



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 28 lipca 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Ochrona środowiska naturalnego — Gospodarowanie odpadami — Dyrektywa 2006/21/WE — Artykuł 10 ust. 2 — Wypełnianie wyrobisk poeksploatacyjnych odpadami innymi niż odpady wydobywcze — Składowanie lub odzysk wspomnianych odpadów

W sprawie C-147/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 16 grudnia 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 marca 2015 r., w postępowaniu:

Città Metropolitana di Bari, dawniej Provincia di Bari,

przeciwko

Edilizia Mastrodonato Srl,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, C. Lycourgos (sprawozdawca), E. Juhász, C. Vajda i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 marca 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Città Metropolitana di Bari, dawniej Provincia di Bari, przez G. Marianiego, avvocato,
- w imieniu Edilizia Mastrodonato Srl przez M. Ingravallego, avvocato,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Grassa, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, M. Drwięckiego i B. Paziewską, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brandona i L. Christiego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez A. Batesa, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinarę i E. Sanfrutos Cano, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 kwietnia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE (Dz.U. 2006, L 102, s. 15).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Città Metropolitana di Bari (miastem metropolitalnym Bari, Włochy), dawniej Provincia di Bari (prowincja Bari, Włochy) a Edilizia Mastrodonato Srl w przedmiocie systemu zezwoleń, któremu powinno podlegać wypełnianie wyrobiska po zakończeniu eksploatacji kamieniołomu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 1999/31

- 3 Motyw 15 dyrektywy 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) stanowi:

„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”.

- 4 Artykuł 2 dyrektywy 1999/31, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

g) »składowisko odpadów« oznacza miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na lub w ziemi [...]:

[...]”.

- 5 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, stanowi w ust. 1 i 2:

„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,

– [...]

– składowanie niezanieczyszczonej gleby lub odpadów obojętnych innych niż odpady niebezpieczne, powstałych w wyniku robót poszukiwawczych, wydobywania, obróbki i składowania zasobów mineralnych oraz w wyniku działalności kamieniołomów”.

Dyrektywa 2006/21

6 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2006/21 stanowi:

„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«”.

7 Artykuł 10 dyrektywy 2006/21, zatytułowany „Wyrobiska poeksploatacyjne”, stanowi:

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

- 1) zabezpieczenia stabilności odpadów wydobywczych, zgodnie z, *mutatis mutandis*, art. 11 ust 2;
- 2) zapobieżenia zanieczyszczeniu gleby, wód powierzchniowych i podziemnych, zgodnie z, *mutatis mutandis*, art. 13 ust. 1, 3 i 5;
- 3) zapewnienia monitorowania odpadów wydobywczych i wyrobisk poeksploatacyjnych, zgodnie z, *mutatis mutandis*, art. 12 ust. 4 i 5.

2. Dyrektywa 1999/31/WE ma nadal zastosowanie w stosunku do odpadów innych niż odpady wydobywcze stosowane do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych, tam gdzie to odpowiednie”.

Dyrektywa 2008/98

8 Motyw 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3; sprostowanie Dz.U. 2015, L 21, s. 22) wskazuje:

„Definicje odzysku i unieszkodliwiania należy zmodyfikować, aby zapewnić wyraźne rozróżnienie tych dwu pojęć, w oparciu o ich rzeczywiście zróżnicowane oddziaływanie na środowisko przez zastępowanie zasobów naturalnych w gospodarce, uznając jednocześnie potencjalne korzyści dla środowiska i zdrowia ludzkiego wynikające z wykorzystywania odpadów jako zasobu. Ponadto można

opracować wytyczne w celu wyjaśnienia przypadków, w których rozróżnienie to jest trudne do zastosowania w praktyce lub w których sklasyfikowanie danej czynności jako odzysku nie odpowiada faktycznemu oddziaływaniu tej czynności na środowisko”.

9 Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi:

„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;

[...]”.

10 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Hierarchia postępowania z odpadami”, stanowi:

1. Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:

- a) zapobieganie;
- b) przygotowywanie do ponownego użycia;
- c) recykling;
- d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
- e) unieszkodliwianie.

2. Stosując hierarchię postępowania z odpadami, o której mowa w ust. 1, państwa członkowskie podejmują środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Może to oznaczać dla niektórych strumieni odpadów odstępianie od tej hierarchii, jeżeli jest to uzasadnione zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem takimi odpadami.

[...]”.

11 Artykuł 10 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki, aby zapewnić poddawanie wszystkich odpadów procesom odzysku zgodnie z art. 4 i 13”.

12 Artykuł 11 dyrektywy 2008/98, zatytułowany „Ponowne wykorzystanie i recykling”, stanowi w ust. 2 i 3:

„2. Aby dostosować się do celów niniejszej dyrektywy oraz przybliżyć do celu, jakim jest europejskie społeczeństwo recyklingu o wysokiej wydajności zasobów, państwa członkowskie przyjmują wszelkie niezbędne środki służące realizacji następujących celów:

[...]

b) do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania, recykling i innych sposoby odzyskiwania materiałów, w tym wypełnianie wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów, zostaną zwiększone wagowo do minimum 70%.

3. Komisja ustanowi szczegółowe przepisy dotyczące stosowania i metod obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w ust. 2 niniejszego artykułu, z uwzględnieniem rozporządzenia (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów [Dz.U. 2002, L 332, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 257]. Mogą one obejmować okresy przejściowe dla państw członkowskich, które w roku 2008 osiągnęły poziom niższy niż 5% recyklingu w którejkolwiek z kategorii odpadów, o których mowa w ust. 2. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 39 ust. 2 niniejszej dyrektywy”.

13 Artykuł 13 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;

b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz

c) bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu”.

14 Artykuł 40 wspomnianej dyrektywy stanowi, że termin jej transpozycji upływa w dniu 12 grudnia 2010 r.

15 W załączniku I do dyrektywy 2008/98, zatytułowanym „Procesy unieszkodliwiania”, wymieniono następujące czynności:

„D 1 Składowanie w gruncie lub na powierzchni ziemi (np. składowiska itp.).

[...]

D 3 Głębokie zatłaczanie (np. zatłaczanie odpadów w postaci umożliwiającej pompowanie do odwiertów, wysadów solnych lub naturalnie powstających komór itd.).

[...]

D 12 Trwałe składowanie (np. umieszczanie pojemników w kopalniach itd.).

[...]”.

- 16 W załączniku II do tej dyrektywy, zatytułowanym „Procesy odzysku”, wymieniono następujące czynności:

„[...]”

R 3 Recykling/odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania) [...]

R 4 Recykling/odzysk metali i związków metali

R 5 Recykling/odzysk innych materiałów nieorganicznych [...]

[...]

R 10 Obróbka na powierzchni ziemi przynosząca korzyści w rolnictwa lub poprawę stanu środowiska [Zabiegi wykonywane na gruntach, prowadzące do zysków dla rolnictwa lub poprawiające warunki ekologiczne]

[...]”.

Prawo włoskie

- 17 Artykuł 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 117/2008 z dnia 30 maja 2008 r. transponującego dyrektywę 2006/21 (GURI nr 157 z dnia 7 lipca 2008 r., s. 4) stanowi:

„Wypełnianie wyrobisk i obszarów powstałych w wyniku działalności wydobywczej odpadami innymi niż odpady wydobywcze, o których mowa w niniejszym dekrete, podlega przepisom dekretu ustawodawczego nr 36 z dnia 13 stycznia 2003 r. w sprawie składowania odpadów”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 18 W dniu 16 marca 2010 r. Edilizia Mastrodonato złożyła wniosek o rozszerzenie obszaru kamieniołomu, do którego to wniosku w szczególności załączono operacyjny projekt rekultywacji środowiska naturalnego przewidujący wypełnienie obszarów uprzednio eksploatowanych odpadami innymi niż odpady wydobywcze o objętości 1 200 000 m³.
- 19 W dniu 21 września 2011 r. została wydana przez Servizio regionale Attività estrattive (regionalny urząd ds. działalności wydobywczej) zgoda na rozszerzenie obszaru kamieniołomu, z zastrzeżeniem, że zaplanowana rekultywacja odbędzie się na warunkach jednocześnie zatwierdzonego projektu.
- 20 Z odesłania prejudycjalnego wynika, że powstała rozbieżność pomiędzy Edilizia Mastrodonato a prowincją Bari co do procedury, jaką powinna stosować Edilizia Mastrodonato, aby faktycznie dokonać wypełnienia obszarów uprzednio eksploatowanych.
- 21 W dniu 19 stycznia 2012 r. Edilizia Mastrodonato skierowała do prowincji Bari powiadomienie o rozpoczęciu działalności zgodnie z uproszczonym postępowaniem mającym zastosowanie do operacji odzyskiwania odpadów. W dniu 15 listopada 2012 r. dyrektor Polizia Provinciale – Protezione Civile e ambiente (służb policyjnych prowincji – ochrona cywilna i ochrona środowiska) prowincji Bari odmówił tego, by projekt Edilizia Mastrodonato dotyczący wypełniania podlegał takiemu uproszczonemu postępowaniu ze względu na to, że wspomniane wypełnianie stanowiło w rzeczywistości projekt unieszkodliwiania specjalnych odpadów obojętnych o objętości wynoszącej

1 200 000 m³ poprzez ich składowanie, który powinien podlegać zwykłemu postępowaniu o udzielenie zezwolenia zgodnie z art. 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 117/2008 transponującego art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21.

- 22 Decyzja ta została uchylona przez Tribunale amministrativo regionale Puglia (regionalny sąd administracyjny dla regionu Apulia, Włochy). Sąd ten uznał bowiem, że planowane wypełnianie mogło zostać wykonane zgodnie z uproszczonym postępowaniem niezależnie od brzmienia art. 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 117/2008. Sąd ten stał na stanowisku, że przepis ten należy bowiem interpretować w świetle ewolucji prawa Unii dotyczącego odpadów. Zaś art. 3 pkt 15 i art. 11 dyrektywy 2008/98 pozwalają dostrzec, że wypełnianie wyrobisk, nawet odpadami innymi niż odpady wydobywcze, może polegać nie na unieszkodliwianiu, ale na odzysku odpadów, w odniesieniu do którego prawo włoskie pozwala na stosowanie uproszczonego postępowania.
- 23 Zadaniem rozpatrującej skargę prowincji Bari od orzeczenia Tribunale amministrativo regionale Puglia (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Apulia) Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy) jest dokonanie wykładni art. 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 117/2008, a w związku z tym art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21. Rada stanu stwierdza, że w przeciwieństwie do Tribunale amministrativo regionale Puglia (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Apulia) prowincja Bari utrzymuje, iż zgodnie z tymi dwoma przepisami tylko wypełnianie odpadami wydobywczymi nie stanowi unieszkodliwiania odpadów i może w rezultacie podlegać we włoskim prawie uproszczonemu postępowaniu.
- 24 W takich okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 10 ust. 2 wspólnotowej dyrektywy 2006/21 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 1999/31 także [nawet] w przypadku, w którym nie chodzi o działania obejmujące unieszkodliwianie odpadów, lecz ich odzyskiwanie”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 25 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21 należy interpretować w ten sposób, że skutkuje on objęciem przepisami dyrektywy 1999/31 wypełniania wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze, gdy proces ten stanowi odzysk tych odpadów.
- 26 Jak stanowi jej art. 2 ust. 1, dyrektywa 2006/21 obejmuje gospodarowanie odpadami pochodzącymi z poszukiwania, wydobywania, przeróbki i magazynowania surowców mineralnych oraz z działalności odkrywkowej.
- 27 Artykuł 10 wspomnianej dyrektywy jest zatytułowany „Wyrobiska poeksploatacyjne”. Ustęp 1 tego artykułu zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że operator, umieszczając odpady wydobywcze z powrotem w wyrobiskach poeksploatacyjnych w celach rekultywacyjnych i technologicznych, będzie podejmował niektóre środki. Natomiast ust. 2 wspomnianego artykułu stanowi, że dyrektywa 1999/31 „ma nadal zastosowanie w stosunku do odpadów innych niż odpady wydobywcze stosowane do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych”.
- 28 Należy stwierdzić, że wersje językowe art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21 różnią się co do kwestii, czy odpady inne niż odpady wydobywcze muszą być objęte zakresem dyrektywy 1999/31. O ile bowiem w szczególności w wersjach w języku greckim, francuskim i włoskim przepis ten stanowi, że dyrektywa 1999/31 ma nadal zastosowanie w stosunku do odpadów innych niż odpady wydobywcze stosowane

w celu wypełniania wyrobisk, o tyle w szczególności w wersjach językowych niemieckiej i angielskiej przepis ten przewiduje, iż dyrektywa 1999/31 ma nadal zastosowanie w stosunku do takich odpadów, w stosownych przypadkach („gegebenenfalls” i „as appropriate”).

- 29 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii. W przypadku różnicy między różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii sporny przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd*, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W tym względzie i jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 31 opinii, należy zwrócić uwagę, że art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21 precyzuje, iż dyrektywa 1999/31 „ma nadal zastosowanie” w stosunku do odpadów innych niż odpady wydobywcze stosowane do wypełniania wyrobisk, co oznacza, że wypełnianie wyrobiska poeksploatacyjnego jest objęte dyrektywą 1999/31 tylko wtedy, gdy spełnia przesłanki stosowania tej dyrektywy.
- 31 Dyrektywa 1999/31 ma zaś zastosowanie tylko do odpadów unieszkodliwianych, a nie do tych, które zostały poddane odzyskowi. Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 38 opinii, art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje bowiem, że dyrektywa ta znajduje zastosowanie do każdego składowiska odpadów, które jest określone w art. 2 lit. g) wspomnianej dyrektywy jako miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na lub w ziemi.
- 32 Taką wykładnię potwierdza fakt, że ze względu na ogólną systematykę dyrektywy 2006/21, która dotyczy uregulowania jedynie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego, art. 10 ust. 2 tej dyrektywy nie można interpretować w taki sposób, że powodowałaby rozszerzenie w sposób dorozumiany zakresu stosowania dyrektywy 1999/31, który jest wyraźnie określony w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy.
- 33 Z powyższego wynika, że odpady inne niż odpady wydobywcze mogą wchodzić w zakres stosowania dyrektywy 1999/31 tylko w sytuacji, gdy trafiają one na składowiska w celu unieszkodliwiania odpadów, a nie w przypadku gdy odpady te są poddawane odzyskowi. To właśnie w tym kontekście należy interpretować art. 3 ust. 2 tiret drugie tej dyrektywy, który wyłącza z jej zakresu stosowania wykorzystanie na składowiskach odpowiednich odpadów obojętnych w celu zagospodarowania lub rekultywacji i wypełniania wyrobisk lub w celach budowlanych.
- 34 Dlatego też art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21 należy interpretować w ten sposób, że nie skutkuje on objęciem przepisami dyrektywy 1999/31 wypełniania wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze, w przypadku gdy wypełnianie to stanowi nie proces unieszkodliwiania, ale odzysku tych odpadów.
- 35 W celu dostarczenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy jeszcze określić, na jakich warunkach wypełnianie wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze może być traktowane jako proces odzysku.
- 36 Ponieważ termin „odzysk” nie został zdefiniowany w dyrektywie 1999/31, należy odnieść się do definicji „odzysku” zawartej w art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98. Dyrektywa ta, która uchyliliła ze skutkiem od dnia 12 grudnia 2010 r. właściwe przepisy dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9) i której termin transpozycji upływał w tym samym dniu, ma zastosowanie *ratione temporis* do sporu w postępowaniu głównym, ponieważ powiadomienie o rozpoczęciu działalności skierowane przez Edilizia Mastrodonato do

provincji Bari na podstawie uproszczonego postępowania mającego zastosowanie do procedur unieszkodliwiania odpadów było datowane na dzień 19 stycznia 2012 r. (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 marca 2006 r., Komisja/Austria, C-209/04, EU:C:2006:195, pkt 56, 57).

- 37 Tymczasem art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98 określa w szczególności „odzysk” odpadów jako proces, którego głównym wynikiem jest to, aby dane odpady służyły użytecznemu zastosowaniu poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji. Motyw 19 wspomnianej dyrektywy wpisuje się w te same ramy, gdy wskazuje, że pojęcie „odzysku” różni się, pod kątem oddziaływania na środowisko od pojęcia „unieszkodliwiania” przez zastępowanie zasobów naturalnych w gospodarce.
- 38 Należy zatem uznać, że definicja ta odpowiada ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału definicji, zgodnie z którą istotna cecha procesu odzyskiwania odpadów wyraża się w fakcie, że jego głównym celem jest możliwość spełnienia użytecznego zadania, gdy odpady zastępują inne materiały, które musiałyby zostać wykorzystane w celu realizacji tego zadania, co pozwala zachować zasoby naturalne (wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 69).
- 39 Z powyższego wynika, że oszczędzanie zasobów naturalnych powinno być głównym celem procesu odzysku. Z drugiej strony, gdy oszczędzanie surowców jest jedynie skutkiem ubocznym procesu, którego głównym celem jest unieszkodliwianie odpadów, nie może ono podważyć kwalifikacji tego procesu jako procesu unieszkodliwiania (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg, C-458/00, EU:C:2003:94, pkt 43).
- 40 W tym względzie z art. 3 pkt 15 i 19 dyrektywy 2008/98 wynika, że załączniki I i II do tej dyrektywy mają na celu zestawienie najpowszechniejszych procesów unieszkodliwiania i odzysku, a nie dokonanie wyczerpującego wyliczenia wszystkich procesów unieszkodliwiania lub odzysku odpadów w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.
- 41 W tym kontekście każdy proces obróbki odpadów powinien być uznany za „unieszkodliwianie” lub za „odzysk” i, jak wynika z art. 3 pkt 19 dyrektywy 2008/98, ten sam proces nie może zostać jednocześnie uznany za „unieszkodliwianie” i za „odzysk”. W tych okolicznościach, w sytuacji gdy, jak w postępowaniu głównym, proces obróbki odpadów nie może być powiązany z tylko jednym z procesów lub z kategorii procesów wskazanych w załącznikach I i II do tej dyrektywy, na podstawie samego brzmienia omawianych procesów, należy kwalifikować ten proces w odniesieniu do każdego konkretnego przypadku z osobna w świetle celów i definicji wspomnianej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 62–64).
- 42 Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny w świetle wszystkich istotnych okoliczności faktycznych dotyczących sprawy w postępowaniu głównym i z uwzględnieniem realizowanej dyrektywą 2008/98 celu, polegającego na ochronie środowiska naturalnego, czy wypełnianie wyrobiska kamieniołomu będące przedmiotem postępowania głównego dotyczy głównie odzyskiwania odpadów innych niż odpady wydobywcze, które są przeznaczone do stosowania podczas tego wypełniania.
- 43 Może tak być, jeżeli z jednej strony przyjmuje się, że wypełnianie wspomnianego kamieniołomu zostałyby dokonane nawet w przypadku, gdyby takie odpady nie były dostępne i gdyby zatem było konieczne stosowanie innych materiałów (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, pkt 69).
- 44 W tym kontekście sąd odsyłający powinien uwzględnić przesłanki wypełniania w celu ustalenia, czy proces ten zostałby dokonany, nawet w braku odpadów innych niż wydobywcze. A zatem na przykład fakt, że operator kamieniołomu będącego przedmiotem postępowania głównego nabywa te odpady w zamian za zapłatę na rzecz producenta lub posiadacza tych odpadów, może wskazywać na to, iż głównym celem omawianego procesu jest odzyskiwanie wspomnianych odpadów (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg, C-458/00, EU:C:2003:94, pkt 44).

- 45 Z drugiej strony wypełnianie kamieniołomu będące przedmiotem postępowania głównego można będzie traktować jako proces odzysku jedynie w sytuacji, gdy zgodnie z najnowszym stanem wiedzy naukowej i technicznej stosowane odpady są odpowiednie do tego celu.
- 46 Artykuł 10 ust. 1 i art. 13 dyrektywy 2008/98 zobowiązują bowiem państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych działań, aby procesy odzysku odbywały się z poszanowaniem środowiska i zdrowia ludzkiego, co oznacza, że odpadami można zastąpić inne materiały z zastosowaniem tych samych zasad ostrożności wobec środowiska (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Komisja/Włochy, C-283/07, niepublikowany, EU:C:2008:763, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 Co się tyczy właściwego wykorzystywania odpadów innych niż odpady wydobywcze do wypełniania wyrobiska kamieniołomu będącego przedmiotem postępowania głównego, z art. 3 ust. 1 i z art. 3 ust. 2 od tiret drugiego do czwartego dyrektywy 1999/31 wynika, że odpady nieobjętne oraz odpady niebezpieczne nie są odpowiednie w celu zagospodarowania lub rekultywacji i wypełniania wyrobisk lub w celach budowlanych. A zatem takie wykorzystywanie odpadów nieobjętnych lub niebezpiecznych nie może być uznane za odzysk i wchodzi więc w zakres stosowania tej dyrektywy.
- 48 Wykorzystywanie nieodpowiednich odpadów w celu wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych powodowałoby znacznie bardziej niekorzystne skutki dla środowiska, niż gdyby wypełnienie zostało dokonane innymi materiałami. Tymczasem, jak wskazano w motywie 19 dyrektywy 2008/98, nie jest możliwe sklasyfikowanie danej czynności jako odzysku, jeżeli klasyfikacja ta nie odpowiada faktycznemu oddziaływaniu tej czynności na środowisko, które to oddziaływanie jest uważane na podstawie hierarchii postępowania z odpadami zawartej w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy za lepszą opcję w przypadku odzysku niż w przypadku unieszkodliwiania odpadów.
- 49 W świetle ustaleń poczynionych w pkt 41–46 niniejszego wyroku do sądu odsyłającego należy zbadać, czy, z jednej strony, Edilizia Mastrodonato dokonałaby wypełnienia wyrobiska poeksploatacyjnego kamieniołomu, który posiada, nawet jeżeli musiałaby w tym celu zrezygnować z wykorzystania odpadów innych niż odpady wydobywcze i czy, z drugiej strony, odpady, których wykorzystanie jest planowane, są odpowiednie do takiego wypełniania. Proces będący przedmiotem postępowania głównego może zostać uznany za „odzysk” tylko pod warunkiem, że spełnione zostały te dwie kumulatywne przesłanki.
- 50 W tym względzie z odpowiedzi sądu odsyłającego na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień wynika, że odpady będące przedmiotem postępowania głównego mają bardzo różnorodny charakter i że obejmują prawdopodobnie odpady nieobjętne, a nawet odpady niebezpieczne, które, jak wykazano w pkt 47 niniejszego wyroku, nie są odpowiednie do wypełniania kamieniołomu. Do sądu krajowego, do którego wyłącznej kompetencji należy ocena okoliczności faktycznych sporu, należy ustalenie, czy plan wypełnienia wyrobiska poeksploatacyjnego kamieniołomu należącego do Edilizia Mastrodonato spełnia wymogi przywołane w poprzednim punkcie.
- 51 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy udzielić odpowiedzi, że art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21 należy interpretować w ten sposób, że nie skutkuje on objęciem przepisami dyrektywy 1999/31 wypełniania wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze, w przypadku gdy proces ten stanowi odzysk tych odpadów, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- 52 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE należy interpretować w ten sposób, że nie skutkuje on objęciem przepisami dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów wypełniania wyrobiska kamieniołomu odpadami innymi niż odpady wydobywcze, w przypadku gdy proces ten stanowi odzysk tych odpadów, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy