Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 21 kwietnia 2016 r.[1]

Sprawa C-147/15

Provincia di Bari
przeciwko
Edilizia Mastrodonato srl
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Dyrektywa 2006/21/WE — Odpady górnicze — Dyrektywa 1999/31/WE — Składowiska odpadów — Wypełnianie odpadami wyrobiska po zakończeniu eksploatacji kamieniołomu — Odzysk odpadów

I – **Wprowadzenie**

1. Włoski region Apulia co rusz konfrontuje Trybunał z zagadnieniami z zakresu ochrony środowiska: jak należy oceniać na podstawie dyrektywy siedliskowej[2] określone decyzje organu administracji samorządowej[3]? Czy dyrektywa ta zakazuje budowy wiatraków na terenach obszarów specjalnej ochrony ptaków[4]? Istniało nielegalne składowisko odpadów, czy też nie[5]? Jest to tylko kilka przykładów postępowań z zakresu ochrony środowiska z tego regionu.

2. Może sprawy te przyczyniły się do wzrostu wyczulenia właściwych organów na takie problemy, tak że krytycznie obserwowały plany wypełnienia odpadami wyrobiska po pewnym dawnym kamieniołomie. Organy spierają się z podmiotem realizującym to przedsięwzięcie, czy zastosowanie znajdują surowe wymogi dyrektywy w sprawie składowania odpadów[6], czy też ogólne przepisy dotyczące odpadów.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102).

3 — Wyrok z dnia 4 października 2007 r., Komisja/Włochy (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Moja opinia w sprawie Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2162, pkt 113–134).

6 — Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 228), zmieniona dyrektywą Rady 2011/97/UE z dnia 5 grudnia 2011 r. zmieniającą dyrektywę 1999/31/WE w odniesieniu do szczegółowych kryteriów składowania rtęci metalicznej uznanej za odpady (Dz.U. 2011, L 328, s. 49).

3. Spór wynika z okoliczności, iż dyrektywa w sprawie odpadów górniczych [7] w kwestii wypełniania wyrobisk odpadami odsyła do dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Trybunał powinien obecnie wyjaśnić, czy jest to odesłanie do podstawy prawnej, czy też odesłanie do skutku prawnego, czy zatem muszą być spełnione przesłanki stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów, czy też jej skutki prawne znajdują zastosowanie do wypełniania wyrobisk bez jakiejkolwiek dalszej oceny. Na zagadnienie to mają wpływ różnice występujące pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi odesłania.

4. Ponadto Trybunał będzie musiał zająć się w szczególności zagadnieniem, czy wypełnianie wyrobiska odpadami stanowi proces odzysku odpadów, czy też proces ich unieszkodliwiania.

II – **Ramy prawne**

A – *Dyrektywa w sprawie odpadów górniczych*

5. Artykuł 1 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych reguluje jej przedmiot:

„Niniejsza dyrektywa określa środki, procedury i wskazówki mające na celu zapobieganie lub zmniejszanie, w najszerszym możliwym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska, w szczególności wody, powietrza, gleby, fauny i flory oraz krajobrazu, oraz wszelkich wynikających z tego zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, spowodowanych gospodarowaniem odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego”.

6. Zakres stosowania dyrektywy w sprawie odpadów górniczych wynika z art. 2:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 niniejsza dyrektywa obejmuje gospodarowanie odpadami pochodzącymi z poszukiwania, wydobywania, przeróbki i magazynowania surowców mineralnych oraz z działalności odkrywkowej, zwanymi dalej »odpadami wydobywczymi«.

[…]

4. Bez uszczerbku dla innych aktów prawa wspólnotowego odpady, które objęte są niniejszą dyrektywą, nie podlegają […] [dyrektywie w sprawie składowania odpadów]”.

7. Artykuł 10 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych reguluje wypełnianie wyrobisk i odsyła w tym kontekście do dyrektywy w sprawie składowania odpadów:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby operator, umieszczając odpady wydobywcze z powrotem w wyrobiskach poeksploatacyjnych w celach rekultywacyjnych i technologicznych, niezależnie od tego, czy powstały wskutek wydobycia odkrywkowego czy podziemnego, podejmował odpowiednie środki w celu […].

2. [Dyrektywa w sprawie składowania odpadów] ma nadal zastosowanie w stosunku do odpadów innych niż odpady wydobywcze stosowan[ych] do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych, tam gdzie to odpowiednie”.

7 — Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz.U. 2006, L 102, s. 15), zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (Dz.U. 2009, L 188, s. 14).

8. Motyw 20 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych wyjaśnia ten przepis w sposób następujący:

„Odpady umieszczane z powrotem w wyrobiskach poeksploatacyjnych w celu rekultywacji lub w celach technologicznych związanych z procesem wydobywczym minerałów, takich jak budowanie lub utrzymywanie w wyrobiskach środków dostępu dla maszyn, ramp przewozowych, przegród, barier zabezpieczających lub obwałowań, powinny również podlegać pewnym wymaganiom w celu ochrony wód powierzchniowych lub podziemnych, zabezpieczenia stabilności takich odpadów oraz zapewnienia odpowiedniego monitorowania po zaprzestaniu takich czynności. Stosownie do tego takie odpady nie powinny podlegać wymogom niniejszej dyrektywy, które odnoszą się wyłącznie do »obiektów unieszkodliwiania odpadów«, z wyjątkiem wymogów określonych w przepisie szczególnym dotyczącym wyrobisk poeksploatacyjnych”.

B – *Dyrektywa w sprawie składowania odpadów*

9. Motyw 15 dyrektywy w sprawie składowania odpadów porusza kwestię wykorzystywania odpadów w celu wypełniania wyrobisk:

„Zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG odzyskiwanie odpowiednich odpadów obojętnych lub odpadów innych niż odpady niebezpieczne poprzez ich wykorzystanie w ponownej przebudowie/odnawianiu i wypełnianiu [w celu zagospodarowania/rekultywacji i wypełniania wyrobisk] lub w celach budowlanych może być uznawane za działanie niezwiązane ze składowaniem”.

10. Artykuł 2 dyrektywy w sprawie składowania odpadów definiuje w szczególności pojęcia „składowiska odpadów” i „obróbki”:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

e) »odpady obojętne« oznaczają odpady, które nie podlegają żadnym poważniejszym fizycznym, chemicznym lub biologicznym transformacjom. Odpady obojętne nie rozpuszczają się, nie palą ani nie wchodzą w żadne inne reakcje chemiczne lub fizyczne, nie ulegają biodegradacji ani nie mają negatywnego wpływu na inną materię, z którą wchodzą w kontakt w sposób, który mógłby spowodować zanieczyszczenie środowiska lub zagrozić ludzkiemu zdrowiu. Całkowita zdolność do wymywania, zawartość substancji zanieczyszczających w odpadach oraz ekotoksyczność odcieku muszą być nieznaczne, w szczególności nie mogą stanowić zagrożenia dla jakości wód powierzchniowych lub gruntowych;

[…]

g) »składowisko odpadów« oznacza miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na ziemi lub w ziemi [miejsce unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie na ziemi lub w ziemi], uwzględniające:

   — wewnętrzne miejsca usuwania [unieszkodliwiania] odpadów (np. składowisko odpadów, jeśli producent odpadów urządza samodzielne usuwanie [unieszkodliwianie] odpadów w miejscu produkcji), oraz

   — miejsce stałe (tzn. używane dłużej niż jeden rok), które wykorzystywane jest do czasowego magazynowania odpadów,

lecz z wyłączeniem:

— miejsc, gdzie wysypuje się odpady w celu ich przygotowania do dalszego transportu w celu odzysku, obróbki lub wywozu do innego miejsca [unieszkodliwienia w innym miejscu], oraz

— składowania odpadów przed odzyskiem lub obróbką przez okres krótszy niż trzy lata jako zasadę ogólną, lub

— składowania odpadów przed ich zbytem [usunięciem] przez okres krótszy niż jeden rok;

h) »obróbka« oznacza procesy fizyczne, cieplne, chemiczne lub biologiczne, włącznie z sortowaniem, które zmieniają właściwości odpadów w celu zredukowania ich objętości lub niebezpiecznych właściwości, ułatwiają obchodzenie się z nimi lub pomagają w odzysku;

[…]”.

11. Zakres stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów jest uregulowany w art. 3:

„1. Państwa członkowskie stosują niniejszą dyrektywę do każdego składowiska odpadów, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. g).

2. Bez uszczerbku dla istniejącego prawodawstwa wspólnotowego następujące zagadnienia wyłącza się z zakresu niniejszej dyrektywy:

— […]

— wykorzystanie na składowiskach odpowiednich odpadów obojętnych do prac związanych z przebudową/odnawianiem i wypełnianiem [w celu zagospodarowania/rekultywacji i wypełniania wyrobisk] lub w celach budowlanych,

— […]”.

12. Zgodnie z art. 6 lit. a) państwa członkowskie powinny zapewnić, że składowane są jedynie odpady, które zostały poddane obróbce:

„składowane są jedynie odpady, które zostały poddane obróbce. Przepisy te nie muszą znaleźć zastosowania do […]”.

C – *Dyrektywa w sprawie odpadów*

13. Podstawy prawa Unii dotyczącego odpadów są zawarte w dyrektywie w sprawie odpadów[8]. Dyrektywa ta zastąpiła ze skutkiem na dzień 12 grudnia 2010 r. (art. 41) wersję skonsolidowaną[9] dawnej dyrektywy w sprawie odpadów[10], na której opiera się przeważająca część istniejącego orzecznictwa.

8 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

9 — Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9).

10 — Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 23), zmieniona dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. 1991, L 78, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 3).

14. Artykuł 3 dyrektywy w sprawie odpadów definiuje różne pojęcia:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

15) »odzysk« oznacza jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce. Załącznik II zawiera niewyczerpujący wykaz procesów odzysku;

[…]

19) »unieszkodliwianie« oznacza jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. Załącznik I zawiera niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania;

[…]”.

D – *Decyzja 2011/753*

15. Decyzja 2011/753/UE [11] ma wspierać wykonanie art. 11 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów, zgodnie z którym państwa członkowskie do 2020 r. powinny uzyskać określone minimalne wielkości procentowe w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały. W tym celu art. 1 pkt 6 decyzji defininiuje pojęcie wypełniania wyrobisk:

„Poza definicjami określonymi w art. 3 dyrektywy [w sprawie odpadów] do celów niniejszej decyzji stosuje się następujące definicje:

[…]

6) »wypełnianie wyrobisk« oznacza proces odzysku, w ramach którego odpowiednie odpady są wykorzystywane do rekultywacji obszarów, na których prowadzone były roboty ziemne, lub do celów inżynieryjnych na potrzeby architektury krajobrazu, gdzie odpady te zastępują materiały niebędące odpadami”.

III – **Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

16. Spółka Edilizia Mastrodonato srl (zwana dalej „Edilizia Mastrodonato”) złożyła w dniu 16 marca 2010 r. wniosek o „rozszerzenie obszaru” kamieniołomu, do którego w szczególności załączono projekt rekultywacji środowiska na obszarze objętym rzeczoną działalnością wydobywczą.

17. Projekt ten przewidywał w szczególności, że odsłonięcie obszarów, które nie zostały jeszcze poddane eksploatacji, nastąpi równocześnie z rekultywacją obszarów już eksploatowanych. Prace w zakresie rekultywacji środowiska miały być prowadzone przez okres 20 lat w drodze stopniowego wykorzystania materiałów, innych niż odpady wydobywcze, o całkowitej objętości wynoszącej w sumie

11 — Decyzja Komisji z dnia 18 listopada 2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz.U. 2011, L 310, s. 11).

1 200 000 metrów sześciennych. Miały to być odpady inne niż odpady niebezpieczne w rozumieniu dekretu ministerialnego z dnia 5 lutego 1998 r. Okres rekultywacji środowiska miał pokrywać się z okresem ważności zezwolenia będącego przedmiotem wniosku o zezwolenie na wydobycie na nowych obszarach.

18. Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) poinformowała, udzielając odpowiedzi na pytanie Trybunału, że sprawozdanie techniczne Edilizia Mastrodonato przewiduje wykorzystanie różnych rodzajów odpadów. Między innymi są to żużel pochodzący z produkcji stali, odpady cegieł, tynku i betonu, gips pochodzący z przemysłu chemicznego oraz wiele innych odpadów na bazie kamienia lub wapna.

19. Decyzją właściwego organu ochrony środowiska z dnia 19 stycznia 2011 r. Edilizia Mastrodonato uzyskała przedłużenie pozytywnej opinii o ocenie oddziaływania na środowisko (OOŚ) wydanej przez ten organ w 2007 r.

20. W dniu 21 września 2011 r. organy górnicze wydały zgodę na rozszerzenie obszaru kamieniołomu z wyraźnym zastrzeżeniem, że „rekultywacja środowiska na tym obszarze górniczym zostanie przeprowadzona na warunkach przewidzianych w projekcie".

21. Następnie Edilizia Mastrodonato doprowadziła do wszczęcia uproszczonego postępowania w celu rozpoczęcia rekultywacji środowiska. Jednakże pismem z dnia 15 listopada 2012 r. organ prowincji Bari postanowił umorzyć to postępowanie. Pismo to zostało zaskarżone w pierwszej instancji.

22. Od tego czasu strony toczą spór o to, czy tak wypełnione wyrobisko powinno być traktowane jako składowisko odpadów w rozumieniu dyrektywy w sprawie składowania odpadów i czy obejmują je wynikające z tej dyrektywy wymogi dotyczące zezwoleń.

23. Consiglio di Stato (rada stanu) przedkłada w ramach tego postępowania Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych należy interpretować w ten sposób, że wypełnienie składowiska odpadów – z wykorzystaniem odpadów innych niż wydobywcze – powinno być nadal objęte przepisami dotyczącymi odpadów, zawartymi w dyrektywie o składowaniu odpadów, także [nawet] w przypadku, w którym nie chodzi o działania obejmujące unieszkodliwianie odpadów, lecz ich odzyskiwanie?".

24. Stanowiska na piśmie przedstawiły, obok Edilizia Mastrodonato, rządy austriacki, włoski, polski i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja Europejska. W rozprawie w dniu 10 marca 2016 r. uczestniczyły prowincja Bari, rządy włoski, polski i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja.

IV – **Ocena prawna**

25. Co prawda Consiglio di Stato (rada stanu) pyta o wypełnienie składowiska odpadów, jednakże z kontekstu sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego wynika, że w rzeczywistości chodzi o wypełnienie wyrobiska kamieniołomu. Pytanie sądu odsyłającego dotyczy kwestii, czy wypełnianie to objęte jest dyrektywą o składowaniu odpadów, gdyż w takim wypadku nie znajduje zastosowania postępowanie uproszczone, które zostało wszczęte z inicjatywy Edilizia Mastrodonato.

26. Aby wyjaśnić to zagadnienie, należy udzielić odpowiedzi na trzy pytania częściowe, a mianowicie:

— po pierwsze, czy zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych do wypełniania wyrobiska kamieniołomu odpadami zawsze zastosowanie znajduje dyrektywa w sprawie składowania odpadów,

— po drugie, czy dyrektywa w sprawie składowania odpadów ma zastosowanie wyłącznie do procedur unieszkodliwiania odpadów, czy też znajduje również zastosowanie do procedur odzysku odpadów, oraz

— po trzecie, czy wypełnianie wyrobiska kamieniołomu odpadami należy traktować jako ich unieszkodliwianie, czy też jako ich odzysk.

A – *W przedmiocie art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych*

27. Pytanie dotyczące kwestii, czy zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych wypełnianie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze zawsze objęte jest dyrektywą w sprawie składowania odpadów, jest, uwzględniając niemiecką wersję językową art. 10 ust. 2, zaskakujące, da się jednak je wyjaśnić brzmieniem włoskiej wersji językowej tego przepisu.

28. Zgodnie z niemiecką wersją językową dyrektywa w sprawie składowania odpadów znajduje *w stosownych przypadkach [gegebenenfalls*] nadal zastosowanie do odpadów innych niż odpady wydobywcze, stosowane do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych. Użycie słowa „w *stosownych przypadkach*" przemawia przeciwko temu, że dyrektywa w sprawie składowania odpadów znajduje zastosowanie zawsze. Podobnie brzmi na przykład angielska wersja językowa art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych, zgodnie z którą dyrektywa w sprawie składowania odpadów znajduje zastosowanie jedynie „as appropriate" [12].

29. Natomiast zarówno włoska wersja językowa, jak i na przykład francuska wersja art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych nie zawierają takich kwalifikacji [13], co można byłoby rozumieć w ten sposób, że dyrektywa w sprawie składowania odpadów zawsze znajduje zastosowanie do odpadów innych niż odpady wydobywcze, używanych do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych.

30. Ze względu na to, że różne wersje językowe art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych są rozbieżne, konieczność jednolitej wykładni tego przepisu wymaga, aby dany przepis był interpretowany w zależności od kontekstu i celu uregulowania, którego jest częścią [14]. Należy także uwzględnić genezę przepisu w zakresie, w jakim można ustalić rzeczywistą wolę ich autora [15].

31. W związku z tym należy najpierw zwrócić uwagę, że wszystkie wersje językowe art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych zawierają wskazówkę przemawiającą przeciwko automatycznemu stosowaniu dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Wspólną cechą wszystkich wersji językowych jest to, iż dyrektywa w sprawie składowania odpadów znajduje „nadal" zastosowanie. Oznacza to, iż konieczne jest wcześniejsze stosowanie tej dyrektywy, czyli że przesłanki do jej zastosowania musiały być spełnione we wcześniejszym momencie.

12 — Także wersje językowe duńska, polska i portugalska zdają się iść w tym kierunku.

13 — W tym kierunku zdają się iść też wersje językowe hiszpańska, niderlandzka, rumuńska oraz szwedzka.

14 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 października 2015 r., Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, pkt 17); a także z dnia 29 kwietnia 2015 r., Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, pkt 35).

15 — Wyrok z dnia 22 października 2009 r., Zurita Garcia i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

32. Propozycja Komisji [16] zawiera już wskazania zawarte w art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych dotyczące wypełniania wyrobisk, nie zawiera jednak odesłania z art. 10 ust. 2 do dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Odesłanie to zostało zaproponowane przez Parlament [17] i przejęte przez Radę we wspólnym stanowisku [18]. Kwalifikacja „w stosownych przypadkach" nie była jeszcze zawarta w propozycji zmiany ze strony Parlamentu, ale znajdowała się w poszczególnych wersjach językowych wspólnego stanowiska i znajduje się też w wersjach ostatecznych.

33. Z genezy art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych nie wynika zatem żadna wskazówka dotycząca tego, że odesłanie do dyrektywy w sprawie składowania odpadów miało rozszerzać zakres stosowania tejże dyrektywy. Bardziej właściwe jest rozumienie ich jako wyjaśnienia, iż uregulowania dyrektywy w sprawie odpadów górniczych dotyczące wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych nie wykluczają dalszego stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów do odpadów innych niż odpady wydobywcze.

34. Jest to też zgodne z systemem uregulowań oraz celami dyrektywy w sprawie odpadów górniczych. Zgodnie z art. 1 i 2 owej dyrektywy akt ten reguluje gospodarowanie odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego, określonymi jako odpady wydobywcze. Artykuł 10 ust. 2 dotyczy zaś wyłącznie odpadów innych niż odpady wydobywcze. Byłoby zatem sprzeczne wewnętrznie, jeśli dyrektywa w sprawie odpadów górniczych niejako mimochodem rozszerzałaby zakres stosowania innych uregulowań dotyczących odpadów.

35. Tak więc art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów górniczych należy interpretować w ten sposób, że wypełnienie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze jest objęte przepisami o odpadach zawartymi w dyrektywie w sprawie składowania odpadów wyłącznie wtedy, gdy spełnione są przesłanki do stosowania drugiej z tych dyrektyw.

B – *W przedmiocie przesłanek stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów*

36. Drugie pytanie częściowe Consiglio di Stato (rady stanu) dotyczy zakresu stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów, a mianowicie kwestii, czy znajduje ona zastosowanie wyłącznie do unieszkodliwiania odpadów, czy obejmuje też określone procesy odzysku.

37. Rozróżnienie unieszkodliwiania i odzysku odpadów ma zasadnicze znaczenie w przepisach Unii dotyczących odpadów. W hierarchii postępowania z odpadami zawartej w art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów unieszkodliwianie wymienione jest na ostatnim miejscu, jest zatem najgorszą opcją, odzysk jest natomiast wymieniony na przedostatnim miejscu. Tak więc, co do zasady, należy preferować odzysk w stosunku do unieszkodliwiania, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 15 odzysk służy użytecznemu zastosowaniu odpadów poprzez zastąpienie nimi innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji [19].

38. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie składowania odpadów akt ten znajduje zastosowanie do wszystkich składowisk odpadów. Składowiska te są określone w art. 2 lit. g) jako *miejsca do unieszkodliwiania* odpadów poprzez składowanie ich pod ziemią lub na ziemi.

39. *Odzysk odpadów* przez składowanie odpadów pod ziemią lub na ziemi nie jest zatem objęty dyrektywą w sprawie składowania odpadów i takie jest też stanowisko stron.

16 — COM(2003) 319 wersja ostateczna.

17 — Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte po pierwszym czytaniu w dniu 31 marca 2004 r. w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącym z przemysłu wydobywczego.

18 — Wspólne stanowisko (WE) nr 23/2005 przyjęte przez Radę dnia 12 kwietnia 2005 r. w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącym z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE (Dz.U. 2005, C 172 E, s. 1). Zobacz także dokument Rady nr 8933/04 z dnia 28 kwietnia 2004 r.

19 — Zobacz też wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 69).

40. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów zawiera jednakże też kilka wieloznacznych fragmentów, które budzą wątpliwości, czy znajduje ona zastosowanie wyłącznie do unieszkodliwiania odpadów; dotyczy to na przykład motywu 15, art. 3 ust. 2 tiret drugie lub art. 6 lit. a).

41. W motywie 15 dyrektywy w sprawie składowania odpadów mowa jest o tym, że zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów odzyskiwanie odpowiednich odpadów obojętnych [20] lub odpadów innych niż odpady niebezpieczne poprzez ich wykorzystanie w celu zagospodarowania/rekultywacji i wypełniania wyrobisk lub w celach budowlanych może być uznawane za działanie niezwiązane ze składowaniem. Zgodnie z dosłownym brzmieniem tego uregulowania – przynajmniej w niemieckiej, angielskiej, niderlandzkiej lub francuskiej wersji językowej – taki sposób odzysku w pewnych okolicznościach może być uznany za składowanie. Natomiast włoska wersja językowa tego motywu wyklucza w sposób kategoryczny ten sposób wykorzystania odpadów z pojęcia składowania („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Artykuł 3 ust. 2 tiret drugie dyrektywy w sprawie składowania odpadów nawiązuje do tego zamysłu i wyłącza z zakresu stosowania tej dyrektywy wykorzystywanie odpowiednich odpadów obojętnych na składowiskach odpadów w celu zagospodarowania/rekultywacji i wypełniania wyrobisk lub w celach budowlanych. Taki wyjątek jest tylko wtedy konieczny, gdy w innym razie takie wykorzystanie odpadów mogłoby być objęte dyrektywą w sprawie składowania odpadów.

43. Ponadto należy wskazać w tym kontekście na art. 6 lit. a) dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Zgodnie z jego zdaniem pierwszym składowaniu powinny podlegać jedynie odpady poddane obróbce. Obróbka odpadów obejmuje zgodnie z jej definicją z art. 2 lit. h) różne procesy, między innymi także takie, które są skierowane na „wspieranie" odzysku. Także ta okoliczność wskazuje na to, iż składowanie może być zarazem odzyskiem.

44. Niemniej należy zauważyć, że żaden z tych przepisów nie nakazuje stosowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów do odzysku odpadów. Dodatkowo brak jest jakiegokolwiek uregulowania o takiej treści. Tak więc należy przyjąć, że chodzi jedynie o przepisy o mylącym brzmieniu, spowodowanym przez to, że dopiero po przyjęciu dyrektywy w sprawie składowania odpadów Trybunał orzekł o tym, w jakim zakresie składowanie odpadów może stanowić ich odzysk [21].

45. Nie oznacza to jednak, iż środowisko nie byłoby chronione w wystarczającym stopniu, gdyby wypełnianie wyrobiska kamieniołomu było traktowane jako odzysk. Co prawda nie znajdowałyby wówczas zastosowania surowe i szczegółowe uregulowania dyrektywy w sprawie składowania odpadów, jednakże co do zasady do odzysku odpadów nadal zastosowanie znajdowałyby ogólne przepisy dotyczące odpadów, a w szczególności wynikające z art. 1 i 13 dyrektywy w sprawie odpadów obowiązki dotyczące ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Treść działań, jakie należy podjąć, nie jest szczegółowo określona, jednakże państwa członkowskie są związane celem, który powinien zostać osiągnięty, przy czym przysługuje im pewien zakres uznania w ocenie konieczności podjęcia takich działań [22].

46. Do takich działań zaliczać się będą w szczególności działania w celu zapobieżenia składowania *nieodpowiednich* odpadów, na przykład kontrola wykorzystywanych odpadów, tak jak jest to przewidziane w art. 11 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Tak jak zauważa Austria, wydaje się być ponadto oczywiste, że w ramach ustalania środków ochronnych w związku z odzyskiem odpadów w drodze składowania punktem odniesienia dla państw członkowskich są regulacje zawarte w dyrektywie w sprawie składowania odpadów.

20 — Zobacz definicję zawartą w art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie składowania odpadów, pkt 10 niniejszej opinii.

21 — Wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 58–71).

22 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, pkt 45).

47. Dopiero po tym, gdy odpowiednie odpady zostały w wyniku składowania lub innej procedury w pełni odzyskane, czyli uzyskały te same właściwości i cechy co substancja pierwotna wykorzystywana do wypełnienia wyrobiska, mogą przestać być objęte zakresem stosowania przepisów dotyczących odpadów [23].

48. Zatem, podsumowując, na drugie pytanie częściowe należy udzielić odpowiedzi, że dyrektywa w sprawie składowania odpadów nie znajduje zastosowania do odzysku, lecz jedynie do unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie pod ziemią lub na ziemi.

C – *W przedmiocie odgraniczenia unieszkodliwiania odpadów od odzysku odpadów przy wypełnianiu wyrobiska kamieniołomów odpadami*

49. Wreszcie, w celu ustalenia, czy dla wypełniania wyrobisk kamieniołomów odpadami obowiązują szczególne przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów, czy też jedynie ogólne wymogi dyrektywy w sprawie odpadów, należy wyjaśnić, czy, względnie na jakich warunkach, taki sposób wykorzystania powinien być uznany za unieszkodliwianie lub odzysk odpadów.

50. Ponieważ do tej pory nie umieszczono żadnych odpadów w kamieniołomie, należy na to pytanie udzielić odpowiedzi na podstawie obwiązującej obecnie dyrektywy w sprawie odpadów. Wszystkie odpady wchodzące w tym zakresie w rachubę powinny być zatem traktowane zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami. W niczym nie zmienia tego stanu rzeczy okoliczność, iż jeszcze podczas obowiązywania dawnej skonsolidowanej dyrektywy w sprawie odpadów wszczęto postępowanie o udzielenie zezwolenia na wypełnienie kamieniołomu.

51. Definicja unieszkodliwiania z art. 3 pkt 19 dyrektywy w sprawie odpadów obejmuje jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii.

52. Natomiast art. 3 pkt 15 dyrektywy w sprawie odpadów definiuje jako odzysk jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest użyteczne zastosowanie odpadów poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce. Definicja ta – szczególnie wyraźnie w jej angielskiej wersji językowej – odpowiada w dużym stopniu orzecznictwu Trybunału do dawnej dyrektywy w sprawie odpadów [24].

53. Dla stwierdzenia odzysku konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek, a mianowicie, po pierwsze, zastosowanie odpadów w użytecznym celu i, po drugie, zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji.

54. Co prawda pierwsza przesłanka ma charakter podstawowy, gdyż jedynie użyteczne zastosowanie odpadów może w ogóle zostać uznane za odzysk. Użycie odpadów do wypełnienia wyrobiska kamieniołomu wydaje się być, co do zasady, użyteczne. Jednakże już definicja unieszkodliwiania, zgodnie z którą odzyskiwanie substancji lub energii nie wyklucza unieszkodliwiania [25], wskazuje, iż samo użyteczne zastosowanie odpadów nie jest wystarczające.

55. Decydujące znaczenie dla odzysku ma raczej to, że odpady zastępują inne materiały, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia określonej funkcji [26].

23 — Wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 56, 57).

24 — Wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 69).

25 — Zobacz w tym względzie także wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, pkt 43).

26 — Zobacz opinie rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, pkt 86, 87) i w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, pkt 37) oraz wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, pkt 44).

56. Zjednoczone Królestwo słusznie podkreśla tę cechę. Z uwagi na wysokie koszty państwo to powątpiewa, że wyrobiska kamieniołomów byłyby zwykle wypełniane po zakończeniu ich eksploatacji, jeżeli do tego celu nie dysponuje się odpadami. Nie zmienia tej oceny okoliczność, iż późniejsze wypełnienie jest być może przesłanką udzielenia zezwolenia na uruchomienie kamieniołomu, jako że zezwolenie wyraża z reguły jedynie plany operatora i zwykle może zostać zmienione, jeżeli okaże się, że wypełnienie wyrobiska generuje nieproporcjonalne koszty.

57. Na pierwszy rzut oka stanowisko to zaskakuje, gdyż Trybunał uznał już, co do zasady, że wypełnianie jest odzyskiem. Jednakże chodziło o wypełnienie sztolni, które bez wypełnienia w dłuższym okresie czasu groziłoby zawaleniem, co mogłoby spowodować szkody na powierzchni [27]. Podobne ryzyka są w wypadku kamieniołomów po zakończeniu ich eksploatacji znacznie mniejsze. Tam, gdzie one występują, nie ma prawdopodobnie konieczności całkowitego wypełniania, aby zapobiec takiemu zagrożeniu. Wbrew twierdzeniom Polski nie wydaje się też konieczne, aby w każdym wypadku wypełniać kamieniołomy w celu stworzenia możliwości wykorzystania danego terenu do innych celów.

58. Dlatego też należy zgodzić się ze Zjednoczonym Królestwem, że właściwe organy krajowe muszą starannie ocenić, czy przez wypełnienie wyrobiska kamieniołomu odpadami rzeczywiście dojdzie do zastąpienia innych materiałów. Poważną wskazówką może być w tym kontekście okoliczność, czy operator kamieniołomu musi zapłacić za wykorzystane odpady, czy też sam otrzymuje zapłatę za ich wykorzystanie. W tym drugim wypadku wiele przemawia za tym, że kamieniołom nie zostałby wypełniony bez odpadów, a więc występuje wypadek unieszkodliwiania odpadów [28].

59. Poza tym rzecznik generalny F.G. Jacobs wskazał już w swojej opinii w sprawie ASA, że cecha zastępowania innych materiałów zawiera w sobie kryterium – które jest szczególnie podkreślane przez Komisję – nadawania się odpadów do spełnienia danej funkcji [29]. Odpady nienadające się do takiego celu nie mogą bowiem zastąpić innych materiałów, które mogą taką funkcję spełnić. Ponadto trudno jest uznać wykorzystanie nienadających się odpadów za użyteczne w rozumieniu pierwszej przesłanki określającej odzysk odpadów.

60. O ile definicja pojęcia „wypełniania wyrobisk" zawarta w art. 1 pkt 6 decyzji 2011/753 wymaga, aby odpady były odpowiednie, o tyle nie ogranicza to pojęcia odzysku, lecz jedynie uściśla jedno z jego znamion, które jest już immanentnie w nim zawarte. Podobną rolę spełniają odniesienia do odpowiednich odpadów w motywie 15 oraz w art. 3 ust. 2 tiret drugie dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

61. Jak słusznie wskazują prowincja Bari oraz Komisja, informacje przekazane przez Consiglio di Stato (radę stanu) w odniesieniu do odpadów przeznaczonych do wypełnienia rodzą wątpliwości co do tego, czy wszystkie rozważane rodzaje odpadów rzeczywiście nadają się do wypełniania. Z motywu 15 dyrektywy w sprawie składowania odpadów wynika, że do tego celu wchodzą w rachubę wyłącznie odpady obojętne lub odpowiednie odpady inne niż odpady niebezpieczne. Nie jest jasne, czy wszystkie przewidziane do tego celu rodzaje odpadów są objęte tymi kategoriami. Zagadnienie to musi zostać dokładniej wyjaśnione przez krajowe organy i sądy.

62. Na trzecie pytanie częściowe należy zatem udzielić odpowiedzi, że wypełnianie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze stanowi odzysk odpadów, jeżeli właściwe organy stwierdzą, że odpady służą użytecznemu zastosowaniu poprzez rzeczywiste zastąpienie innych materiałów, co w szczególności wymaga, aby odpady nadawały się do zastąpienia tychże materiałów.

27 — Zobacz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, pkt 85, 87) oraz wyrok z dnia 11 września 2003 r., AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, pkt 36–38).

28 — Zobacz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, pkt 88).

29 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie ASA (EU:C:2001:610, pkt 87).

V – **Wnioski**

63. Proponuję zatem, by na pytanie prejudycjalne Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego należy interpretować w ten sposób, że wypełnienie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze jest objęte przepisami o odpadach zawartymi w dyrektywie 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, wyłącznie jeżeli spełnione są przesłanki do stosowania drugiej z tych dyrektyw.

2) Dyrektywa 1999/31 nie znajduje zastosowania do odzysku, lecz jedynie do unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie pod ziemią lub na ziemi.

3) Wypełnianie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze stanowi odzysk odpadów, jeżeli właściwe organy stwierdzą, że odpady służą użytecznemu zastosowaniu poprzez rzeczywiste zastąpienie innych materiałów, co w szczególności wymaga, aby odpady nadawały się do zastąpienia tychże materiałów.