CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 21 aprilie 2016 [1]

Cauza C-147/15

Provincia di Bari
împotriva
Edilizia Mastrodonato Srl

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Directiva 2006/21/CE — Deșeuri din industriile extractive — Directiva 1999/31/CE — Depozite — Rambleierea cu deșeuri a unei cariere închise — Valorificarea deșeurilor”

I – **Introducere**

1. Regiunea italiană Apulia confruntă Curtea în mod repetat cu chestiuni de dreptul mediului: cum trebuie evaluate, în raport cu Directiva habitate [2], anumite decizii ale unei administrații locale [3]? Această directivă interzice montarea de generatoare eoliene în ariile de protecție a păsărilor [4]? A existat sau nu a existat acolo un depozit de deșeuri ilegal [5]? Acestea sunt numai câteva exemple de proceduri de dreptul mediului legate de această regiune.

2. Aceste cauze au determinat, poate, autoritatea competentă să conștientizeze problemele legate de protecția mediului și să urmărească într-un mod mai critic planurile de rambleiere cu deșeuri a unei foste cariere. Aspectul care face obiectul litigiului dintre acestea și autorul proiectului în discuție este dacă se aplică normele mai stricte ale Directivei privind depozitele de deșeuri [6] sau numai normele generale în materie de deșeuri.

1 — Limba originală: germana.

2 — Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p.109).

3 — Hotărârea Comisia/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578).

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

5 — Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2162, punctele 113-134).

6 — Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri (JO L 182, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 94), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/97/UE a Consiliului din 5 decembrie 2011 de modificare a Directivei 1999/31/CE în ceea ce privește criteriile specifice de depozitare a mercurului metalic considerat deșeu (JO L 328, p. 49).

3. La originea litigiului se află faptul că, în ceea ce privește umplerea golurilor de excavare cu deșeuri, Directiva privind deșeurile din industriile extractive[7] face trimitere la Directiva privind depozitele de deșeuri. Astfel, se solicită Curții să clarifice dacă este vorba despre o trimitere la temeiul legal sau la o consecință juridică, mai precis dacă trebuie îndeplinite condițiile de aplicabilitate prevăzute de Directiva privind gestionarea deșeurilor sau dacă dispozițiile acesteia privind consecințele juridice sunt aplicabile rambleierii, fără vreo verificare suplimentară. Această problemă este influențată de diferențele dintre versiunile lingvistice ale trimiterii din directivă.

4. În plus, Curtea va trebui să examineze în special dacă și în ce condiții activitatea de umplere a unui gol de excavare cu deșeuri este o operațiune de valorificare a deșeurilor sau o operațiune de eliminare a acestora.

II – **Cadrul juridic**

A – *Directiva privind deșeurile din industriile extractive*

5. Articolul 1 din Directiva privind deșeurile din industriile extractive reglementează obiectul acesteia:

„Prezenta directivă prevede măsuri, proceduri și orientări pentru prevenirea sau reducerea, pe cât posibil, a oricăror efecte nefaste asupra mediului, în special asupra apei, aerului, solului, faunei și florei și peisajelor, precum și a oricăror riscuri pentru sănătatea umană, rezultate din gestionarea deșeurilor din industriile extractive.”

6. Domeniul de aplicare al Directivei privind deșeurile din industriile extractive este prevăzut la articolul 2:

„(1) Sub rezerva alineatelor (2) și (3), prezenta directivă se aplică gestionării deșeurilor rezultate din prospecțiune, extracție, tratare și stocare a resurselor minerale, precum și din exploatarea carierelor (denumite în continuare «deșeuri extractive»).

[…]

(4) Fără a aduce atingere altor dispoziții ale legislației comunitare, deșeurile care intră sub incidența domeniului de aplicare a prezentei directive nu fac obiectul […] [Directivei privind depozitele de deșeuri].”

7. Articolul 10 din Directiva privind deșeurile din industriile extractive reglementează activitatea de umplere a golurilor de excavare și face trimitere, în acest context, la Directiva privind depozitele de deșeuri:

„(1) Statele membre asigură că operatorul, atunci când reintroduce deșeurile extractive în golurile de excavare în scopuri de reabilitare sau construcție, indiferent dacă acestea provin din extracția de suprafață sau subterană, ia măsurile corespunzătoare pentru: […].

(2) Directiva [privind depozitele de deșeuri] continuă să se aplice deșeurilor, altele decât cele extractive utilizate pentru umplerea golurilor de excavare.”

7 — Directiva 2006/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive și de modificare a Directivei 2004/35/CE (JO L 102, p. 15), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 596/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2009 de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a anumitor acte care fac obiectul procedurii prevăzute la articolul 251 din tratat, în ceea ce privește procedura de reglementare cu control (JO L 188, p. 14).

8. Considerentul (20) al Directivei privind deșeurile din industriile extractive precizează această dispoziție după cum urmează:

„Deșeurile reintroduse în golurile de excavație, fie în scopuri de reabilitare a acestora sau de construcție în procesul de extracție a mineralelor, cum ar fi construirea sau menținerea, în golurile de excavație, a căilor de acces pentru mașini, căi de rulare, batardouri, baricade sau berme de siguranță, trebuie, de asemenea, să facă obiectul unui anumit număr de cerințe pentru protecția apelor de suprafață și/sau a apei subterane, de a asigura stabilitatea deșeurilor și garantarea unei supravegheri corespunzătoare după încetarea acestor operațiuni. În consecință, aceste deșeuri nu trebuie să facă obiectul dispozițiilor prezentei directive, care se referă exclusiv la «instalații de gestionare a deșeurilor», cu excepția cerințelor menționate în dispoziția specială privind golurile de excavație.”

B – *Directiva privind depozitele de deșeuri*

9. Considerentul (15) al Directivei privind depozitele de deșeuri privește utilizarea deșeurilor pentru activități de rambleiere.

„[…] în conformitate cu Directiva 75/442/CEE, recuperarea deșeurilor inerte sau nepericuloase a căror utilizare este adecvată activităților de reamenajare/restaurare și rambleiaj sau în construcții poate să nu constituie o activitate de depozitare a deșeurilor;”

10. Articolul 2 din directivă definește în special noțiunile „depozit” și „tratare”:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(e) *deșeuri inerte* înseamnă deșeurile care nu sunt supuse unor transformări fizice, chimice sau biologice semnificative. Deșeurile inerte nu se dizolvă, nu ard și nu reacționează chimic în niciun alt mod, nu sunt biodegradabile și nu au efecte negative asupra altor materiale cu care vin în contact astfel încât să polueze mediul sau să dăuneze sănătății umane. Conținutul total în levigat și agenți poluanți al deșeurilor și ecotoxicitatea levigatului trebuie să aibă valori nesemnificative și, în mod special, să nu pună în pericol calitatea apei de suprafață și/sau a apelor subterane;

[…]

(g) *depozit de deșeuri* înseamnă un amplasament de evacuare a deșeurilor pentru depozitarea deșeurilor pe sau în pământ (adică în subsol), care include:

— spații interne pentru evacuarea deșeurilor (un producător de deșeuri își construiește propriul depozit pentru evacuarea deșeurilor la locul de producție) și

— amplasamente permanente (adică pentru o perioadă mai lungă de un an) care sunt utilizate pentru depozitarea temporară a deșeurilor,

dar care nu includ:

— locuri în care deșeurile sunt descărcate pentru a permite pregătirea acestora pentru transportul ulterior în scopul recuperării, tratării sau evacuării în altă parte și

— depozitarea deșeurilor înainte de recuperarea pentru tratare pentru o perioadă de maximum trei ani în general sau

— depozitarea deșeurilor înainte de evacuare pentru o perioadă de maximum un an;

(h) *tratare* înseamnă procesele fizice, termice, chimice sau biologice, inclusiv sortarea, care schimbă caracteristicile deșeurilor pentru a reduce volumul sau natura periculoasă a acestora, pentru a facilita manevrarea lor sau pentru a crește gradul de recuperare;

[…]”

11. Domeniul de aplicare al Directivei privind depozitele de deșeuri este reglementat la articolul 3 din aceasta:

„(1) Statele membre aplică prezenta directivă în cazul oricărui depozit de deșeuri, astfel cum este definit la articolul 2 litera (g).

(2) Fără a aduce atingere legislației comunitare actuale, din domeniul de aplicare al prezentei directive se exclud următoarele:

— […]

— utilizarea deșeurilor inerte care sunt adecvate pentru activitățile de reamenajare/restaurare și umplere sau pentru activitățile din construcții, în depozitele de deșeuri;

— […]”

12. Potrivit articolului 6 litera (a), statele membre iau măsuri pentru ca „numai deșeurile care au fost tratate să fie evacuate în depozitele de deșeuri. Această prevedere nu se poate aplica în cazul […]”.

C – *Directiva privind deșeurile*

13. Principiile fundamentale ale dreptului Uniunii în materia deșeurilor sunt consacrate în Directiva privind deșeurile[8]. Aceasta a înlocuit versiunea consolidată[9] a vechii Directive privind deșeurile[10], pe care se întemeiază o mare parte a jurisprudenței din prezenta cauză, cu efect de la 12 decembrie 2010 (articolul 41).

14. Articolul 3 din Directiva privind deșeurile definește mai multe noțiuni:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

15. «valorificare» înseamnă orice operațiune care are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop sau faptul că deșeurile sunt pregătite pentru a putea servi scopului respectiv, în întreprinderi sau în economie în general. Anexa II stabilește o listă a operațiunilor de valorificare, listă care nu este exhaustivă;

[…]

8 — Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3).

9 — Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială 15/vol.16, p. 45).

10 — Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32).

19. «eliminare» înseamnă orice operațiune care nu este o operațiune de valorificare, chiar și în cazul în care una dintre consecințele secundare ale acesteia ar fi recuperarea de substanțe sau de energie. Anexa I stabilește o listă a operațiunilor de eliminare, listă care nu este exhaustivă;

[…]"

D – *Decizia 2011/753/UE*

15. Decizia 2011/753/UE[11] are drept obiectiv să contribuie la punerea în aplicare a articolului 11 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile, potrivit căruia, până în 2020, statele membre trebuie să atingă anumite cote minime de pregătire pentru reutilizarea, reciclarea deșeurilor și alte operațiuni de valorificare materială (inclusiv operațiuni de umplere care utilizează deșeuri pentru a înlocui alte materiale). În acest scop, articolul 1 punctul 6 din decizie definește noțiunea de rambleiere:

„În sensul prezentei decizii, în plus față de definițiile prevăzute la articolul 3 din [Directiva privind deșeurile], se aplică și următoarele definiții:

[…]

6. «rambleiere» înseamnă o operațiune de valorificare în cadrul căreia se folosesc deșeuri adecvate fie în scopuri de refacere în zonele în care s-au efectuat excavări, fie în scopuri de amenajare a teritoriului și în cadrul căreia deșeurile înlocuiesc materiale care nu sunt deșeuri."

III – **Situația de fapt și cererea de decizie preliminară**

16. Societatea Edilizia Mastrodonato s.r.l. (denumită în continuare „Edilizia Mastrodonato") a solicitat la 16 martie 2010 „extinderea" unei cariere, cererea sa fiind însoțită și de un proiect de execuție privind valorificarea ecologică a zonelor afectate de activitatea minieră în discuție.

17. În special, acest proiect prevedea că degajarea zonelor care nu făceau încă obiectul exploatării urma să aibă loc în paralel cu operațiunile de valorificare ecologică a zonelor exploatate anterior. Astfel, operațiunile de valorificare urmau să fie efectuate de-a lungul unei perioade de 20 de ani prin utilizarea treptată a deșeurilor, altele decât cele extractive, în volum total de 1 200 000 de metri cubi. Acestea urmau să fie deșeuri nepericuloase în sensul Decretului ministerial din 5 februarie 1998. Perioada de referință a valorificării ecologice urma să coincidă cu durata autorizării solicitate pentru exploatarea suprafeței suplimentare.

18. După încheierea procedurii scrise, Consiliul de Stat din Italia a precizat Curții, la solicitarea acesteia, că un raport tehnic al Edilizia Mastrodonato prevede utilizarea unor tipuri de deșeuri diferite. Printre acestea se numără zgura ce rezultă din fabricarea oțelului, deșeuri de zidărie și de beton, deșeuri din tencuială, ghips din industria chimică, precum și multe alte deșeuri din piatră sau din calcar.

19. Prin decizia autorității de mediu competente din 19 ianuarie 2011 s-a obținut prelungirea avizului favorabil de evaluare a impactului asupra mediului pe care autoritatea respectivă îl acordase societății Edilizia Mastrodonato în anul 2007.

11 — Decizia Comisiei din 18 noiembrie 2011 de stabilire a normelor și a metodelor de calcul pentru verificarea respectării obiectivelor fixate la articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 310, p. 11).

20. La 21 septembrie 2011, extinderea carierei a fost autorizată de autoritatea pentru activități miniere, sub condiția expresă a realizării „lucrărilor de valorificare a zonelor de carieră în discuție conform modalităților prevăzute în proiect”.

21. Prin urmare, Edilizia Mastrodonato a inițiat o procedură simplificată în vederea începerii activităților de valorificare ecologică. Cu toate acestea, prin intermediul scrisorii din 15 noiembrie 2012, care face obiectul litigiului principal, o autoritate din cadrul provinciei Bari a dispus clasarea acestei proceduri.

22. Din acel moment, părțile sunt în litigiu privind chestiunea dacă umplerea trebuie considerată depozit de deșeuri în sensul Directivei privind depozitele de deșeuri și dacă, prin urmare, trebuie supusă îndeplinirii unor condiții de autorizare.

23. Pe baza acestei proceduri, Consiliul de Stat din Italia adresează Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 10 alineatul (2) din Directiva comunitară privind deșeurile din industriile extractive trebuie interpretat în sensul [că] activitatea de umplere a depozitului de deșeuri – în situația în care este realizată prin intermediul altor deșeuri decât deșeurile extractive – trebuie să fie întotdeauna supusă reglementării privind deșeurile cuprinse în Directiva privind depozitele de deșeuri, inclusiv în cazul în care nu este vorba despre operațiuni de eliminare a deșeurilor, ci de valorificare a acestora?”

24. Au prezentat observații scrise, pe lângă Edilizia Mastrodonato, Republica Austria, Republica Italiană, Republica Polonă, Regatul Unit și Comisia Europeană. La ședința din 10 martie 2016 au participat provincia Bari, Italia, Polonia, Regatul Unit și Comisia.

IV – **Apreciere juridică**

25. În pofida faptului că întrebarea Consiliului de Stat se referă la operațiunea de rambleiere a unui depozit, din contextul litigiului principal rezultă că, în realitate, este vorba despre operațiunea de rambleiere a unei cariere. Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere urmărește să afle dacă această operațiune de rambleiere intră în domeniul de aplicare al Directivei privind depozitele de deșeuri, întrucât în acest caz nu se poate aplica procedura simplificată inițiată de Edilizia Mastrodonato.

26. Pentru a clarifica acest aspect, trebuie să clarificăm mai întâi trei chestiuni secundare, mai precis:

— în primul rând, dacă, în temeiul articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive, în cazul activității de umplere a unei cariere cu deșeuri se aplică în continuare Directiva privind depozitele de deșeuri;

— în al doilea rând, dacă Directiva privind depozitele de deșeuri se aplică numai operațiunilor de evacuare a deșeurilor sau și operațiunilor de valorificare a acestora și

— în al treilea rând, dacă din perspectiva legislației în materie de deșeuri activitatea de rambleiere a unei cariere cu deșeuri trebuie considerată o operațiune de eliminare sau de valorificare a acestora.

A – *Cu privire la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive*

27. Din perspectiva versiunii în limba germană a articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive, chestiunea dacă activitatea de umplere a unei cariere cu deșeuri altele decât cele din industriile extractive prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive intră în continuare sub incidența Directivei privind depozitele de deșeuri pare surprinzătoare. Cu toate acestea, problema se justifică la o analiză a versiunii în limba italiană a dispoziției.

28. Potrivit versiunii în limba germană, Directiva privind depozitele de deșeuri se aplică *eventual* și în cazul altor deșeuri decât cele din industriile extractive, utilizate la umplerea golurilor de excavare. Utilizarea cuvântului „eventual” exclude ca Directiva privind depozitele de deșeuri să fie în continuare aplicabilă. Dimpotrivă, ar trebui să fie îndeplinite condițiile prevăzute pentru aplicarea acesteia. De exemplu, versiunea în limba engleză a articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive are un mod de redactare similar, Directiva privind depozitele de deșeuri fiind aplicabilă numai „as appropriate” [dacă este cazul] [12].

29. În schimb, nici versiunea italiană, nici versiunea în limba franceză a articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive nu menționează această calificare [13]. Acest lucru poate fi interpretat în sensul că Directiva privind depozitele de deșeuri se aplică în continuare în cazul deșeurilor altele decât cele din industriile extractive, utilizate pentru activitățile de rambleiere a golurilor de excavare.

30. Astfel, având în vedere divergența dintre diferitele variante lingvistice ale articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive, necesitatea unei interpretări uniforme impune ca această dispoziție să fie interpretată în funcție de contextul și de finalitatea reglementării din care face parte [14]. În plus, trebuie să se țină seama și de istoricul unei dispoziții, în măsura în care reflectă voința reală a autorului [15].

31. Astfel, trebuie să atragem în primul rând atenția asupra faptului că toate versiunile lingvistice ale articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive conțin o trimitere care se opune aplicării automate a Directivei privind depozitele de deșeuri. Toate versiunile lingvistice au în comun faptul că Directiva privind depozitele de deșeuri „continuă” să se aplice. Acest lucru sugerează că este necesar ca această directivă să se fi aplicat în trecut, așadar că, anterior, trebuie să fi fost îndeplinite condițiile de aplicare a acesteia.

32. Cu toate că propunerea de directivă prezentată de Comisie [16] includea deja cerințele de la articolul 10 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive, care se aplică activității de umplere a golurilor de excavare, aceasta nu făcea trimitere la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind depozitele de deșeuri. Propunerea aceasta a fost inițiativa Parlamentului [17] și a Consiliului și a fost preluată în poziția lor comună [18]. Cuvântul „gegebenenfalls” din versiunea în limba germană nu apărea încă în propunerea de modificare formulată de Parlament, dar a apărut în versiunile lingvistice ale poziției comune și astfel și în varianta finală.

12 — Și versiunile în limbile daneză, polonă și portugheză par să urmeze acest tipar.

13 — Versiunile în limbile spaniolă, neerlandeză, română și suedeză par să urmeze același tipar.

14 — A se vedea de exemplu Hotărârile Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punctul 17) și Léger (C-528/13 EU:C:2015:288, punctul 35).

15 — Hotărârea Zurita García și Choque Cabrera (C-261/08 și C-348/08, EU:C:2009:648, punctul 54 și jurisprudența citată).

16 — COM(2003) 319 final.

17 — Poziția Parlamentului European adoptată în prima lectură la 31 martie 2004 în vederea adoptării Directivei 2004/.../CE a Parlamentului European și a Consiliului privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive.

18 — Poziția comună (CE) nr. 23/2005 a Consiliului din 12 aprilie 2005 în vederea adoptării Directivei 2005/…/CE a Parlamentului European și a Consiliului din […] privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive și de modificare a Directivei 2004/35/CE (JO 2005, CE 172, p. 1). A se vedea deopotrivă Documentul 8933/04 al Consiliului din 28 aprilie 2004.

33. Așadar, din geneza articolului 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive nu putem conchide că trimiterea la Directiva privind depozitele de deșeuri ar trebui să extindă domeniul de aplicare al acesteia. Dimpotrivă, această dispoziție poate fi înțeleasă ca o precizare potrivit căreia normele Directivei privind deșeurile din industriile extractive cu privire la activitatea de umplere a golurilor de excavare nu exclud aplicarea în continuare a Directivei privind depozitele de deșeuri în cazul unor deșeuri altele decât cele din industriile extractive.

34. Acest fapt corespunde și sistemului de reglementare și obiectivelor Directivei privind deșeurile din industriile extractive. Potrivit articolelor 1 și 2 din directivă, aceasta reglementează gestionarea deșeurilor din industria extractivă, definite în directivă ca deșeuri extractive. În schimb, articolul 10 alineatul (2) se referă numai la deșeuri, altele decât cele extractive. Prin urmare, ar fi contradictoriu dacă Directiva privind deșeurile din industriile extractive ar extinde cu titlu întrucâtva accesoriu domeniul de aplicare al altor reglementări referitoare la gestionarea deșeurilor.

35. Astfel, articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind deșeurile din industriile extractive trebuie interpretat în sensul că activitatea de umplere a unei cariere cu deșeuri, altele decât cele extractive, intră sub incidența Directivei privind depozitele de deșeuri numai atunci când sunt îndeplinite condițiile de aplicare ale ultimei directive menționate.

B – *Cu privire la condițiile aplicării Directivei privind deșeurile*

36. A doua întrebare secundară a Consiliului de Stat din Italia privește domeniul de aplicare al Directivei privind depozitele de deșeuri, și anume aspectul dacă aceasta se aplică numai în cazul eliminării deșeurilor sau dacă include și anumite operațiuni de valorificare.

37. Distincția dintre eliminarea și valorificarea deșeurilor are o importanță centrală în cadrul dreptului Uniunii privind acest domeniu. Eliminarea ocupă ultimul loc în ierarhia deșeurilor prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile, fiind, așadar, opțiunea cea mai defavorabilă, în timp ce valorificarea ocupă penultimul loc. Astfel, în principiu, ea este preferabilă eliminării, întrucât, potrivit articolului 3 punctul 15, valorificarea are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop [19].

38. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind depozitele de deșeuri, aceasta se aplică tuturor depozitelor. Acestea sunt definite la articolul 2 litera (g) ca *amplasament de evacuare a deșeurilor* pentru depozitarea deșeurilor pe sau în pământ.

39. Așadar, *valorificarea deșeurilor* prin depozitarea acestora pe sau în pământ nu este inclusă în Directiva privind depozitele de deșeuri, iar acest aspect este susținut și de părți.

40. Cu toate acestea, Directiva privind depozitele de deșeuri are și unele pasaje ambigue, care suscită îndoiala privind aspectul dacă directiva se aplică exclusiv în cazul eliminării deșeurilor, precum considerentul (15), articolul 3 alineatul (2) a doua liniuță sau articolul 6 litera (a).

41. Considerentul (15) al Directivei privind depozitele de deșeuri prevede că, în conformitate cu directiva, recuperarea deșeurilor inerte [20] sau nepericuloase a căror utilizare este adecvată activităților de reamenajare/restaurare și rambleiaj sau în construcții poate să nu constituie o activitate de depozitare a deșeurilor. Astfel, cel puțin în versiunile în limbile germană, engleză, neerlandeză sau

19 — A se vedea și Hotărârea ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punctul 69).

20 — A se vedea definiția de la articolul 2 litera (e) din Directiva privind depozitele de deșeuri, punctul 10 din prezentele concluzii.

franceză, în anumite împrejurări, acest tip de utilizare poate fi înțeles literal și ca depozitare. În schimb, versiunea în limba italiană a acestui considerent exclude categoric activitatea de depozitare din tipurile de utilizare menționate ale deșeurilor („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Articolul 3 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva privind depozitele de deșeuri preia această idee și exclude din domeniul de aplicare al directivei utilizarea deșeurilor inerte care sunt adecvate pentru activitățile de reamenajare/restaurare și umplere sau pentru activitățile din construcții, în depozitele de deșeuri. O asemenea excepție este necesară numai atunci când, în caz contrar, această utilizare a deșeurilor ar intra sub incidența Directivei privind depozitele de deșeuri.

43. În plus, trebuie să menționăm în acest context și articolul 6 litera (a) din Directiva privind depozitele de deșeuri. Potrivit primei teze a acestei dispoziții, numai deșeurile tratate pot fi evacuate în depozitele de deșeuri. Potrivit definiției de la articolul 2 litera (h), tratarea deșeurilor cuprinde diferite procese prin care se urmărește printre altele „creșterea" gradului de valorificare. Și acest aspect sugerează că activitatea de depozitare poate fi o operațiune de valorificare.

44. Cu toate acestea, trebuie să reținem că niciuna dintre aceste dispoziții nu prevede că Directiva privind depozitele de deșeuri se aplică în cazul valorificării acestora. Nici în rest nu se poate identifica vreo reglementare cu un asemenea conținut. Prin urmare, trebuie să presupunem că este vorba exclusiv despre dispoziții formulate ambiguu, care se explică prin aceea că, în ceea ce privește măsura în care activitatea de depozitare poate fi o operațiune de valorificare, Curtea s-a pronunțat abia după adoptarea Directivei privind depozitele de deșeuri [21].

45. Totuși, acest lucru nu înseamnă că, în cazul în care activitatea de umplere a unei cariere ar fi considerată o operațiune de valorificare, protecția mediului ar fi insuficientă. Cu toate că în acest caz nu s-ar aplica dispozițiile mai stricte și mai detaliate ale Directivei privind depozitele de deșeuri, în principiu, valorificarea deșeurilor ar fi supusă în continuare dispozițiilor generale ale legislației în materia deșeurilor, în special obligațiilor prevăzute la articolele 1 și 13 din Directiva privind deșeurile, referitoare la protecția mediului și a sănătății populației. Conținutul măsurilor care trebuie adoptate nu este reglementat individual, dar statele membre urmăresc același scop, dispunând de o putere de apreciere în ceea ce privește necesitatea unor asemenea măsuri [22].

46. Printre acestea se vor număra în special măsuri de evitare a depozitării deșeurilor *neadecvate*, cum ar fi controlul deșeurilor utilizate, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Directiva privind depozitele de deșeuri. Cu toate acestea, după cum susține Austria, atunci când se stabilesc măsurile de protecție legate de valorificarea deșeurilor prin depozitare, se presupune că statele membre urmează dispozițiile Directivei privind depozitele de deșeuri.

47. Abia după ce deșeurile adecvate au făcut obiectul unei operațiuni de valorificare completă prin depozitare sau prin intermediul altei proceduri care are drept consecință dobândirea de substanța în discuție a acelorași proprietăți și caracteristici ca acelea ale unei materii prime utilizate pentru o acțiune de umplere, acestea ar putea fi excluse din domeniul de aplicare a legislației în materia deșeurilor [23].

48. Pe scurt, la a doua întrebare parțială trebuie să răspundem că Directiva privind depozitele de deșeuri nu se aplică în cazul valorificării, ci numai în cazul evacuării deșeurilor pentru depozitarea lor pe sau în pământ.

21 — Hotărârea ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punctele 58-71).

22 — Hotărârea UE-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punctul 45).

23 — Hotărârea Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11, EU:C:2013:142, punctele 56 și 57).

C – Cu privire la delimitarea evacuării deșeurilor de valorificarea deșeurilor în cazul unei operațiuni de umplere cu deșeuri a unor cariere

49. Pentru a constata dacă în cazul umplerii cu deșeuri a carierelor se aplică dispozițiile specifice ale Directivei privind depozitele sau numai dispozițiile generale ale Directivei privind deșeurile, trebuie să clarificăm dacă, respectiv în ce condiții această utilizare trebuie considerată o operațiune de evacuare a deșeurilor sau de valorificare a acestora.

50. Având în vedere că până acum nu fost transportate deșeuri în cariere, la această întrebare trebuie să răspundem pe baza Directivei privind deșeurile, în vigoare în prezent. Prin urmare, toate deșeurile în discuție trebuie tratate în măsura prevăzută de dispozițiile aplicabile. Împrejurarea că procedura de autorizare a activității de umplere a carierei a fost inițiată în perioada în care era încă în vigoare vechea directivă consolidată privind deșeurile nu poate modifica nicidecum acest fapt.

51. Definiția eliminării de la articolul 3 punctul 19 din Directiva privind deșeurile include orice operațiune care nu este o operațiune de valorificare, chiar și în cazul în care una dintre consecințele secundare ale acesteia ar fi recuperarea de substanțe sau de energie.

52. În schimb, la articolul 3 punctul 15 din Directiva privind deșeurile, valorificarea este definită ca orice operațiune care are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop sau faptul că deșeurile sunt pregătite pentru a putea servi scopului respectiv, în întreprinderi sau în economie în general. Această definiție corespunde în mare parte, într-un mod deosebit de evident în versiunea în limba engleză, jurisprudenței Curții cu privire la vechea Directivă privind deșeurile [24].

53. Astfel, o operațiune de valorificare trebuie să respecte două condiții: în primul rând, depunerea deșeurilor să servească unui scop util și, în al doilea rând, să înlocuiască materiale care ar fi fost utilizate într-un scop determinat.

54. Deși este adevărat că prima condiție este fundamentală, întrucât numai folosirea cu un scop util poate fi considerată o valorificare, iar, în principiu, utilizarea deșeurilor pentru umplerea carierelor pare să servească un scop util, nu este mai puțin adevărat că încă din definiția eliminării reiese că recuperarea de substanțe sau de energie nu exclude o eliminare [25] și că folosirea deșeurilor pentru un scop util nu este suficientă.

55. Pentru valorificare prezintă relevanță mai degrabă aspectul că deșeurile înlocuiesc materiale care ar fi fost utilizate într-un scop determinat [26].

56. Regatul Unit subliniază în mod întemeiat această caracteristică. Având în vedere costurile ridicate, acest stat membru exprimă îndoieli legate de faptul că în mod obișnuit carierele ar fi rambleiate dacă nu ar exista deșeuri disponibile în acest sens. Faptul că rambleierea poate constitui o condiție pentru autorizarea exploatării carierei nu modifică cu nimic acest aspect, întrucât autorizarea reflectă de regulă planurile operatorului și poate fi și modificată în eventualitatea în care rambleierea ar determina costuri excesive.

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

25 — A se vedea în acest sens și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punctul 43).

26 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punctele 86 și 87) și în cauza Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, punctul 37), precum și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punctul 44).

57. La prima vedere, această opinie este surprinzătoare, întrucât Curtea s-a pronunțat deja în sensul că rambleierea reprezintă în principiu o operațiune de valorificare. Cu toate acestea, a fost vorba despre rambleierea unor reliefuri, care în lipsa acesteia riscau să se prăbușească cu timpul, aspect care poate produce daune la suprafața pământului [27]. În cazul carierelor închise, riscurile de acest fel sunt în mod considerabil mai reduse. În măsura în care acestea există, probabil că nu este necesar să fie rambleiate complet pentru a le îndepărta. În plus, contrar opiniei Poloniei, nici rambleierea unei cariere nu este obligatorie în orice situație pentru a putea refolosi terenul în alte scopuri.

58. Prin urmare, trebuie să achiesăm la opinia Regatului Unit potrivit căreia autoritățile naționale competente trebuie să analizeze cu atenție dacă prin rambleierea cu deșeuri a unei cariere se înlocuiesc în mod efectiv alte materiale. În acest context, un indiciu important ar putea fi aspectul dacă operatorul unei cariere trebuie să plătească deșeurile utilizate sau dacă acesta este remunerat pentru a le utiliza. În cea de a doua situație, este foarte probabil că, fără deșeuri, cariera nu ar fi rambleiată, așadar că este vorba despre o eliminare a deșeurilor [28].

59. De altfel, în Concluziile sale prezentate în cauza ASA, avocatul general Jacobs a atras deja atenția asupra faptului că aspectul privind înlocuirea altor materiale include un criteriu subliniat în special de Comisie, mai precis că deșeurile trebuie să fie adecvate pentru operațiunea respectivă [29]. Astfel, deșeurile inadecvate nu pot înlocui alte materiale adecvate. Mai mult, este greu de crezut că utilizarea deșeurilor inadecvate poate fi considerată utilă în sensul primei condiții pentru recuperarea deșeurilor.

60. În măsura în care definiția noțiunii de rambleiere de la articolul 1 punctul 6 din Decizia 2011/753 impune ca deșeurile să fie adecvate, ea nu restrânge noțiunea de valorificare, ci doar clarifică o caracteristică inclusă în mod implicit în această noțiune. În acest sens, luarea în considerare a caracterului adecvat al deșeurilor astfel cum rezultă din considerentul (15) al Directivei privind depozitele de deșeuri și din articolul 3 alineatul (2) a doua liniuță din directivă prezintă o semnificație similară.

61. Conform observațiilor provinciei Bari și ale Comisiei, informațiile transmise de Consiliul de Stat din Italia privind deșeurile prevăzute pentru rambleiere suscită îndoieli legate de faptul că toate amplasamentele de deșeuri sunt adecvate efectiv pentru operațiunea de rambleiere. Din considerentul (15) al Directivei privind depozitele de deșeuri rezultă că, în principiu, în acest scop se pot utiliza numai deșeuri inerte sau deșeuri adecvate nepericuloase. Nu reiese cu claritate dacă toate depozitele de deșeuri se încadrează în această categorie. Această întrebare trebuie clarificată în continuare de autoritățile și instanțele naționale.

62. Prin urmare, la a treia întrebare secundară trebuie să se răspundă că rambleierea unei cariere cu deșeuri, altele decât deșeurile din industriile extractive, reprezintă o operațiune de valorificare atunci când autoritățile competente constată că deșeurile îndeplinesc un scop util, înlocuind efectiv alte materiale, ceea ce necesită îndeosebi ca deșeurile să fie adecvate pentru înlocuirea acestor materiale.

27 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punctele 85 și 87) și Hotărârea AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, punctele 36-38).

28 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punctul 88).

29 — EU:C:2001:610, punctul 87.

V – **Concluzie**

63. Propunem, prin urmare, să se răspundă la cererea de decizie preliminară după cum urmează:

„1) Articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2006/21/CE privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive trebuie interpretat în sensul că rambleierea unei cariere cu deșeuri, altele decât deșeurile extractive, intră numai sub incidența dispozițiilor referitoare la deșeuri din Directiva 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri, atunci când sunt îndeplinite condițiile de aplicare ale ultimei directive menționate.

2) Directiva 1999/31 nu se aplică în cazul valorificării deșeurilor, ci numai în cazul eliminării acestora prin depozitarea pe sau în pământ.

3) Rambleierea unei cariere cu deșeuri, altele decât deșeurile extractive, reprezintă o valorificare a deșeurilor atunci când autoritățile competente constată că deșeurile îndeplinesc un scop util, înlocuind efectiv alte materiale, ceea ce necesită îndeosebi ca deșeurile să fie adecvate pentru înlocuirea acestor materiale.”