvos dėl atliekų sąvartynų****** reikalavimai, ar tik bendrosios atliekų teisės nuostatos.

3. Ginčas grindžiamas tuo, kad Direktyvoje dėl kasybos pramonės atliekų******* tuo atveju, kai iškastos ertmės užpildomos atliekomis, pateikiama nuoroda į Direktyvą dėl atliekų sąvartynų. Teisingumo Teismas turi patikslinti, ar ši nuoroda reiškia teisinį pagrindą, ar teisinius padarinius, t. y. ar turi būti tenkinamos Direktyvos dėl atliekų sąvartynų taikymo sąlygos, ar be papildomų patikrinimų tuo atveju, kai užpildoma, taikytini teisiniai padariniai. Ši problema atsirado dėl skirtingų kalbinių šios nuorodos versijų.

* Originalo kalba – vokiečių.

** 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102, ir klaidų ištaisymas OL L 81, 2015, p. 5).

*** Sprendimas *Komisija / Italija* (C-179/06, EU:C:2007:578).

**** Sprendimas *Azienda Agro-Zootecnica Franchini ir Eolica di Altamura* (C-2/10, EU:C:2011:502).

***** Žr. mano išvadą byloje *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2162, 113–134 punktai).

****** 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 4 t., p. 228) su pakeitimais, padarytais 2011 m. gruodžio 5 d. Tarybos direktyva 2011/97/ES, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB įtraukiant specifinius atliekomis laikomo metalinio gyvsidabrio saugojimo kriterijus (OL L 328, p. 49).

******* 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/21/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo ir iš dalies keičianti Direktyvą 2004/35/EB (OL L 102, p. 15), su pakeitimais, padarytais 2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 596/2009 dėl kai kurių teisės aktų, kuriems galioja Sutarties 251 straipsnyje nustatyta tvarka, nuostatų, susijusių su reguliavimo procedūra su tikrinimu, suderinimo su Tarybos sprendimu 1999/468/EB (OL L 188, p. 14).

4. Be to, Teisingumo Teismas turės išnagrinėti, ar karjero užpildymas atliekomis laikomas atliekų naudojimu, ar atliekų šalinimu ir (arba) kokiomis sąlygomis.

II – **Teisinis pagrindas**

A – *Direktyva dėl kasybos pramonės atliekų*

5. Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 1 straipsnyje apibrėžtas direktyvos dalykas:

„Šioje direktyvoje numatomos priemonės, tvarka ir gairės siekiant, kad būtų užkirstas kelias arba kiek įmanoma sumažintas bet koks dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo atsiradęs neigiamas poveikis aplinkai, visų pirma vandeniui, orui, gruntui, faunai, florai bei kraštovaizdžiui, ir bet koks pavojus žmonių sveikatai.“

6. Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų taikymo sritis nurodyta 2 straipsnyje:

„1. Atsižvelgiant į 2 ir 3 dalis, ši direktyva taikoma atliekų, susidarančių ieškant ir žvalgant, išgaunant, apdorojant ir saugant naudingąsias iškasenas bei eksploatuojant karjerus (toliau – kasybos atliekos), tvarkymui.

<…>

4. Nepažeidžiant kitų Bendrijos teisės aktų, atliekoms, kurioms taikoma ši direktyva, netaikoma <...> [Direktyva dėl atliekų sąvartynų].“

7. Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsniu reglamentuojamas iškastų ertmių užpildymas ir šiuo klausimu pateikiamos nuorodos į Direktyvą dėl atliekų sąvartynų:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad veiklos vykdytojas, talpindamas kasybos atliekas rekultivavimo ar konstrukcijos sutvirtinimo tikslais atgal į iškastas ertmes, sudarytas vykdant antžeminę ar požeminę kasybą, imasi tinkamų priemonių, leidžiančių: <…>

2. [Direktyva dėl atliekų sąvartynų] toliau atitinkamai taikoma kitoms nei kasybos atliekoms, naudojamoms užpildyti iškastas ertmes.“

8. Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 20 konstatuojamojoje dalyje ši nuostata paaiškinama taip:

„Taip pat turi būti nustatyti tam tikri reikalavimai kasybos atliekoms, supilamoms atgal į iškastas ertmes siekiant jas rekultivuoti arba statybos tikslais, susijusiais su naudingųjų iškasenų kasybos procesu, – pavyzdžiui, siekiant ertmėse įrengti ar prižiūrėti įrangą, palengvinančią naudojimąsi mechanizmais, rampas, pertvaras, saugumo užtvaras ar bermas, – tam, kad būtų apsaugoti paviršiaus ir požeminiai vandenys, užtikrintas tokių atliekų stabilumas ir garantuota atitinkama stebėsena pabaigus šią veiklą. Atitinkamai tokioms atliekoms neturėtų būti taikomi šios direktyvos reikalavimai, kurie išimtinai skirti „atliekų įrenginiams“, išskyrus tuos, kurie minimi specialioje nuostatoje dėl iškastų ertmių.“

B – *Direktyva dėl atliekų sąvartynų*

9. Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 15 konstatuojamojoje dalyje užsimenama apie atliekų naudojimą ertmėms užpildyti:

„kadangi pagal Direktyvą 75/442/EEB tinkamų inertinių ir nepavojingų atliekų utilizavimas, pertvarkant, rekultivuojant, užpildant žemės plotus ar vykdant juose statybas, gali būti nelaikomas sąvartynų veikla“.

10. Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 2 straipsnyje apibrėžtos sąvokos „sąvartynas“ ir „apdorojimas“:

„Šioje direktyvoje:

<…>

e) inertinės atliekos – atliekos, kuriose nevyksta jokie svarbesni fizikiniai, cheminiai ar biologiniai pokyčiai. Inertinės atliekos netirpsta, nedega ir kitaip fiziškai ar chemiškai nereaguoja, nesiskaido biologiškai, kitoms medžiagoms, su kuriomis tiesiogiai liečiasi, nedaro tokio neigiamo poveikio, dėl kurio būtų teršiama aplinka ar keliamas pavojus žmonėms. Bendras atliekose susidariusios salvos ir teršalų kiekis bei tokios salvos ekologinis toksiškumas turi būti nedidelis ir svarbiausia neturi kelti pavojaus paviršinių ir (arba) požeminių vandenų kokybei;

<…>

g) sąvartynas – atliekų šalinimo vieta, kur atliekos dedamos ant žemės ar užkasamos į žemę (t. y. po žeme), įskaitant:

— vidines atliekų šalinimo vietas (t. y. sąvartynus, kur atliekų gamintojas šalina atliekas jų susidarymo vietoje)

ir

— nuolatinę vietą (t. y. eksploatuojama ilgiau nei vienerius metus), kuri yra naudojama atliekoms laikinai talpinti,

bet išskyrus:

— įrenginius, kur atliekos iškraunamos, kad jas būtų galima paruošti tolimesniam pervežimui į utilizavimo, apdorojimo ar šalinimo vietas,

ir

— atliekų saugyklas, kur atliekos paprastai laikomos ne ilgiau kaip trejus metus prieš jas utilizuojant ar apdorojant,

ir

— atliekų saugyklas, kur atliekos laikomos ne ilgiau kaip vienerius metus prieš jas pašalinant;

h) apdorojimas – fizikiniai, terminiai, cheminiai ar biologiniai procesai, įskaitant rūšiavimą, kai keičiamos tam tikros atliekų savybės, kad sumažėtų atliekų tūris, pavojingumas, palengvėtų jų tvarkymas ir padidėtų utilizavimo galimybės;

<…>“

11. Direktyvos dėl atliekų sąvartynų taikymo sritis reglamentuota 3 straipsnyje:

„1. Valstybės narės taiko šią direktyvą visiems sąvartynams, kuriems tinka 2 straipsnio g punkte pateiktas apibrėžimas.

2. Nepažeidžiant galiojančių Bendrijos teisės aktų, ši direktyva netaikoma:

— <…>

— naudojant inertines atliekas sąvartynams rekultivuoti / atstatyti, jei šios atliekos tam tinka,

— <…>“

12. Vadovaudamosi 6 straipsnio a punktu, valstybės narės užtikrina tik apdorotų atliekų šalinimą sąvartynuose:

„sąvartynuose būtų šalinamos tik apdorotos atliekos. Šios nuostatos galima netaikyti <…>“.

C – *Atliekų direktyva*

13. Sąjungos atliekų teisės pagrindai įtvirtinti Atliekų direktyvoje******. Nuo 2010 m. gruodžio 12 d. (41 straipsnis) ji pakeitė suvestinę******* senosios Atliekų direktyvos redakciją********, kuria paremta didžioji teismų praktikos dalis.

14. Atliekų direktyvos 3 straipsnyje apibrėžiamos įvairios sąvokos:

„Šioje direktyvoje taikomos tokios sąvokų apibrėžtys:

<…>

15) „naudojimas“ – bet kokia operacija, kurios pagrindinis rezultatas yra atliekų panaudojimas naudingu tikslu, pakeičiant jomis kitas medžiagas, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti, arba kurios rezultatas yra tai, kad atliekos parengiamos tai funkcijai atlikti, įmonėje ar visoje ekonomikoje. II priede pateikiamas neišsamus naudojimo operacijų sąrašas;

<…>

19) „šalinimas“ – operacija, kuri nėra naudojimas, net kai tokios operacijos antrinis rezultatas yra medžiagų ar energijos atgavimas. I priede pateikiamas neišsamus šalinimo operacijų sąrašas;

<…>“

****** 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, p. 3).

******* 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų (OL L 114, p. 9).

******** 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva 75/442/EEB dėl atliekų (OL L 194, p. 39 ; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 23), iš dalies pakeista 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva 91/156/EEB (OL L 78, p. 32 ; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 3).

D – *Sprendimas 2011/753/ES*

15. Sprendimu 2011/753/ES********** siekiama skatinti įgyvendinti Atliekų direktyvos 11 straipsnio 2 dalį, pagal kurią valstybės narės turi siekti, kad tam tikros minimalios kvotos iki 2020 m. būtų paruoštos pakartotinai naudoti, perdirbti ir kitaip naudoti (įskaitant užpildymo operacijas, naudojant atliekas vietoj kitų medžiagų). Šiuo tikslu minėto sprendimo 1 straipsnio 6 punkte apibrėžiama užpildymo sąvoka:

„Be nustatytųjų <…> [Atliekų direktyvos] 3 straipsnyje, šiame sprendime vartojamos šios sąvokos:

<…>

6) užpildymas – naudojimo operacija, kurią atliekant tinkamos atliekos naudojamos medžiagoms, kurios nėra atliekos, pakeisti – jomis užpildomos iškastos vietos arba jos naudojamos inžineriniais tikslais formuojant kraštovaizdį.“

III – **Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą**

16. *Edilizia Mastrodonato s.r.l.* (toliau – *Edilizia Mastrodonato*) 2010 m. kovo 16 d. pateikė prašymą „padidinti“ vieną karjerą. Prie šio prašymo, be kita ko, buvo pridėtas teritorijų, kuriose planuojama vykdyti nagrinėjamą kasybos veiklą, aplinkos atkūrimo projektas.

17. Šiame projekte, be kita ko, buvo numatyta, kad dar neeksploatuojamų teritorijų atidengimas bus vykdomas kartu su nebenaudojamų teritorijų aplinkos atkūrimo darbais. Atkūrimo darbai turėjo būti vykdomi 20 metų, laipsniškai panaudojant 1 200 000 kubinių metrų tam tikrų kitų, ne kasybos, atliekų. Tai turėjo būti nepavojingos atliekos, nurodytos 1998 m. vasario 5 d. ministro dekrete. Aplinkos atkūrimo laikotarpis turėtų sutapti su prašomo leidimo eksploatuoti kitas teritorijas galiojimo laikotarpiu.

18. Užbaigus rašytinę procedūrą, Teisingumo Teismo prašymu *Consiglio di Stato* informavo, kad *Edilizia Mastrodonato* techninėje ataskaitoje numatoma naudoti įvairių tipų atliekas. Į sąrašą, be kita ko, įtrauktas plieno gamybos šlakas, plytų, tinko ir betono atliekos, chemijos pramonėje naudotas gipsas ir daugelis kitų atliekų, kurių pagrindą sudaro akmuo arba kalkės.

19. 2011 m. sausio 19 d. kompetentingos aplinkosaugos institucijos sprendimu pratęstas pritarimo atliktam poveikio aplinkai vertinimui, kurį ši institucija pateikė *Edilizia Mastrodonato* 2007 metais, galiojimas.

20. 2011 m. rugsėjo 21 d. kasybos institucijos leido padidinti karjerą su sąlyga, kad „nagrinėjamo karjero teritorijų atkūrimo darbai bus atliekami projekte nustatyta tvarka“.

21. Tuomet *Edilizia Mastrodonato* pradėjo supaprastintą procedūrą, kad galėtų vykdyti aplinkos atkūrimo darbus. Tačiau *Provincia di Bari* (Bario provincija) 2012 m. lapkričio 15 d. raštu, užginčytu pirmosios instancijos teisme, nurodė nutraukti supaprastintą procedūrą.

22. Nuo tada šalys ginčijasi, ar užpildymas atliekomis turi būti laikomas atliekų sąvartyno užpildymo veikla pagal Direktyvą dėl atliekų sąvartynų ir ar jai turi būti taikomos atitinkamos sąlygos gauti leidimą.

********** 2011 m. lapkričio 18 d. Komisijos sprendimas, kuriuo nustatomos taisyklės ir skaičiavimo metodai, pagal kuriuos tikrinama, kaip siekiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 2 dalyje nustatytų tikslų (OL L 310, p. 11).

23. Italijos *Consiglio di Stato* (Valstybės taryba) Teisingumo Teismui teikia šioje byloje tokį prejudicinį klausimą:

„Ar Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalį reikia aiškinti taip, kad sąvartyno užpildymo veiklai, kai naudojamos kitos nei kasybos atliekos, visada taikomos Direktyvos dėl atliekų sąvartynų nuostatos dėl atliekų, net ir tada, kai vykdomos ne atliekų šalinimo, o jų naudojimo operacijos?“

24. Rašytines pastabas, be *Edilizia Mastrodonato*, pateikė Austrijos Respublika, Italijos Respublika, Lenkijos Respublika, Jungtinė Karalystė ir Europos Komisija. 2016 m. kovo 10 d. teismo posėdyje dalyvavo *Provincia di Bari*, Italija, Lenkija, Jungtinė Karalystė ir Komisija.

IV – **Teisinis vertinimas**

25. Nors Italijos *Consiglio di Stato* klausia apie sąvartyno užpildymą, iš pagrindinės bylos aplinkybių aišku, kad iš tiesų kalbama apie karjero užpildymą. Pateiktu klausimu siekiama išsiaiškinti, ar užpildymo atveju taikoma Direktyva dėl atliekų sąvartynų, nes tokiu atveju nebūtų taikoma *Edilizia Mastrodonato* inicijuota supaprastinta procedūra.

26. Siekiant tai išsiaiškinti, reikia atsakyti į tris klausimus:

— pirma, ar, kai karjeras užpildomas atliekomis, pagal Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalį visais atvejais taikytina Direktyva dėl atliekų sąvartynų,

— antra, ar Direktyva dėl atliekų sąvartynų taikytina tik atliekų šalinimo, ar ir atliekų naudojimo procesams ir

— trečia, ar karjero užpildymas atliekomis pagal teisės aktus, kuriais reglamentuojamos atliekos, turi būti laikomas atliekų šalinimu, ar jų naudojimu.

A – *Dėl Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies*

27. Klausimas, ar kai karjeras užpildomas kitomis, ne kasybos, atliekomis, pagal Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalį visais atvejais taikoma Direktyva dėl atliekų sąvartynų, atrodo netikėtas skaitant 10 straipsnio 2 dalies tekstą vokiečių kalba, tačiau jį paaiškina šios nuostatos tekstas italų kalba.

28. Remiantis tekstu vokiečių kalba, Direktyva dėl atliekų sąvartynų toliau „gegebenenfalls“ (atitinkamai) taikoma kitoms, ne kasybos, atliekoms, naudojamoms iškastoms ertmėms užpildyti. „Gegebenenfalls“ (Atitinkamai) naudojimas neleidžia manyti, kad Direktyva dėl atliekų sąvartynų taikytina visada. Veikiau turėtų būti tenkinamos jos taikymo sąlygos. Panašiai yra ir, pavyzdžiui, su Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies tekstu anglų kalba, kuriuo remiantis Direktyva dėl atliekų sąvartynų taikytina tik „as appropriate“ **********.

29. Kita vertus, šis požymis nenumatytas nei Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies tekste italų kalba, nei, pavyzdžiui, tekste prancūzų kalba**********. Tai būtų galima suprasti taip, kad Direktyva dėl atliekų sąvartynų visuomet taikoma kitoms, ne kasybos, atliekoms, naudojamoms iškastoms ertmėms užpildyti.

********** Atrodo, šiuo pavyzdžiu sekama ir tekstuose danų, lenkų ir portugalų kalbomis.

********** Šiuo pavyzdžiu, atrodo, taip pat sekama tekstuose ispanų, olandų, rumunų ir švedų kalbomis.

30. Kadangi šią teisės nuostatą būtina aiškinti vienodai, esant įvairių kalbinių Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies versijų neatitikimų, reikalaujama, kad nagrinėjama nuostata būtų aiškinama atsižvelgiant į teisės akto, kurio dalis ji yra, kontekstą ir tikslą**********. Be to, būtina remtis nuostatos geneze, jei ji atspindi tikrąją jos autoriaus valią**********.

31. Šiuo klausimu pirmiausia reikia priminti, kad visose kalbinėse Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies versijose pateikiama nuoroda, neleidžianti taikyti Direktyvos dėl atliekų sąvartynų automatiškai. Visoms kalbinėms versijoms bendra tai, kad Direktyva dėl atliekų sąvartynų taikoma „toliau“. Tai reiškia, kad ši direktyva turėjo būti taikytina anksčiau, t. y. direktyvos taikymo sąlygos turėjo būti tenkinamos ankstesniame etape.

32. Iš tiesų į Komisijos pasiūlymą********** jau buvo įtrauktos Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 1 dalies nuostatos dėl iškastų ertmių užpildymo, tačiau jame nebuvo 10 straipsnio 2 dalies nuorodos į Direktyvą dėl atliekų sąvartynų. Ją pasiūlė Parlamentas**********, o Taryba įtraukė į bendrąją poziciją**********. Žodžio „atitinkamai“ Parlamento pasiūlytame keitime dar nebuvo, tačiau jis įtrauktas į bendrosios pozicijos kalbines versijas ir liko galutinėje redakcijoje.

33. Taigi, iš Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalies genezės negalima suprasti, koks yra pagrindas, patvirtinantis, kad nuoroda į Direktyvą dėl atliekų sąvartynų turėtų išplėsti jos taikymo sritį. Šią nuorodą veikiau reikėtų suprasti kaip paaiškinimą, kad Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų nuostatos, susijusios su iškastų ertmių užpildymu, nereiškia, jog kitoms, ne kasybos, atliekoms toliau negali būti taikoma Direktyva dėl atliekų sąvartynų.

34. Tai taip pat atitinka Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų reguliavimo tvarką ir tikslus. Remiantis 1 ir 2 straipsniais, šia direktyva reglamentuojamas kasybos pramonės atliekų, direktyvoje apibrėžiamų kaip kasybos atliekos, tvarkymas. O 10 straipsnio 2 dalis susijusi tik su kitomis, ne kasybos, atliekomis. Taigi būtų prieštaringa, jei Direktyva dėl kasybos pramonės atliekų tam tikra prasme, be kita ko, išplėstų kitų teisės aktų, kuriais reglamentuojamos atliekos, taikymo sritį.

35. Todėl Direktyvos dėl kasybos pramonės atliekų 10 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad Direktyvos dėl atliekų sąvartynų nuostatos dėl atliekų karjero užpildymo kitomis, ne kasybos, atliekomis taikomos tik tuo atveju, jei tenkinamos pastarosios direktyvos taikymo sąlygos.

B – *Dėl Direktyvos dėl atliekų sąvartynų taikymo sąlygų*

36. Antroji Italijos *Consiglio di Stato* klausimo dalis susijusi su Direktyvos dėl atliekų sąvartynų taikymo sritimi, t. y. aiškinamasi, ar ji taikoma tik kai atliekos šalinamos, ar apima ir tam tikras naudojimo operacijas.

********** Žr., pavyzdžiui, sprendimus *Nike European Operations Netherlands* (C-310/14, EU:C:2015:690, 17 punktas) ir *Léger* (C-528/13, EU:C:2015:288, 35 punktas).

********** Sprendimas *Zurita García ir Choque Cabrera* (C-261/08 ir C-348/08, EU:C:2009:648, 54 punktas su paskesnėmis nuorodomis).

********** COM(2003) 319 *final*.

********** Europos Parlamento pozicija, priimta 2004 m. kovo 31 d. per pirmąjį svarstymą, siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/.../EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo.

********** Bendroji pozicija (EB) Nr. 23/2005, Tarybos priimta 2005 m. balandžio 12 d. siekiant priimti ... m. ... ... d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2005/…/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo, iš dalies keičiančią Direktyvą 2004/35/EB (OL CE 172, p. 1). Žr. 2004 m. balandžio 28 d. Tarybos dokumentą 8933/04.

37. Sąjungos teisės aktuose, kuriais reglamentuojamos atliekos, labai svarbus skirtumas tarp atliekų šalinimo ir jų naudojimo. Atliekų direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatytoje atliekų hierarchijoje šalinimas užima paskutinę vietą, taigi yra prasčiausia alternatyva, o naudojimas yra priešpaskutinėje vietoje, tad iš esmės jis, o ne šalinimas turi turėti pirmenybę. Kaip nurodyta 3 straipsnio 15 punkte, naudojimas reiškia, kad atliekos panaudojamos naudingu tikslu, pakeičiant jomis kitas medžiagas, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti**********.

38. Kaip numatyta Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 3 straipsnio 1 dalyje, ši direktyva taikoma visiems sąvartynams. Sąvartynai 2 straipsnio g punkte apibrėžiami kaip *atliekų šalinimo vieta*, kur atliekos dedamos ant žemės ar užkasamos į žemę.

39. Remiantis šia nuostata, Direktyva dėl atliekų sąvartynų netaikoma, kai *atliekos naudojamos* dedant ant žemės ar užkasant po žemę. Atitinkamas pastabas pateikė ir šalys.

40. Vis dėlto Direktyvoje dėl atliekų sąvartynų taip pat yra kelios klaidinančios teksto vietos (pavyzdžiui, 15 konstatuojamoji dalis, 3 straipsnio 2 dalies antra įtrauka arba 6 straipsnio a punktas), keliančios abejonių dėl to, ar ji turi būti taikoma tik atliekų šalinimui.

41. Direktyvos 15 konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad pagal Direktyvą dėl atliekų sąvartynų tinkamų inertinių ir nepavojingų atliekų naudojimas********** pertvarkant, rekultivuojant, užpildant žemės plotus ar vykdant juose statybas gali būti nelaikomas sąvartynų veikla. Suprantant pažodžiui, tokio pobūdžio naudojimas – bent jau versijose vokiečių, anglų, olandų ir prancūzų kalbomis –tam tikromis aplinkybėmis gali būti laikomas ir sąvartynų veikla. Tačiau šios konstatuojamosios dalies tekste italų kalba minėtasis atliekų naudojimas aiškiai nelaikomas sąvartynų veikla („non può costituire un'attività riguardante le discariche“).

42. Ši mintis įtvirtinta Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 3 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje, nurodant, kad direktyva netaikoma naudojant inertines atliekas sąvartynams rekultivuoti / atstatyti, perdengti ar statyti, jei šios atliekos tam tinka. Tokia nukrypti leidžianti nuostata reikalinga tik tuo atveju, jei minėtasis atliekų naudojimas priešingu atveju galėtų patekti į Direktyvos dėl atliekų sąvartynų taikymo sritį.

43. Be to, šiuo klausimu reikėtų paminėti Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 6 straipsnio a punktą. Remiantis pirmuoju punkto sakiniu, sąvartynuose turi būti šalinamos tik apdorotos atliekos. Pagal 2 straipsnio h punkto apibrėžtį atliekų apdorojimas apima įvairius procesus, kurie, be kita ko, „padidina utilizavimo galimybes“. Tai taip pat rodo, kad sąvartynų veikla gali būti laikoma naudojimu.

44. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad nė vienoje iš šių nuostatų nenurodoma, jog Direktyva dėl atliekų taikoma sąvartynų atliekų naudojimo atveju. Be to, nėra šį turinį įtvirtinančių nuostatų. Todėl darytina prielaida, kad tai – tik klaidinamai suformuluotos nuostatos, atsiradusios dėl to, kad Teisingumo Teismas tik priėmus Direktyvą dėl atliekų sąvartynų nusprendė dėl to, kiek atliekų išmetimas gali būti laikomas jų naudojimu**********.

********** Taip pat žr. Sprendimą *ASA* (C-6/00, EU:C:2002:121, 69 punktas).

********** Žr. apibrėžtį Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 2 straipsnio e punkte (šios išvados 10 punktas).

********** Sprendimas *ASA* (C-6/00, EU:C:2002:121, 58–71 punktai).

45. Tačiau tai nereiškia, kad aplinka būtų nepakankamai apsaugota, jei karjero užpildymas turėtų būti laikomas naudojimu. Tiesa, šiuo atveju nebūtų taikomos griežtos ir išsamios Direktyvos dėl atliekų sąvartynų nuostatos, tačiau būtų taikomos bendrosios atliekų teisės aktų nuostatos, visų pirma Atliekų direktyvos 1 ir 13 straipsniuose numatyta pareiga apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką, iš esmės ir toliau taikoma atliekų naudojimo atveju. Nors priemonių, kurios turi būti priimtos, turinys nėra tiksliai apibrėžtas, tačiau valstybėms narėms nustatytas privalomas tikslas, paliekant diskreciją įvertinti šių priemonių būtinumą**********.

46. Visų pirma tai yra priemonės, kuriomis siekiama išvengti *netinkamų* atliekų išvertimo, pavyzdžiui, naudojamų atliekų kontrolė, numatyta Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 11 straipsnyje. Be to, kaip teigia Austrija, natūralu, kad valstybės narės, nustatydamos apsaugos priemones, susijusias su atliekų naudojimu jas išverčiant, turėtų vadovautis Direktyvos dėl atliekų sąvartynų nuostatomis.

47. Teisės aktų, kuriais reglamentuojamos atliekos, nuostatos galėtų būti nebetaikomos tik tuomet, kai tinkamos atliekos išverčiant jas ar taikant bet kurį kitą būdą yra visiškai panaudojamos, tai yra įgyja tas pačias savybes ir charakteristikas, kaip užpildyti naudojama žaliava**********.

48. Todėl apibendrinant pažymėtina, kad atsakymas į antrą klausimo dalį turėtų būti toks: Direktyva dėl atliekų sąvartynų taikytina ne kai atliekos naudojamos, o tik kai jos šalinamos išverčiant ant žemės arba užkasant po žeme.

C – *Dėl atliekų šalinimo ir atliekų naudojimo užpildant karjerus atliekomis atskyrimo*

49. Siekiant nustatyti, ar karjerų užpildymo atliekomis atveju turi būti taikomos specialios Direktyvos dėl atliekų sąvartynų nuostatos, ar tik bendrieji Atliekų direktyvos reikalavimai, galiausiai reikia išsiaiškinti, ar toks naudojimas laikytinas atliekų šalinimu ar naudojimu ir (arba) kokiomis sąlygomis.

50. Į šį klausimą reikia atsakyti remiantis šiuo metu galiojančia Atliekų direktyva, nes iki šiol atliekos į karjerą nebuvo vežamos. Todėl visoms atitinkamoms atliekoms turi būti taikomos dabar galiojančios nuostatos. Tai, kad leidimo užpildyti karjerą suteikimo procedūra pradėta dar galiojant senajai suvestinei Atliekų direktyvos redakcijai, nieko nekeičia.

51. Pagal Atliekų direktyvos 3 straipsnio 19 punkte įtvirtintą apibrėžtį „šalinimas“ – operacija, kuri nėra naudojimas, net kai tokios operacijos antrinis rezultatas yra medžiagų ar energijos atgavimas.

52. Atliekų direktyvos 3 straipsnio 15 punkte „naudojimas“ apibrėžtas taip: bet kokia operacija, kurios pagrindinis rezultatas yra atliekų panaudojimas naudingu tikslu, pakeičiant jomis kitas medžiagas, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti arba kurios rezultatas yra tai, kad atliekos parengiamos tai funkcijai atlikti, įmonėje ar visoje ekonomikoje. Ši apibrėžtis iš esmės atitinka Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su senąja Atliekų direktyva**********,– tai ypač akivaizdu versijoje anglų kalba.

53. Pagal šią apibrėžtį naudojimas turi atitikti dvi sąlygas: pirma, atliekos turi būti naudojamos naudingu tikslu, antra, jos turi pakeisti medžiagas, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti.

********** Sprendimas *EU-Wood-Trading* (C-277/02, EU:C:2004:810, 45 punktas).

********** Sprendimas *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, 56 ir 57 punktai).

********** Sprendimas *ASA* (C-6/00, EU:C:2002:121, 69 punktas).

54. Žinoma, pirmoji sąlyga yra esminė, nes apskritai naudojimu gali būti pripažintas tik prasmingas atliekų naudojimas. Iš esmės atliekų naudojimas karjerams užpildyti atrodo prasmingas. Tačiau jau iš pačios šalinimo apibrėžties, kurioje nurodoma, jog šios operacijos antrinis rezultatas gali būti medžiagų ar energijos atgavimas**********, aišku, kad vien prasmingai naudoti atliekas nepakanka.

55. Sprendžiant klausimą dėl atliekų naudojimo daug svarbiau yra tai, ar jomis pakeičiamos kitos medžiagos, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti**********.

56. Jungtinė Karalystė teisingai pabrėžia šį aspektą. Ši valstybė narė abejoja, ar paprastai karjerai dėl didelių išlaidų būtų vėl užpildomi, jei tam nebūtų naudojamos atliekos. Gali būti, kad išduodant leidimą eksploatuoti karjerą galėtų būti nustatoma sąlyga užpildyti jį, tačiau tai esą nekeičia padėties, nes leidimas paprastai atspindi karjero eksploatuotojo planus ir dažniausiai gali būti pakeistas paaiškėjus, kad užpildymas pareikalaus neproporcingų išlaidų.

57. Iš pirmo žvilgsnio tokia nuomonė stebina, nes Teisingumo Teismas iš principo jau yra pripažinęs užpildymą naudojimu. Tačiau tuo atveju buvo nagrinėjamas galerijų, kurių neužpildžius kyla įgriuvų pavojus ir atitinkamai gali būti padaryta žala žemės paviršiuje, užpildymo klausimas**********. Nenaudojamuose karjeruose tokio pobūdžio rizika kur kas mažesnė. Jei ši rizika ir yra, siekiant ją pašalinti, turbūt nebūtina visiškai užpildyti ertmių. Priešingai, nei teigia Lenkija, taip pat nėra būtinybės bet kuriuo atveju užpildyti iškastų karjero ertmių, siekiant atkurti galimybę naudoti tą teritoriją kitais tikslais.

58. Todėl reikėtų pritarti Jungtinės Karalystės nuomonei, kad nacionalinėms kompetentingoms institucijoms reikia atidžiai įvertinti, ar užpildant karjerą atliekomis iš tikrųjų pakeičiamos kitos medžiagos. Šiuo aspektu reikšmingas požymis galėtų būti tai, ar karjero eksploatuotojas turi sumokėti už naudojamas atliekas, ar jam sumokama už jų panaudojimą. Pastaruoju atveju galima pagrįstai daryti prielaidą, kad karjeras apskritai nebūtų užpildomas, jei ne atliekos, taigi tai yra atliekų šalinimas**********.

59. Beje, generalinis advokatas F. G. Jacobs dar savo išvadoje byloje *ASA* atkreipė dėmesį į tai, kad kitų medžiagų pakaitalo vaidmuo reiškia kriterijų, kurį ypač pabrėžia Komisija, tai yra atliekų tinkamumą tam tikrai funkcijai atlikti**********. Netinkamos atliekos negali pakeisti kitų tinkamų medžiagų. Taip pat netinkamų atliekų naudojimą sunkiai būtų galima laikyti prasmingu pagal pirmąją atliekų naudojimo sąlygą.

60. Todėl tiek, kiek pagal Sprendimo 2011/753 1 straipsnio 6 punkte pateiktą užpildymo sąvokos apibrėžtį reikalaujama, kad atliekos būtų tinkamos, tai neapriboja atliekų naudojimo sąvokos, o tik paaiškina užpildymo sąvokos požymį, kuris pats savaime yra neatsiejamas nuo proceso. Panaši yra ir Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 15 konstatuojamojoje dalyje, ir 3 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje pateikiamos nuorodos į atliekų tinkamumą reikšmė.

********** Taip pat žr. Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-458/00, EU:C:2003:94, 43 punktas).

********** Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadas byloje *ASA* (C-6/00, EU:C:2001:610, 86 ir 87 punktai) ir byloje *Palin Granit ir Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, EU:C:2002:24, 37 punktas) ir Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-458/00, EU:C:2003:94, 44 punktas).

********** Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadą byloje *ASA* (C-6/00, EU:C:2001:610, 85 ir 87 punktai) ir Sprendimą *AvestaPolarit Chrome* (C-114/01, EU:C:2003:448, 36–38 punktai).

********** Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadą byloje *ASA* (C-6/00, EU:C:2001:610, 88 punktas).

********** EU:C:2001:610, 87 punktas.

61. Kaip teisingai pabrėžia *Provincia di Bari* ir Komisija, *Consiglio di Stato* pateikta informacija apie užpildymo medžiagas kelia abejonių dėl to, ar visos numatytos atliekų rūšys iš tikrųjų skirtos užpildyti. Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 15 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad iš principo tai gali būti tik inertinės arba tinkamos nepavojingos atliekos. Neaišku, ar visos numatomos atliekų rūšys priklauso vienai iš šių kategorijų. Šį klausimą turi išsiaiškinti nacionalinės institucijos ir teismai.

62. Taigi į trečiąją klausimo dalį reikia atsakyti taip, kad karjero užpildymas kitomis, ne kasybos, atliekomis yra atliekų naudojimas, jei kompetentingos institucijos nustato, kad atliekos naudojamos naudingam tikslui ir iš tikrųjų pakeičia kitas medžiagas, o tai visų pirma reiškia, jog atliekos turi būti tinkamos šioms medžiagoms pakeisti.

V – **Išvada**

63. Todėl siūlau į prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktą klausimą atsakyti taip:

1. Direktyvos 2006/21/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo 10 straipsnio 2 dalį reikėtų aiškinti taip, kad Direktyvos 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų nuostatos taikomos tuo atveju, kai karjeras užpildomas kitomis, ne kasybos, atliekomis tik jei tenkinamos pastarosios direktyvos taikymo sąlygos.

2. Direktyva 1999/31/EB taikytina ne kai atliekos naudojamos, o tik kai šalinimos išverčiant ant žemės ar užkasant po žeme.

3. Karjero užpildymas kitomis, ne kasybos, atliekomis yra atliekų naudojimas, jei kompetentingos institucijos nustato, kad atliekos naudojamos naudingam tikslui ir iš tikrųjų pakeičia kitas medžiagas, o tai visų pirma reiškia, jog atliekos turi būti tinkamos šioms medžiagoms pakeisti.