Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 21. aprila 2016 [1]

Zadeva C-147/15

Provincia di Bari
proti
Edilizia Mastrodonato srl
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Consiglio di Stato (vrhovno upravno sodišče, Italija))

„Direktiva 2006/21/ES — Rudarski odpadki — Direktiva 1999/31/ES — Odlagališča — Zasipavanje zaprtega kamnoloma z odpadki — Predelava odpadkov“

I – **Uvod**

1. Italijanska dežela Apulija se na Sodišče vedno znova obrača z vprašanji s področja okoljskega prava, kako je treba presojati določene odločitve mestne uprave v skladu z Direktivo o habitatih [2]. [3] Ali ta direktiva prepoveduje postavitev vetrnih generatorjev na območjih varstva ptic? [4] In ali je tam obstajalo nezakonito odlagališče odpadkov ali ne? [5] To je le nekaj primerov okoljskih postopkov iz te dežele.

2. Morda so ti primeri prispevali k izostritvi zavesti pristojnih služb v primerih takšne problematike, tako da kritično spremljajo načrte za zasipavanje nekdanjega kamnoloma z odpadki. Z nosilcem tega projekta so v sporu glede tega, ali se uporabijo stroge zahteve Direktive o odlagališčih [6] ali pa le splošna zakonodaja o odpadkih.

3. Spor temelji na tem, da Direktiva o rudarskih odpadkih [7] pri zasipavanju odkopanih prostorov z odpadki napotuje na Direktivo o odlagališčih. Sodišče mora sedaj pojasniti, ali gre pri tem za napotitev na podlagi pravnega razloga ali na podlagi pravnih posledic, ali morajo biti torej izpolnjeni pogoji za uporabo Direktive o odlagališčih oziroma ali se njene pravne posledice brez nadaljnje presoje uporabljajo za zasipavanje. Na to vprašanje vplivajo razlike med jezikovnimi različicami napotitve.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102).

3 — Sodba Komisija/Italija (C-179/06, EU:C:2007:578).

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

5 — Moji sklepni predlogi v zadevi Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2162, točke od 113 do 134).

6 — Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2011/97/EU z dne 5. decembra 2011 o spremembah Direktive 1999/31/ES v zvezi s posebnimi merili za skladiščenje kovinskega živega srebra, ki se šteje za odpadek (UL L 328, str. 49).

7 — Direktiva 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES (UL L 102, str. 15), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 596/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES glede regulativnega postopka s pregledom (UL L 188, str. 14).

4. Poleg tega se bo moralo Sodišče ukvarjati predvsem s tem, ali in pod katerimi pogoji je zasipavanje kamnoloma z odpadki postopek predelave odpadkov ali postopek odstranjevanja odpadkov.

II – **Pravni okvir**

A – *Direktiva o rudarskih odpadkih*

5. Člen 1 Direktive o rudarskih odpadkih določa njeno vsebino:

„Ta direktiva zagotavlja ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, škodljivih učinkov na okolje, zlasti vode, zrak, tla, živalstvo, rastlinstvo in pokrajino ter kakršnih koli iz tega izhajajočih tveganj za zdravje ljudi, ki nastanejo kot posledica ravnanja z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti.“

6. Področje uporabe Direktive o rudarskih odpadkih izhaja iz člena 2:

„1. Ob upoštevanju odstavkov 2 in 3 ta direktiva zajema ravnanje z odpadki, ki nastanejo pri raziskovanju, pridobivanju, bogatenju in skladiščenju mineralnih surovin in obratovanju kamnolomov, v nadaljevanju ‚rudarski odpadki‘.

[…]

4. Ne glede na drugo zakonodajo Skupnosti za odpadke, ki so zajeti v področje uporabe te direktive, [Direktiva o odlagališčih] ne velja.“

7. Člen 10 Direktive o rudarskih odpadkih ureja zasipavanje odkopanih prostorov in v tej zvezi napotuje na Direktivo o odlagališčih:

„1. Države članice zagotovijo, da upravljavec pri zasipavanju odkopanih prostorov z rudarskimi odpadki, nastalimi bodisi pri površinskem bodisi podzemnem pridobivanju, v sanacijske in gradbene namene izvede ustrezne ukrepe, s katerimi: […]

2. [Direktiva o odlagališčih] se še nadalje uporablja, če je to primerno, za odpadke, ki niso rudarski odpadki, namenjeni zasipavanju odkopanih prostorov.“

8. V uvodni izjavi 20 Direktive o rudarskih odpadkih je ta določba pojasnjena tako:

„Odpadki, ki se jih vrača v odkopane prostore, bodisi zaradi njihove sanacije bodisi zaradi gradbenih namenov, povezanih s postopki izkoriščanja mineralnih surovin, kakor je gradnja ali vzdrževanje v odkopanih prostorih, dostopnih poti za stroje, transportnih poti, neprepustnih pregrad, varnostnih pregrad ali nasipov, morajo prav tako biti predmet določenih zahtev, da se zaščiti površinske in podzemne vode, zagotovi stabilnost takšnih odpadkov ter zagotovi primerno spremljanje po prenehanju takšnih dejavnosti. V skladu s tem takšni odpadki niso predmet zahtev te direktive, ki se nanaša izključno na ‚objekte za ravnanje z odpadki‘, z izjemo zahtev iz posebnih določb o odkopanih prostorih.“

B – *Direktiva o odlagališčih*

9. Uvodna izjava 15 Direktive o odlagališčih govori o uporabi odpadkov za zasipavanje.

„[V] skladu z Direktivo 75/442/EGS regeneracija [predelava] primernih inertnih ali nenevarnih odpadkov z njihovo uporabo pri prenavljanju in zasipavanju ali pri gradnji ne pomeni nujno odlaganja na odlagališču[.]“

10. Člen 2 Direktive o odlagališčih posebej opredeljuje pojma „odlagališče“ in „obdelava“:

„Posamezni pojmi v tej direktivi imajo naslednji pomen:

[…]

(e) ‚inertni odpadki‘ so odpadki, ki se fizikalno, kemično ali biološko bistveno ne spreminjajo. Inertni odpadki ne bodo razpadli, zgoreli ali kako drugače kemijsko ali fizikalno reagirali, se ne bodo biološko razgradili in ne bodo škodljivo vplivali na druge snovi, s katerimi bodo prišli v stik, na način, ki bi lahko povzročil onesnaženje okolja ali škodoval zdravju ljudi. Skupno izluževanje in vsebnost onesnaževal v odpadkih ter ekotoksičnost izcedne vode morajo biti zanemarljivi in zlasti ne smejo ogrožati kakovosti površinskih voda in/ali podtalnice;

[…]

(g) ‚odlagališče‘ je odlagališče odpadkov za odlaganje odpadkov na ali v tla (to je pod zemljo), vključno z:

— internim odlagališčem odpadkov (to je odlagališče, na katero proizvajalec odpadkov sam odlaga odpadke na kraju proizvodnje), in

— stalnim odlagališčem (to je več kakor eno leto), ki se uporablja za začasno skladiščenje odpadkov,

vendar brez:

— objektov in naprav, kjer se odpadki raztovorijo, zato da se lahko pripravijo za nadaljnji prevoz za regeneracijo [predelavo], obdelavo ali odstranjevanje drugje, in

— skladiščenja odpadkov pred regeneracijo [predelavo] ali obdelavo za praviloma manj kakor tri leta, ali

— skladiščenja odpadkov pred odlaganjem za manj kakor eno leto;

(h) ‚obdelava‘ so fizikalni, termični, kemični ali biološki procesi vključno s sortiranjem, ki spremenijo lastnosti odpadkov, zato da se zmanjša njihova prostornina ali nevarne lastnosti, da se laže ravna z njimi ali da se poveča regeneracija [predelava];

[…]“

11. V členu 3 je urejeno področje uporabe Direktive o odlagališčih:

„1. Države članice uporabljajo to direktivo za vsa odlagališča, kot so opredeljena v členu 2(g).

2. Brez vpliva na obstoječo zakonodajo Skupnosti ni predmet te direktive:

— […]

— uporaba primernih inertnih odpadkov pri prenavljanju, zasipavanju ali gradnji odlagališč,

— […]“

12. Države članice v skladu s členom 6(a) zagotovijo, da se odlagajo samo odpadki, ki so bili obdelani:

„[Na] odlagališčih [se] odlagajo samo odpadki, ki so bili obdelani. Ta določba se ne uporablja za […]“

C – *Direktiva o odpadkih*

13. Osnove zakonodaje Unije o odpadkih vsebuje Direktiva o odpadkih.[8] Ta je z 12. decembrom 2010 (člen 41) nadomestila prečiščeno različico[9] stare Direktive o odpadkih,[10] na kateri temelji večji del obravnavane sodne prakse.

14. Člen 3 Direktive o odpadkih opredeljuje različne pojme:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

15. ‚predelava‘ pomeni vsak postopek v obratu ali širšem gospodarstvu, katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali so odpadki pripravljeni za izpolnitev te funkcije. Priloga II določa nepopoln seznam postopkov predelave;

[…]

19. ‚odstranjevanje‘ pomeni vsak postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica postopka pridobivanje snovi ali energije. Priloga I določa nepopoln seznam postopkov odstranjevanja;

[…]“

D – *Sklep 2011/753/EU*

15. Sklep 2011/753/EU[11] je namenjen izvajanju člena 11(2) Direktive o odpadkih, v skladu s katerim naj bi države članice do leta 2020 dosegle določene minimalne kvote pri pripravi za ponovno uporabo, recikliranju in materialni predelavi (vključno z zasipanjem z uporabo odpadkov za nadomestitev drugih materialov). Za ta namen člen 1, točka 6, tega sklepa opredeljuje pojem zasipanje:

„Poleg opredelitev pojmov iz člena 3 [Direktive o odpadkih] se za namene tega sklepa uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

6. ‚zasipanje‘ pomeni postopek predelave, pri katerem se ustrezni odpadki uporabijo za pridobivanje zemljišč na območjih izkopavanja ali za inženirske namene pri urejanju krajine in pri katerem so odpadki nadomestilo za materiale, ki niso odpadki.“

8 — Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3).

9 — Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9).

10 — Direktiva Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, Poglavje 15, zvezek 1, str. 23), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 3).

11 — Sklep Komisije z dne 18. novembra 2011 o pravilih in metodah izračuna za preverjanje izpolnjevanja ciljev iz člena 11(2) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 310, str. 11).

III – **Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe**

16. Družba Edilizia Mastrodonato s.r.l. (v nadaljevanju: družba Edilizia Mastrodonato) je 16. marca 2010 vložila predlog za „razširitev“ kamnoloma in mu predvsem priložila načrt sanacije okolja na območjih, ki jih je prizadela zadevna dejavnost odkopavanja.

17. Navedeni načrt je predvsem določal, naj se še neodkopana območja odkopavajo vzporedno z dejavnostmi sanacije okolja na že izkoriščenih območjih. Do sanacije, ki naj bi trajala dvajset let, naj bi prišlo s postopno uporabo določenih odpadkov, ki niso rudarski odpadki, v skupnem obsegu 1.200.000 m^3. Pri tem naj bi šlo za nenevarne odpadke v smislu ministrske uredbe z dne 5. februarja 1998. Obdobje sanacije okolja naj bi se pokrivalo s trajanjem veljavnosti zaprošenega dovoljenja za odkopavanje nadaljnjih površin.

18. Consiglio di Stato je po končanem pisnem postopku na poizvedovanje Sodišča sporočilo, da tehnično poročilo družbe Edilizia Mastrodonato predvideva uporabo različnih vrst odpadkov. Med njimi naj bi bili med drugim žlindra iz proizvodnje jekla, opečni, maltni in betonski odpadki, mavec iz kemične industrije ter številni drugi odpadki na osnovi kamna ali apna.

19. Pristojni okoljski organ je s sklepom z dne 19. januarja 2011 podaljšal pozitivno mnenje o presoji vplivov na okolje, ki ga je ta organ leta 2007 izdal družbi Edilizia Mastrodonato.

20. Organi za rudarstvo so 21. septembra 2011 dovolili razširitev kamnoloma z izrecnim pogojem, da se izvede „sanacija okolja na zadevnih rudarskih območjih v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v načrtu“.

21. Družba Edilizia Mastrodonato je nato sprožila poenostavljeni postopek, da bi lahko začela sanacijo okolja. Pristojna služba Provincia di Bari (pokrajine Bari) pa je z dopisom z dne 15. novembra 2012, ki se izpodbija na prvi stopnji, odredila ustavitev tega postopka.

22. Stranki sta od tedaj v sporu o tem, ali je treba zasipavanje šteti za odlaganje odpadkov na odlagališčih v smislu Direktive o odlagališčih in zahtevati izpolnitev določenih pogojev za izdajo dovoljenja.

23. Consiglio di Stato (Italija) je v okviru tega postopka Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih razlagati tako, da mora za dejavnost zasipavanja odlagališč – če gre za odpadke, ki niso rudarski – vedno veljati zakonodaja o odpadkih, zajeta v Direktivi o odlagališčih, tudi kadar ne gre za postopke odstranjevanja odpadkov, temveč za predelavo?

24. Pisna stališča so poleg družbe Edilizia Mastrodonato predložili Republika Avstrija, Italijanska republika, Republika Poljska, Združeno kraljestvo in Evropska komisija. Ustne obravnave, ki je bila 10. marca 2016, so se udeležili Provincia di Bari, Italija, Poljska, Združeno kraljestvo in Komisija.“

IV – **Pravna presoja**

25. Čeprav Consiglio di Stato (Italija) vprašanje postavlja v zvezi z zasipavanjem odlagališča, iz povezave z zadevo v glavni stvari izhaja, da gre dejansko za zasipavanje kamnoloma. Njegovo vprašanje se nanaša na to, ali to zasipavanje spada pod Direktivo o odlagališčih, saj v tem primeru ni mogoče uporabiti poenostavljenega postopka, ki ga je začela družba Edilizia Mastrodonato.

26. Za pojasnitev tega je treba odgovoriti na tri delna vprašanja, in sicer:

— prvič, ali je treba za zasipavanje kamnoloma z odpadki v skladu s členom 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih vedno uporabiti Direktivo o odlagališčih,

— drugič, ali se Direktiva o odlagališčih uporablja le za postopke odstranjevanja odpadkov ali tudi za postopke predelave odpadkov, in

— tretjič, ali zasipavanje kamnoloma z odpadki z vidika zakonodaje o odpadkih šteje za njihovo odstranjevanje ali za predelavo.

A – *Člen 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih*

27. Vprašanje, ali zasipavanje kamnoloma z odpadki, ki niso rudarski, v skladu s členom 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih vedno spada pod Direktivo o odlagališčih, je na podlagi nemške različice člena 10(2) presenetljivo, vendar pa ga pojasni italijanska različica te določbe.

28. V skladu z nemško različico se Direktiva o odlagališčih še nadalje uporablja, *če je to primerno*, za odpadke, ki niso rudarski odpadki, namenjene zasipavanju odkopanih prostorov. Uporaba besedne zveze „če je to primerno“ kaže na to, da se Direktiva o odlagališčih ne uporablja vedno. Izpolnjeni morajo namreč biti njeni pogoji za uporabo. Podobno se na primer glasi angleška različica člena 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih, v skladu s katerim se Direktiva o odlagališčih uporablja le „as appropriate“. [12]

29. Na drugi strani niti italijanska niti na primer francoska različica člena 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih ne vsebujeta ustreznih kvalifikacij. [13] To bi se lahko razumelo tako, da Direktiva o odlagališčih vedno velja za odpadke, ki niso rudarski odpadki in ki se uporabijo za zasipavanje odkopanih prostorov.

30. Ker se torej jezikovne različice člena 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih med seboj razhajajo, nujnost enotne razlage te določbe terja, da se razlaga glede na sobesedilo in namen predpisa, katerega del je. [14] Upoštevati je treba tudi ozadje nastanka predpisa, če je iz njega mogoče razbrati resnično voljo njegovega avtorja. [15]

31. V tem smislu je najprej treba opozoriti na to, da vse jezikovne različice člena 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih vsebujejo napotek, ki govori proti samodejni uporabi Direktive o odlagališčih. Vsem jezikovnim različicam je namreč skupno, da se Direktiva o odlagališčih „še nadalje“ uporablja. To kaže na to, da je potrebna poprejšnja uporaba te direktive, torej da so morali biti pogoji za njeno uporabo izpolnjeni v neki zgodnejši fazi.

12 — Tudi danska, poljska in portugalska različica očitno sledijo temu vzorcu.

13 — Temu vzorcu očitno sledijo tudi španska, nizozemska, romunska in švedska različica.

14 — Glej na primer sodbi Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, točka 17) in Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, točka 35).

15 — Sodba Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 54 in navedena sodna praksa).

32. Predlog Komisije[16] je sicer že vseboval zahteve člena 10(1) Direktive o rudarskih odpadkih za zasipavanje odkopanih prostorov, ne pa tudi napotitve v členu 10(2) na Direktivo o odlagališčih. To je predlagal Parlament,[17] Svet pa jo je sprejel v skupno stališče.[18] Kvalifikacije „če je to primerno“ predlog Parlamenta o spremembi še ni vseboval, vsebovale pa so jo jezikovne različice skupnega stališča, ki jo vsebujejo tudi v končni različici.

33. Ozadje nastanka člena 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih torej ne kaže na to, da naj bi napotitev na Direktivo o odlagališčih širila njeno področje uporabe. Nasprotno je bolj pravilen sklep, da se ga razume kot pojasnilo, da določbe Direktive o rudarskih odpadkih glede zasipavanja odkopanih prostorov ne izključujejo nadaljnje uporabe Direktive o odlagališčih v primeru odpadkov, ki niso rudarski.

34. To ustreza tudi sistemu ureditve in ciljem Direktive o rudarskih odpadkih. Ta v skladu s členoma 1 in 2 ureja ravnanje z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti, ki so v tej direktivi opredeljeni kot rudarski odpadki. Člen 10(2) na drugi strani zadeva le odpadke, ki niso rudarski. Bilo bi torej protislovno, če bi Direktiva o rudarskih odpadkih tako rekoč mimogrede širila področje uporabe drugih določb o odpadkih.

35. Zato je treba člen 10(2) Direktive o rudarskih odpadkih razlagati tako, da zasipavanje kamnoloma z odpadki, ki niso rudarski, spada pod določbe o odpadkih iz Direktive o odlagališčih le, če so izpolnjeni pogoji za uporabo zadnjenavedene direktive.

B – *Pogoji za uporabo Direktive o odlagališčih*

36. Drugo delno vprašanje Consiglio di Stato (Italija) zadeva področje uporabe Direktive o odlagališčih, namreč, ali se uporablja le za odstranjevanje odpadkov ali pa obsega tudi določene postopke predelave.

37. Razlikovanje med odstranjevanjem in predelavo odpadkov je v zakonodaji Unije o odpadkih osrednjega pomena. V hierarhiji odpadkov v členu 4(1) Direktive o odpadkih je odstranjevanje na zadnjem mestu, je torej najslabša možnost, predelava pa je nasprotno na predzadnjem mestu. Načeloma ima torej prednost pred odstranjevanjem. Predelava namreč v skladu s členom 3, točka 15, služi koristni uporabi odpadkov tako, da ti nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije.[19]

38. Direktiva o odlagališčih se v skladu s členom 3(1) uporablja za vsa odlagališča. Ta so v členu 2(g) opredeljena kot *odlagališča odpadkov* za odlaganje odpadkov na ali v tla.

39. V skladu s tem Direktiva o odlagališčih ne obsega *predelave odpadkov* z odlaganjem odpadkov na ali v tla, kar je tudi stališče strank.

40. Direktiva o odlagališčih pa vsebuje tudi nekaj nejasnih delov, ki vzbujajo dvom, da se uporablja izključno za odstranjevanje odpadkov, na primer uvodno izjavo 15, člen 3(2), druga alinea, ali člen 6(a).

16 — COM(2003) 319 final.

17 — Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto na prvi obravnavi dne 31. marca 2004, z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/…/ES o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti.

18 — Skupno stališče (ES) št. 23/2005, ki ga je sprejel Svet dne 12. aprila 2005 z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/…/ES z dne … o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES, UL C 172 E, str. 1. Glej že dokument Sveta 8933/04 z dne 28. aprila 2004.

19 — Glej tudi sodbo ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, točka 69).

41. Uvodna izjava 15 Direktive o odlagališčih določa, da v skladu z Direktivo o odpadkih regeneracija [predelava] primernih inertnih [20] ali nenevarnih odpadkov z njihovo uporabo pri prenavljanju in zasipavanju ali pri gradnji ne pomeni nujno odlaganja na odlagališču. Dobesedno se lahko v skladu s tem ta vrsta predelave – vsaj v nemški, angleški, nizozemski ali francoski jezikovni različici – morebiti razume tudi kot odlaganje. Na drugi strani pa italijanska različica te uvodne izjave navedene uporabe odpadkov kategorično izključuje od odlaganja („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Člen 3(2), druga alinea, Direktive o odlagališčih se navezuje na to misel, saj določa, da uporaba primernih inertnih odpadkov pri prenavljanju, zasipavanju ali gradnji odlagališč ni predmet te direktive. Taka izjema je potrebna le, če bi ta uporaba odpadkov sicer lahko spadala pod Direktivo o odlagališčih.

43. Poleg tega je v tej zvezi treba navesti člen 6(a) Direktive o odlagališčih. Njegov prvi stavek določa, da se na odlagališčih lahko odlagajo samo odpadki, ki so bili obdelani. Obdelava odpadkov v skladu z opredelitvijo v členu 2(h) obsega različne postopke, katerih cilj je med drugim tudi ta, da se „poveča" regeneracija [predelava]. Tudi to kaže na to, da je odlaganje lahko predelava.

44. Kljub temu velja, da nobena od teh določb ne določa, da je Direktivo o odlagališčih treba uporabiti v primeru predelave odpadkov. Tudi sicer ni razvidna nobena določba s to vsebino. Zato je treba izhajati iz tega, da gre le za nejasne določbe, ki so posledica tega, da je Sodišče šele po sprejetju Direktive o odlagališčih presojalo o tem, v kolikšnem obsegu je odlaganje odpadkov lahko predelava. [21]

45. To pa ne pomeni, da okolje ne bi bilo dovolj varovano, če bi se zasipavanje kamnoloma štelo za predelavo. V tem primeru se sicer ne bi uporabile stroge in podrobne določbe Direktive o odlagališčih, vendar pa za predelavo odpadkov načeloma še nadalje veljajo splošne zahteve zakonodaje o odpadkih, predvsem obveznost iz členov 1 in 13 Direktive o odpadkih glede varstva zdravja ljudi in okolja. Vsebina ukrepov, ki jih je treba sprejeti, sicer ni podrobno določena, vendar pa so države članice vezane glede cilja, ki ga je treba doseči, pri čemer lahko prosto presojajo o potrebi po takšnih ukrepih. [22]

46. K temu bodo spadali predvsem ukrepi za preprečitev odlaganja *neprimernih* odpadkov, na primer nadzor nad uporabljenimi odpadki, kakršen je določen v členu 11 Direktive o odlagališčih. Tudi sicer pa je, kakor navaja Avstrija, pri določitvi ukrepov varstva v povezavi s predelavo odpadkov z njihovim odlaganjem smiselno, da se države članice ravnajo po določbah Direktive o odlagališčih.

47. Na drugi strani bi lahko šele po tem, ko so bili primerni odpadki z odlaganjem ali nekim drugim postopkom v celoti predelani, ko so torej pridobili enake lastnosti in značilnosti kot surovina, uporabljena za zasipavanje, prišlo do tega, da se zanje ne bi uporabljala zakonodaja o odpadkih. [23]

48. Skupno je treba torej na drugo delno vprašanje odgovoriti tako, da se Direktiva o odlagališčih ne uporablja za predelavo, ampak le za odstranjevanje odpadkov z njihovim odlaganjem na ali v tla.

20 — Glej opredelitev v členu 2(e) Direktive o odlagališčih, zgoraj, točka 10.

21 — Sodba ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, točke od 58 do 71).

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

23 — Sodba Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točki 56 in 57).

C – Razmejitev med odstranjevanjem odpadkov in predelavo odpadkov v primeru zasipavanja kamnolomov z odpadki

49. Za ugotovitev, ali za zasipavanje kamnolomov z odpadki veljajo posebne določbe Direktive o odlagališčih ali le splošne zahteve Direktive o odpadkih, je treba dokončno pojasniti, ali oziroma pod katerimi pogoji je treba to uporabo šteti za odstranjevanje odpadkov oziroma za predelavo odpadkov.

50. Na to vprašanje je treba odgovoriti na podlagi danes veljavne Direktive o odpadkih, saj do zdaj v kamnolom še niso bili vneseni nobeni odpadki. Vsi odpadki, ki pridejo za to v poštev, morajo biti zato obdelani v skladu z zahtevami zdaj veljavnih določb. Na to ne vpliva dejstvo, da se je postopek za izdajo dovoljenja za zasipavanje kamnoloma začel še v času veljavnosti prečiščene stare Direktive o odpadkih.

51. Opredelitev odstranjevanja v členu 3, točka 19, Direktive o odpadkih obsega vsak postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica postopka pridobivanje snovi ali energije.

52. Na drugi strani člen 3, točka 15, Direktive o odpadkih kot predelavo opredeljuje vsak postopek v obratu ali širšem gospodarstvu, katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali so odpadki pripravljeni za izpolnitev te funkcije. Ta opredelitev večinoma – posebej jasno v angleški različici – ustreza sodni praksi Sodišča glede stare direktive o odpadkih.[24]

53. V skladu s tem ima predelava dva pogoja, prvič, da odpadki služijo koristnemu namenu, in drugič, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije.

54. Prvi pogoj je sicer osnovni, saj je le koristno uporabo odpadkov sploh mogoče šteti za predelavo. Uporaba odpadkov za zasipavanje kamnolomov se načelno zdi koristna. Vendar pa že opredelitev odstranjevanja v tem smislu, da pridobivanje snovi ali energije ne izključuje odstranjevanja,[25] kaže na to, da zgolj koristna uporaba odpadkov ne zadošča.

55. Za predelavo je nasprotno odločilno, da odpadki nadomestijo materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije.[26]

56. Združeno kraljestvo upravičeno poudarja to značilnost. Ta država članica zaradi visokih stroškov dvomi, da bi se kamnolomi v večini primerov ponovno zasipali, če za to ne bi bili na voljo odpadki. Na to naj ne bi vplivalo, da je zasipavanje morda pogoj za izdajo dovoljenja za obratovanje kamnoloma, saj dovoljenje praviloma izraža načrte upravljavca in ga je običajno tudi mogoče spremeniti, če se izkaže, da zasipavanje povzroča nesorazmerne stroške.

57. To stališče se na prvi pogled zdi presenetljivo, saj je Sodišče za zasipavanje že načeloma ugotovilo, da gre za predelavo. Vendar pa je pri tem šlo za zasipavanje rovov, ki bi se brez zasipavanja s časom lahko porušili, kar bi lahko povzročilo škodo na površini.[27] Pri zaprtih kamnolomih so primerljiva tveganja mnogo manjša. Če obstajajo, za njihovo odpravo verjetno ni potrebno popolno zasipavanje. V nasprotju s trditvijo Poljske tudi ni v vsakem primeru nujno, da se za to, da se območje ponovno lahko uporablja za druge namene, kamnolom zasuje.

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

25 — V zvezi s tem glej tudi sodbo Komisija/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, točka 43).

26 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, točki 86 in 87) in v zadevi Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, točka 37) ter sodbo Komisija/Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, točka 44).

27 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, točki 85 in 87) in sodbo AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, točke od 36 do 38).

58. Zato je treba pritrditi Združenemu kraljestvu, da morajo pristojne nacionalne službe skrbno preučiti, ali se z zasipavanjem kamnoloma z odpadki dejansko nadomestijo drugi materiali. Pomemben indic v tej zvezi je, ali mora upravljavec kamnoloma za uporabljene odpadke plačati ali pa je plačan za to, da jih uporabi. V zadnjem primeru veliko govori za domnevo, da kamnolom brez odpadkov ne bi bil zasipan, da gre torej za odstranjevanje odpadkov. [28]

59. Generalni pravobranilec F. G. Jacobs je poleg tega že v sklepnih predlogih v zadevi ASA opozoril na to, da značilnost nadomestitve drugih materialov vključuje merilo, ki ga poudarja predvsem Komisija, namreč primernost odpadka za konkretno funkcijo. [29] Neprimerni odpadki namreč ne morejo nadomestiti primernih drugih materialov. Uporabo neprimernih odpadkov bi bilo prav tako komaj mogoče šteti za smiselno v smislu prvega pogoja predelave odpadkov.

60. Če opredelitev pojma zasipanje v členu 1, točka 6, Sklepa 2011/753 zahteva ustreznost odpadkov, torej ne omejuje pojma predelave, ampak le pojasnjuje eno značilnost pojma predelave, ki je implicitno v njem že vsebovana. Podoben pomen ima sklicevanje na primerne odpadke v uvodni izjavi 15 in v členu 3(2), druga alinea, Direktive o odlagališčih.

61. Kakor pravilno navajata Provincia di Bari in Komisija, podatki, ki jih je Consiglio di Stato posredovalo v zvezi z odpadki, predvidenimi za zasipavanje, vzbujajo dvome, da so vse predvidene vrste odpadkov dejansko primerne za zasipavanje. Iz uvodne izjave 15 Direktive o odlagališčih izhaja, da za to načeloma pridejo v poštev le inertni ali primerni nenevarni odpadki. Ni jasno, ali vse predvidene vrste odpadkov spadajo v eno teh kategorij. To vprašanje morajo razjasniti nacionalni organi in sodišča.

62. Na tretje delno vprašanje je zato treba odgovoriti tako, da je zasipavanje kamnoloma z odpadki, ki niso rudarski, predelava odpadkov, če pristojne službe ugotovijo, da odpadki služijo koristnemu namenu s tem, da dejansko nadomestijo druge materiale, kar predvsem predpostavlja primernost odpadkov za nadomestitev teh materialov.

V – **Predlog**

63. Zato Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Člen 10(2) Direktive 2006/21/ES o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti je treba razlagati tako, da zasipavanje kamnoloma z odpadki, ki niso rudarski, spada pod določbe o odpadkih iz Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih le, če so izpolnjeni pogoji za uporabo zadnjenavedene direktive.

2. Direktiva 1999/31 se ne uporablja za predelavo, ampak le za odstranjevanje odpadkov z njihovim odlaganjem na ali v tla.

3. Zasipavanje kamnoloma z odpadki, ki niso rudarski, je predelava odpadkov, če pristojne službe ugotovijo, da odpadki služijo koristnemu namenu s tem, da dejansko nadomestijo druge materiale, kar predvsem predpostavlja primernost odpadkov za nadomestitev teh materialov.

28 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, točka 88).

29 — EU:C:2001:610, točka 87.