



2023/2390

10.10.2023

DECYZJA KOMISJI (UE) 2023/2390

z dnia 3 marca 2023 r.

w sprawie środka SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)

Belgia – Skarga dotycząca przyznania przez Region Waloński domniemanej niezgodnej z prawem pomocy na rzecz Renewi

(notyfikowana jako dokument nr C(2023) 1419)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W dniu 18 września 2015 r. do Komisji wpłynęła skarga dotycząca domniemanej pomocy państwa udzielonej przez Region Waloński na rzecz spółki Renewi Valorisation & Quarry (wcześniej znanej pod nazwą „Shanks” ⁽²⁾), zwanej dalej „Renewi”) na prowadzenie składowiska w Mont-Saint-Guibert w Belgii. Przedmiotowy środek pomocy rzekomo wynika z opodatkowania według obniżonej stawki – zastosowanego w świetle rejestracji odzysku odpadów i certyfikatów użytkowników końcowych przyznanych przez władze walońskie – procesów, które w rzeczywistości były procesami unieszkodliwiania odpadów i w rezultacie powinny być podlegać standardowej stawce podatkowej z tytułu unieszkodliwiania odpadów na składowiskach.
- (2) Pismem z 6 lutego 2020 r. Komisja poinformowała Belgię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) dotyczącego przedmiotowej pomocy.
- (3) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat środka pomocy.
- (4) W dniach 14 kwietnia, 18 maja, 6 sierpnia i 17 grudnia 2020 r., 3 maja 2021 r. i 17 maja 2022 r. Komisja otrzymała uwagi od Regionu Walońskiego, a w dniu 1 lipca 2020 r. od Renewi. W dniu 10 lipca 2020 r. Komisja przekazała uwagi otrzymane od Regionu Walońskiego Renewi.
- (5) Na wniosek Regionu Walońskiego odbyły się dwa spotkania: 22 października i 12 listopada 2020 r. W spotkaniach tych uczestniczyli przedstawiciele Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Renewi oraz Regionu Walońskiego.
- (6) Nie otrzymano dalszych uwag od stron trzecich, państw członkowskich ani od skarżącego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 187 z 5.6.2020, s. 35.

⁽²⁾ W następstwie nabycia Van Gansewinkel Groep B.V. przez Shanks Netherlands Holdings B.V. w 2017 r. spółka Shanks Group PLC otrzymała nazwę Renewi PLC. Renewi Valorisation & Quarry należy do grupy Renewi PLC. W związku z tym skarga dotyczy obecnie domniemanej pomocy niezgodnej z prawem udzielonej spółce Renewi, ponieważ Renewi przejęła działalność gospodarczą spółki Shanks.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS DOMNIEMANEGO ŚRODKA POMOCY

2.1. Tytuł i opis domniemanego środka pomocy

- (7) Ponieważ badany środek został już opisany w sposób szczegółowy w decyzji o wszczęciu postępowania ⁽⁴⁾, w niniejszej decyzji powtórzono ten opis jedynie w zakresie, w jakim jest to niezbędne.
- (8) Zdaniem skarżącego przedmiotowy środek polega na stosowaniu od 2005 r. obniżonej stawki podatku od unieszkodliwiania niektórych odpadów na składowisku w Mont-Saint-Guibert, podczas gdy unieszkodliwianie tych odpadów powinno być objęte wyższą stawką opodatkowania.
- (9) Skarga wniesiona w przedmiotowej sprawie nie dotyczyła jako tako walońskiego podatku regionalnego od unieszkodliwiania odpadów na składowiskach, lecz jego zastosowania w odniesieniu do konkretnych procesów przeprowadzanych na składowisku w Mont-Saint-Guibert na podstawie rejestracji odzysku odpadów i powiązanych certyfikatów użytkowników końcowych wydawanych sukcesywnie na rzecz Renewi przez władze walońskie w latach 2005–2015. Zdaniem skarżącego pomoc, jaką przedsiębiorstwo otrzymało, wynikała z błędnej klasyfikacji jego działalności jako procesu odzysku, co doprowadziło do znacznego obniżenia kwoty należnego podatku regionalnego. Zdaniem skarżącego domniemana pomoc odpowiada zatem różnicy między pełną stawką podatku regionalnego – mającego zastosowanie do procesów unieszkodliwiania – a obniżoną stawką mającą zastosowanie do procesów odzysku stosowanych w ramach unieszkodliwiania przez Renewi niektórych odpadów na składowisku Mont-Saint-Guibert. W związku z tym Renewi korzystała ze stawki niższej od stawki mającej zastosowanie do procesów unieszkodliwiania równej 0 EUR za tonę, a od 2015 r. – 20 EUR za tonę (zob. motywy 12 i 13).
- (10) Skarżący twierdzi, że cena za przetwarzanie odpadów pobierana od wytwórców odpadów zawiera wszelkie koszty związane ze wstępnym przetwarzaniem i właściwym przetwarzaniem (np. spalaniem lub unieszkodliwianiem), jak również kwoty podatku, który przedsiębiorstwo przetwarzające odpady jest zobowiązane uiszczać na rzecz Regionu Walońskiego. W związku z tym Renewi jest rzekomo w stanie oferować wytwórcom odpadów włóknistych w płatkach ⁽⁵⁾ wyjątkowo atrakcyjną cenę za unieszkodliwianie ich odpadów na prowadzonym przez nią składowisku w porównaniu z ceną pobieraną przez konkurentów na innych składowiskach lub w innych spalarniach. Oprócz tego skarżący uważa, że decyzje walońskiego ministra środowiska w sprawie zapisania rejestracji odzysku i wydania odpowiednich certyfikatów zostały przyjęte na podstawie uprawnień dyskrecyjnych.

2.2. Mające zastosowanie krajowe przepisy podatkowe

- (11) Podatek od unieszkodliwiania odpadów na składowiskach podlega przepisom dekretu podatkowego z dnia 22 marca 2007 r. ⁽⁶⁾ w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i odzysku odpadów w Regionie Walońskim, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2008 r.
- (12) W dekreście podatkowym z 2007 r. przewidziano wyższe stawki opodatkowania za metody przetwarzania, które są bardziej szkodliwe dla środowiska i zdrowia publicznego, takie jak unieszkodliwianie odpadów, i korzystniejsze stawki za mniej szkodliwe metody przetwarzania, takie jak odzysk odpadów.
- (13) W art. 6 ust. 1 pkt 11 dekretu podatkowego z 2007 r. przewidziano stawkę podatkową wynoszącą 0 EUR za tonę ⁽⁷⁾ „odpadów nadających się do odzysku wykorzystywanych na składowiskach jako substytuty produktów lub sprzętu niezbędnych do prowadzenia i rekultywacji składowiska, zgodnie z pozwoleniem na eksploatację lub pozwoleniem środowiskowym”. W latach 2007–2017 standardowe stawki podatkowe mające zastosowanie do odpadów nienadających się do odzysku stopniowo wzrosły z 35 EUR do 100 EUR za tonę ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Zob. motywy 6–57 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵⁾ Odpady włókniste w płatkach są produktem wstępnego przetwarzania odpadów, podczas którego określone materiały (np. metale) są odzyskiwane, a ich resztki rozdrabniane i przesiewane. Po takiej wstępnej obróbce odzyskane materiały są odpadami włóknistymi w płatkach, które składają się głównie z tworzyw sztucznych.

⁽⁶⁾ Belgijski dziennik ustaw z dnia 24 kwietnia 2007 r., s. 21 883. Przed przyjęciem dekretu podatkowego z 2007 r. opodatkowanie odpadów podlegało przepisom dekretu z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie opodatkowania odpadów w Regionie Walońskim.

⁽⁷⁾ Stawka 0 EUR za tonę obowiązywała w okresie, którego dotyczy przedmiotowy środek, tj. w latach 2005–2015.

⁽⁸⁾ Zob. motyw 57 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (14) Dekretem z dnia 19 czerwca 2015 r. ⁽⁹⁾ stawka wynosząca 0 EUR za tonę, mająca zastosowanie do procesów odzysku, została zastąpiona stawką wynoszącą 20 EUR za tonę.

2.3. Mające zastosowanie walońskie przepisy dotyczące ochrony środowiska

- (15) W Walonii gospodarowanie odpadami reguluje dekret w sprawie odpadów z dnia 27 czerwca 1996 r. Jego celem jest ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym oddziaływaniem odpadów. W art. 1 wspomnianego dekretu ustanowiono zasadę hierarchii postępowania z odpadami w walońskim porządku prawnym.
- (16) Na podstawie dekretu w sprawie odpadów z 1996 r. Region Waloński przyjął zarządzenie z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie odzysku niektórych odpadów ⁽¹⁰⁾ („zarządzenie w sprawie odzysku odpadów”). W załączniku 1 do tego zarządzenia znajduje się wykaz odpadów uważanych *a priori* za nadające się do odzysku. W załączniku tym wyszczególniono materiały podlegające odzyskowi niezależnie od tego, czy ich użytkowanie jest objęte certyfikatem czy nie, jak również okoliczności odzysku odpadów, właściwości odpadów oraz metodę lub metody odzysku.
- (17) Dekretem z dnia 10 maja 2012 r. ⁽¹¹⁾ Region Waloński transponował dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE ⁽¹²⁾ w sprawie odpadów („dyrektywa w sprawie odpadów”). W dekrete tym zdefiniowano „unieszkodliwianie” jako jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. „Odzysk” oznacza natomiast 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.
- (18) W art. 13 zarządzenia w sprawie odzysku odpadów określono, że pozostałe odpady inne niż niebezpieczne, które nie były uważane za nadające się do odzysku w momencie przyjęcia tego zarządzenia, mogą być poddawane odzyskowi, pod warunkiem że w decyzji ministra o wydaniu zezwolenia określono okoliczności wytworzenia tych odpadów, ich właściwości i metodę ich wykorzystywania oraz, w stosownych przypadkach, certyfikat użytkowników końcowych. W artykule tym przewidziano również odrzucenie wszelkich zastosowań związanych z odzyskiem odpadów niebezpiecznych.

2.4. Mające zastosowanie europejskie prawodawstwo w dziedzinie ochrony środowiska

2.4.1. Pojęcia unieszkodliwiania i odzysku w prawie europejskim

- (19) Pojęcia „unieszkodliwianie odpadów”, „odzysk” i „odzysk materiałów” są zdefiniowane w dyrektywie w sprawie odpadów.
- (20) „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” ⁽¹³⁾.
- (21) Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów „odzysk materiałów” oznacza: „każdy proces odzysku inny niż odzysk energii i ponowne przetwarzanie na materiały przeznaczone do wykorzystania jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii. Obejmuje on między innymi przygotowanie do ponownego użycia, recykling i wypełnianie wyrobisk” ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Art. 2 dekretu z dnia 19 czerwca 2015 r. zmieniającego dekret podatkowy z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i odzysku odpadów w Regionie Walońskim, belgijski dziennik ustaw z dnia 30 czerwca 2015 r., s. 37691, obowiązujący od dnia 1 lipca 2015 r.

⁽¹⁰⁾ Zarządzenie z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie odzysku niektórych odpadów, belgijski dziennik ustaw z dnia 10 lipca 2001 r., s. 23859.

⁽¹¹⁾ Dekret transponujący dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, belgijski dziennik urzędowy z dnia 29 maja 2012 r., s. 30502, dostępny pod adresem: https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46.

⁽¹²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

⁽¹³⁾ Art. 3 pkt 15 dyrektywy w sprawie odpadów.

⁽¹⁴⁾ Art. 3 pkt 15a dyrektywy w sprawie odpadów.

- (22) „Wypełnianie wyrobisk” oznacza „każdy proces odzysku, w ramach którego odpowiednie odpady inne niż niebezpieczne są wykorzystywane do rekultywacji obszarów, gdzie wykonywane były wykopy, lub do celów inżynierskich na potrzeby kształtowania krajobrazu. Odpady wykorzystywane do wypełniania wyrobisk muszą zastępować materiały niebędące odpadami, nadawać się do wyżej wymienionych celów i ograniczać się do ilości bezwzględnie koniecznej do osiągnięcia tych celów” ⁽¹⁵⁾.
- (23) „Unieszkodliwianie” oznacza „jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii” ⁽¹⁶⁾.
- (24) Hierarchia postępowania z odpadami określona w dyrektywie w sprawie odpadów została transponowana dekretem z dnia 10 maja 2012 r. ⁽¹⁷⁾, w którym definiuje się ją w następujący sposób:
- „Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w walońskich przepisach prawa, regulacjach i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:
1. zapobieganie;
 2. przygotowywanie do ponownego użycia;
 3. recykling;
 4. inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
 5. unieszkodliwianie ⁽¹⁸⁾”.
- (25) W dyrektywie Rady 1999/31/WE ⁽¹⁹⁾ („dyrektywa w sprawie składowania odpadów”) zdefiniowano odpady obojętne w następujący sposób: „odpady, które nie podlegają żadnym poważniejszym fizycznym, chemicznym lub biologicznym transformacjom. Odpady obojętne nie rozpuszczają się, nie palą ani nie wchodzi w żadne inne reakcje chemiczne lub fizyczne, nie ulegają biodegradacji ani nie mają negatywnego wpływu na inną materię, z którą wchodzi w kontakt w sposób, który mógłby spowodować zanieczyszczenie środowiska lub zagrozić ludzkiemu zdrowiu. Całkowita zdolność do wymywania, zawartość substancji zanieczyszczających w odpadach oraz ekotoksyczność odcieku muszą być nieznaczne, w szczególności nie mogą stanowić zagrożenia dla jakości wód powierzchniowych lub gruntowych” ⁽²⁰⁾.
- (26) W dyrektywie w sprawie składowania odpadów uznano również, że odpady inne niż niebezpieczne nadają się do wykorzystywania w pracach związanych z przebudową lub odnawianiem: „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 lub w celach budowlanych może być uznawane za działanie niezwiązane ze składowaniem” ⁽²¹⁾.

2.4.2. Klasyfikacja jako proces odzysku odpadów

- (27) Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) ⁽²²⁾ muszą zostać spełnione dwa warunki, aby proces został zaklasyfikowany jako proces odzysku w rozumieniu dyrektywy w sprawie odpadów, a mianowicie:
- 1) Głównym celem procesu jest zapewnienie, aby materiały odpadowe spełniały użyteczne zadanie, zastępując inne materiały, które musiałyby zostać wykorzystane do celu spełnienia tego zadania, co zachęca do zachowania zasobów naturalnych (warunek zachowania) ⁽²³⁾;
 - 2) stosowane odpady są odpowiednie do tego celu (warunek odpowiedniości) ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁵⁾ Art. 3 pkt 17a dyrektywy w sprawie odpadów.

⁽¹⁶⁾ Art. 3 pkt 19 dyrektywy w sprawie odpadów.

⁽¹⁷⁾ Art. 2 dekretu z dnia 10 maja 2012 r.

⁽¹⁸⁾ Art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1).

⁽²⁰⁾ Art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

⁽²¹⁾ Motyw 15 dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

⁽²²⁾ Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606).

⁽²³⁾ Wyrok przytoczony w przypisie 22, pkt 43 i 44.

⁽²⁴⁾ Wyrok przytoczony w przypisie 22, pkt 45.

2.4.3. Warunek zachowania

- (28) Trybunał Sprawiedliwości jest zdania, że istotna cecha procesu odzysku odpadów leży w tym, że jego głównym celem jest to, że odpady mogą spełnić użyteczne zadanie, zastępując inne materiały, które musiałyby zostać wykorzystane w celu spełnienia tego zadania, co pozwala zachować zasoby naturalne ⁽²⁵⁾.
- (29) Jak wskazał Trybunał, z powyższego wynika, że zachowanie zasobów naturalnych musi być głównym celem procesu odzysku. Jeżeli natomiast zachowanie zasobów naturalnych jest jedynie skutkiem ubocznym procesu, którego głównym celem jest unieszkodliwianie odpadów, nie może ono podważyć kwalifikacji tego procesu jako procesu unieszkodliwiania ⁽²⁶⁾.
- (30) Należy więc ustalić, czy przedmiotowy proces miałby miejsce, nawet gdyby takie odpady nie były dostępne i w związku tym wykorzystano by inne materiały ⁽²⁷⁾.

2.4.4. Warunek odpowiedniości

- (31) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że proces można zaklasyfikować jako odzysk, tylko jeżeli zgodnie z najnowszym stanem wiedzy naukowej i technicznej stosowane odpady są odpowiednie do tego celu ⁽²⁸⁾.
- (32) Zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów odpady obojętne są odpowiednie do prac związanych z przebudową lub odnawianiem ⁽²⁹⁾. W motywie 15 tej dyrektywy uznano również, że odpady inne niż niebezpieczne nadają się do wykorzystywania w pracach związanych z przebudową lub odnawianiem: „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 lub w celach budowlanych może być uznawane za działanie niezwiązane ze składowaniem”.
- (33) W art. 3 pkt 17a dyrektywy w sprawie odpadów potwierdzono również, że procesy wypełniania wyrobisk przeprowadza się z wykorzystaniem odpowiednich odpadów innych niż niebezpieczne (zob. motyw 22).

2.5. Opis podstawy do wszczęcia postępowania

- (34) Na podstawie informacji dostępnych w momencie wszczęcia postępowania Komisja uznała, że przedmiotowy środek, a mianowicie stosowanie – w kontekście działalności Renewi na składowisku w Mont-Saint-Guibert – obniżonej stawki w odniesieniu do procesów odzysku zamiast pełnej stawki mającej zastosowanie do procesów unieszkodliwiania od lutego 2009 r. (zob. motywy 49, 50 i 51), wzbudziło wątpliwości co do jego klasyfikacji jako pomocy państwa oraz jego kompatybilności z rynkiem wewnętrznym.
- (35) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do odpowiedniości zaklasyfikowania działalności składowiska przez władze belgijskie jako procesu odzysku, opierając się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wydanym w sprawie C-147/15. Na podstawie dostępnych wówczas informacji nie można było wykazać, że zachowanie zasobów naturalnych było podstawowym celem działalności w rzeczonej sprawie. W szczególności, zważywszy na to, że wydaje się, iż nie przewidywano utworzenia kopuły z wykorzystaniem materiałów innych niż odpady, nie można było stwierdzić, że odpady zastąpiłyby w użyteczny sposób inne materiały. Wydaje się, że wyłącznie odpady włókniste w płatkach były odpowiednie i dostępne w wystarczających ilościach, biorąc pod uwagę naukowo zdefiniowane właściwości techniczne, które materiały musiały wykazywać (głównie ich lekki, obojętny i niebiodegradowalny charakter), oraz ilości wymagane w stosunkowo krótkim czasie (około 80 000 ton na przestrzeni kilku lat).
- (36) Ponadto informacje dostępne w momencie rozpoczęcia postępowania zasugerowały Komisji, że z punktu widzenia zgodności z hierarchią postępowania z odpadami odpady włókniste w płatkach były bardziej odpowiednie do spalania i wytwarzania energii.

⁽²⁵⁾ Wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., Abfall Service AG (ASA) przeciwko Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (C-6/00, ECLI:EU:C:2002:121), pkt 69.

⁽²⁶⁾ Wyrok przytoczony w przypisie 22, pkt 39, i przytoczone orzecznictwo.

⁽²⁷⁾ Wyrok przytoczony w przypisie 22, pkt 43 i 44.

⁽²⁸⁾ Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Edilizia Mastrodonato (C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606), pkt 45.

⁽²⁹⁾ Art. 3 pkt 2 dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

- (37) W świetle tych informacji Komisja stwierdziła, że stosowanie w odniesieniu do składowania odpadów obniżonej stawki mającej zastosowanie do procesów odzysku mogło stanowić selektywną korzyść. W związku z tym Komisja uznała, że wydaje się, iż Renewi została zwolniona z obciążenia podatkowego, które w normalnych warunkach musiałaby ponieść, gdyby jej działalność była traktowana jako unieszkodliwianie odpadów, a nie odzysk odpadów. Oprócz tego Komisja stwierdziła, że wydaje się, iż pozostałe kryteria, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, zostały spełnione.
- (38) Przedmiotowy środek mógł zatem stanowić pomoc państwa.
- (39) Ponieważ przedmiotowy środek został wdrożony, zanim powiadomiono o nim Komisję, władze walońskie mogły nie wypełnić swoich obowiązków wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE.
- (40) W odniesieniu do kompatybilności rzekomo przyznanej pomocy Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy stosowanie obniżonej stawki do procesów przeprowadzanych przez Renewi na składowisku w Mont-Saint-Guibert zamiast stawki mającej zastosowanie do procesów unieszkodliwiania prowadzonych na składowiskach (i) może stanowić rekompensatę z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej zgodną z art. 106 ust. 2 TFUE lub (ii) może zostać uznane za zgodne z wytycznymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska w roku 2008 ⁽³⁰⁾ lub 2014 ⁽³¹⁾.
- (41) W świetle informacji posiadanych w owym czasie oraz ze względu na niemożność potwierdzenia zgodności domniemanej pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.

3. UWAGI REGIONU WALOŃSKIEGO

- (42) W odniesieniu do domniemanej klasyfikacji przedmiotowego środka jako pomocy państwa Region Waloński uważa, że warunki dotyczące korzyści i selektywności nie zostały spełnione. Region Waloński stwierdza, że działalność została prawidłowo zaklasyfikowana jako odzysk zgodnie z warunkami określonymi w mających zastosowanie przepisach unijnych i walońskich. Przedmiotowe procesy zostałyby w istocie przeprowadzone nawet w przypadku braku wystarczającej ilości odpowiednich odpadów (zob. sekcja 3.1), użyto by wówczas innych materiałów (zob. sekcja 3.3), a użyte odpady były odpowiednie do tego celu (zob. sekcja 3.2).
- (43) Region Waloński jest zdania, że brak selektywności wynika z ogólnych przepisów podatkowych, które mają zastosowanie bez rozróżnienia w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw zgodnie z klasyfikacją rodzaju wykorzystania odpadów. Klasyfikacja procesu jako odzysku lub unieszkodliwiania odbywa się w sposób obiektywny, ponieważ decyzja ministra środowiska jest częścią formalnego postępowania oraz opiera się na szczegółowej analizie dokumentów i informacji dostarczonych przez wnioskodawcę w celu rejestracji odzysku odpadów, przeprowadzanej przez administrację Walonii.

3.1. Zobowiązanie prawne do zamknięcia i rekultywacji składowiska w Mont-Saint-Guibert

- (44) W swoich dodatkowych uwagach z dnia 17 grudnia 2020 r. Region Waloński zaznaczył, że zgodnie z zarządzeniem z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie sektorowych warunków prowadzenia składowisk („zarządzenie w sprawie warunków sektorowych”) ⁽³²⁾ wszyscy operatorzy składowisk w Regionie Walońskim – bez wyjątku – podlegają obowiązkowi formowania swoich składowisk na kształt kopuły, aby zapewnić minimalne nachylenie zbocza wynoszące 3 % po osadzeniu składowiska oraz umożliwić przepływ grawitacyjny spływu wód opadowych do rowów znajdujących się poza składowiskiem.
- (45) Od 2004 r. składowisko w Mont-Saint-Guibert było prowadzone na podstawie jednego zezwolenia z dnia 10 maja 2004 r. („jedno zezwolenie”) udzielonego przez Region Waloński i ważnego do dnia 20 listopada 2014 r. (jako pozwolenie na eksploatację).
- (46) Składowisko w Mont-Saint-Guibert jest podzielone na szereg sektorów.

⁽³⁰⁾ Zawiadomienie Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią (Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1).

⁽³¹⁾ Zawiadomienie Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

⁽³²⁾ Belgijski dziennik ustaw z dnia 13 marca 2003 r., s. 11486, dostępny pod adresem: http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

- (47) Wydając jedno zezwolenie, waloński minister środowiska:
- nałożył wymóg całkowitej rekultywacji sektora 1 przez prowadzenie procesów odzysku, opierając się na szczególnie gólowym badaniu materiałów lub odpadów podlegających przetwarzaniu, w celu ustanowienia odpowiednich profili i zapewnienia optymalnego połączenia z sektorami 2–8 składowiska,
 - zezwolił Renewi na eksploatację sektorów 2–8 składowiska,
 - nałożył na Renewi wymóg stosowania odzysku odpadów, jeżeli nie uda się osiągnąć na całym składowisku docelowej wysokości 161 metrów po osadzeniu składowiska.
- (48) W celu zamknięcia składowiska w dniu 21 listopada 2014 r. rozpoczęto prace rekultywacyjne (w celu uformowania składowiska na kształt kopuły) i przysypywanie ⁽³³⁾ (od lutego 2009 r. w sektorze 1, a od listopada 2011 w sektorach 2–8). Region Waloński zwraca uwagę, że przygotowywanie się do zamknięcia składowiska w celu zwiększenia skuteczności procesu rekultywacji przy jednoczesnej kontynuacji procesów unieszkodliwiania jest bardzo powszechnym działaniem w sektorze gospodarowania odpadami. Podczas eksploatacji składowiska niektóre jego sektory, na których nie prowadzi się już procesów unieszkodliwiania, są przygotowywane do procesów rekultywacji, podczas gdy inne sektory składowiska są nadal używane. W związku z tymi procesami rekultywacji konieczne było uzyskanie certyfikatów na odzysk zezwalających Renewi na wykorzystywanie określonych rodzajów odpadów nadających się do odzysku, które nie są wymienione w załączniku 1 do zarządzenia w sprawie odzysku odpadów. We wszystkich rejestracjach i certyfikatach można znaleźć potwierdzenie głównego celu przedmiotowych procesów oraz informacje o tym, że odzysk odpadów włóknistych w płatkach jest częścią procesu przekształcenia i rekultywacji składowiska w Mont-Saint-Guibert.
- (49) Ponieważ w związku z zamknięciem składowiska, zgodnie ze szczególnymi warunkami określonymi w jednym zezwoleniu, na Renewi nałożono obowiązek odzysku odpadów, Renewi złożyła wniosek o rejestrację, którą uzyskała w dniu 30 listopada 2005 r. wraz z powiązaniem certyfikatem na odzysk nr 2005/13/73/3/4 w odniesieniu do wypełnienia sektora 1. W certyfikacie na odzysk określono, że odpady przeznaczone do odzysku muszą mieć „odpowiednią gęstość, aby zapobiec nadmiernemu osiadanemu masy odpadów oraz zapewnić uformowanie stabilnych zboczy umożliwiających spływ wód opadowych”. Odpady te musiały być „obojętnymi odpadami innymi niż niebezpieczne objętymi kodami 170107 – przetworzone zmieszane odpady z betonu, cegieł, płyt i ceramiki, 170795 – przetworzone odpady z rozbiórki, 191204 – rozdrobnione opony i gumowe listwy, 191212 – niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach i 200307 – rozdrobnione odpady wielkogabarytowe”.
- (50) Ostatecznie rejestracja i certyfikat, które były ważne na okres 3 lat, nigdy nie zostały jednak użyte, ponieważ prace przygotowawcze, które były wymagane do przeprowadzenia procesów odzysku w sektorze 1, nie zostały ukończone do grudnia 2008 r.
- (51) W związku z tym procesy odzysku można było rozpocząć w sektorze 1 dopiero w lutym 2009 r., jak wynika z pisma z dnia 3 sierpnia 2009 r., w którym Renewi złożyła do walońskiego organu ds. odpadów (Office wallon des déchets) wniosek o wydanie nowej rejestracji i nowego certyfikatu użytkowników końcowych. Przeprowadzanie procesów odzysku w sektorze 1 można było rozpocząć na podstawie rejestracji i certyfikatu użytkowników końcowych, które uzyskano w dniu 18 grudnia 2008 r. Ta nowa rejestracja i ten nowy certyfikat użytkowników końcowych, ważne do dnia 31 grudnia 2009 r., zezwalały na przeprowadzanie procesów odzysku tych samych odpadów co wcześniej (zob. motyw 49) w celu wypełnienia sektora 1. Renewi nie mogła zatem skorzystać z obniżonej stawki podatkowej w odniesieniu do procesów zaklasyfikowanych jako odzysk do lutego 2009 r.
- (52) Ze względu na opóźnienie prac związanych z rekultywacją i przekształceniem sektora 1 rejestracja i certyfikat musiały zostać ponownie przedłużone w dniu 10 listopada 2009 r. na okres 3 lat; nowa rejestracja i nowy certyfikat nr 2009/13/73/3/4 były ważne do dnia 31 grudnia 2011 r. Tego samego dnia wydano nową rejestrację i nowy certyfikat nr 2009/13/114/3/4 (ważne do dnia 31 grudnia 2011 r.), które zezwalały Renewi na odzysk – oprócz „obojętnych odpadów innych niż niebezpieczne objętych kodami 170107 – przetworzone zmieszane odpady z betonu, cegieł, płyt i ceramiki, 170795 – przetworzone odpady z rozbiórki, 191204 – rozdrobnione opony i gumowe listwy, 191212 – niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach i 200307 – rozdrobnione odpady wielkogabarytowe” – również palnych odpadów włóknistych w płatkach objętych kodem 191210.

⁽³³⁾ „Przysypywanie” polega na umieszczaniu warstwy uszczelniającej/odwadniającej na wierzchu każdej warstwy odpadów.

- (53) Zarówno palne odpady włókniste w płatkach, jak i niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach należą do kategorii 191210 – „odpady palne (paliwo odpadowe)” i 191212 – „inne odpady (w tym mieszaniny) pochodzące z mechanicznego przetwarzania odpadów innych niż [odpady zawierające substancje niebezpieczne]” opisanych w zarządzeniu rządu Walonii z dnia 10 lipca 1997 r. ⁽³⁴⁾ ustanawiającym klasyfikację odpadów. W zarządzeniu tym obie kategorie – 191210 i 191212 – są uważane za odpady inne niż niebezpieczne.
- (54) Zgodnie z zarządzeniem ustanawiającym klasyfikację odpadów zarówno palne odpady włókniste w płatkach ulegające biodegradacji, jak i niebiodegradowalne odpady ulegające biodegradacji należą do kategorii „odpadów niebiodegradowalnych kompatybilnych z biodegradowalnymi odpadami organicznymi w kontekście składowania odpadów na składowiskach”, pod warunkiem że nie wchodzą one w reakcję z biodegradowalnymi odpadami organicznymi, ani nie osłabiają skuteczności odzysku gazów ⁽³⁵⁾. Region Waloński wyjaśnia, że termin „palny” wynika wyłącznie z faktu, że ten nowy rodzaj odpadów musiał zostać zaklasyfikowany jako jeden z istniejących rodzajów odpadów wymienionych w przepisach walońskich oraz że, biorąc pod uwagę jego wartość kaloryczną, sensowne było zaklasyfikowanie tego rodzaju odpadów włóknistych w płatkach razem z odpadami objętymi kodem 191210 – „odpady palne (paliwo odpadowe)”. Termin „palny” oznacza jedynie to, że tego rodzaju odpady włókniste w płatkach mają określoną wartość kaloryczną netto i że wartość ta jest odpowiednia w szczególności w odniesieniu do procesów spalania przeprowadzanych w spalarniach lub piecach cementowych. Aby odpady zostały przyjęte w większości spalarni, muszą mieć wartość kaloryczną netto wynoszącą około 10 000–12 000 kJ/kg lub maksymalnie, w małych ilościach, 13 000 kJ/kg. Spalanie odpadów o wyższej wartości kalorycznej netto prowadzi do nadmiernej degradacji pieców. Odpady włókniste w płatkach wykorzystywane do przeprowadzania procesów odzysku na składowisku w Mont-Saint-Guibert mają jednak wartość kaloryczną netto wynoszącą 14 100 kJ/kg ⁽³⁶⁾.
- (55) Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Region Waloński spośród odpadów, w odniesieniu do których Renewi uzyskała certyfikaty na odzysk, tylko niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach i rozdrobnione odpady wielkogabarytowe były tak naprawdę wykorzystywane do celów odzysku w sektorze 1 od lutego 2009 r. Palne odpady włókniste w płatkach były wykorzystywane tylko od 2010 r.
- (56) Od lutego do grudnia 2009 r. rozdrobnione odpady wielkogabarytowe ⁽³⁷⁾ były wykorzystywane na składowisku w ograniczonych ilościach ⁽³⁸⁾. Zgodnie z zarządzeniem rządu Walonii zakazującym umieszczania niektórych odpadów na składowiskach ⁽³⁹⁾ od dnia 1 stycznia 2010 r. zakazano umieszczania odpadów wielkogabarytowych na składowisku.
- (57) W odniesieniu do sektorów 2–8 zgodnie z jednym zezwoleniem, które zostało jej udzielone, Renewi mogła uformować składowisko na kształt kopuły o maksymalnej wysokości przed osadzeniem składowiska wynoszącej 167 m oraz o końcowej wysokości, po osadzeniu składowiska, wynoszącej 161 metrów nad poziomem morza. Po przeprowadzeniu określonych procesów stopień nachylenia kopuły po osadzeniu składowiska musiał wynosić 3–14 % ⁽⁴⁰⁾.
- (58) Jak stanowi jedno zezwolenie, jeżeli docelowa wysokość 161 metrów nie zostanie osiągnięta, operator musi wypełnić składowisko materiałami, które są zgodne z okolicznościami i właściwościami procesów odzysku określonymi w zarządzeniu w sprawie odzysku niektórych odpadów, aby osiągnąć wskazaną stabilną wysokość składowiska.
- (59) Podczas eksploatacji składowiska w Regionie Walońskim przyjęto kolejne zakazy unieszkodliwiania niektórych odpadów na składowiskach w drodze zarządzenia rządu Walonii zakazującego umieszczania niektórych odpadów na składowiskach ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁴⁾ Zob. zarządzenie rządu Walonii z dnia 10 lipca 1997 r. ustanawiające klasyfikację odpadów, belgijski dziennik ustaw z dnia 30 lipca 1997 r., dostępne pod adresem: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, (zarządzenie ustanawiające klasyfikację odpadów).

⁽³⁵⁾ Zob. art. 11 ust. 2 zarządzenia ustanawiającego klasyfikację odpadów.

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie z analizy z dnia 28 stycznia 2014 r. sporządzone przez Grupę Agrolab.

⁽³⁷⁾ Pojęcie odpadów wielkogabarytowych jest zdefiniowane w art. 2 ust. 2 zarządzenia rządu Walonii z dnia 5 marca 2008 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi ze zwykłej działalności gospodarstw domowych oraz powiązanych kosztów. „Odpady wielkogabarytowe” oznaczają odpady, które nie mieszczą się do worka lub pojemnika o pojemności 60 litrów. Mówiąc szerzej, pojęcie „odpady wielkogabarytowe” obejmuje wszystkie odpady, które są zbyt duże (większe od sześcianu, którego boki mierzą 30 centymetrów) lub zbyt ciężkie, aby zmieściły się do worka lub pojemnika (o pojemności 60 litrów) wyposażonego w mikroczip, który nie podlega selektywnej zbiórce (np.: materace, stelaże pod materace, zdemontowane meble, linoleum, dywany, tapety). Należy zaznaczyć, że na składowisku wykorzystywano rozdrobnione odpady wielkogabarytowe.

⁽³⁸⁾ 9 307 ton w 2009 r. w porównaniu z 16 902 tonami niebiodegradowalnych odpadów włóknistych w płatkach.

⁽³⁹⁾ Zarządzenie rządu Walonii z dnia 18 marca 2004 r. zakazujące składowania niektórych odpadów na składowiskach i określające kryteria przyjmowania odpadów na składowiska, zmienione zarządzeniem rządu Walonii z dnia 7 października 2010 r., dostępne pod adresem: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>.

⁽⁴⁰⁾ Art. 18 akapit piąty konkretnych warunków jednego zezwolenia.

⁽⁴¹⁾ Zob. przypis 39.

- (60) Zgodnie z tym zarządzeniem zakazane jest składowanie na składowiskach określonych rodzajów odpadów, w szczególności określonych odpadów niebezpiecznych, a także całych zużytych opon, osobno gromadzonych odpadów i odpadów metalowych.
- (61) Wspomniane kolejne zakazy przyczyniły się do zmniejszenia ilości odpadów unieszkodliwianych na składowisku w Mont-Saint-Guibert, co zmusiło Renewi do dostosowania się do nieustannie zmieniającego się rynku, na którym ilość odpadów, które można unieszkodliwiać, stale malała. Według Regionu Walońskiego w latach 2009–2010 odnotowano zmniejszenie ilości unieszkodliwianych odpadów o 212 000 ton.
- (62) W związku z tym co roku, poczynwszy od 2004 r., Renewi musiała szukać alternatywnych sposobów uzyskania różnych strumieni odpadów, aby osiągnąć ostateczny profil narzucony jej w jednym zezwoleniu, zgodnie z zarządzeniem w sprawie warunków sektorowych ⁽⁴²⁾. Na przykład w latach 2013 i 2014 Renewi udało się uzyskać znaczną ilość materiałów odpadowych z włókien szklanych oraz odpadów z niszczenia wraków samochodów i złomu do unieszkodliwienia na składowisku w Mont-Saint-Guibert.
- (63) Region Waloński podkreśla również szczególny kontekst hydrogeologiczny składowiska, które charakteryzuje się wysokim stopniem podatności na zagrożenia, biorąc pod uwagę istotne ryzyko pogorszenia jakości wód gruntowych w wyniku infiltracji odcieku składowiskowego, co poważnie utrudnia wykorzystywanie tej wody do produkcji wody pitnej. Ze względu na ten trudny kontekst ustanowiono komitet naukowy, której zadaniem było wydawanie zaleceń dla organów podejmujących decyzje dotyczące składowiska w Mont-Saint-Guibert.
- (64) Region Waloński zwraca uwagę, że ze względu na stwierdzone problemy środowiskowe nie można było przedłużyć pozwolenia na eksploatację składowiska w Mont-Saint-Guibert. Nie można było również zmniejszyć ilości odpadów, które trzeba było umieścić na składowisku, aby spełnić wymogi dotyczące minimalnego stopnia nachylenia nałożone na mocy przepisów walońskich.
- (65) Jak zaznacza Region Waloński, trzeba było rozpocząć planowanie zamknięcia składowiska już w 2011 r., aby zapewnić jego faktyczne zamknięcie do dnia 21 listopada 2014 r. Od tamtego czasu komitet naukowy zwracał szczególną uwagę na potrzebę zdefiniowania ostatecznego profilu w taki sposób, aby osiągnąć na składowisku takie nachylenia, które będzie zapobiegało nierównomiernemu osadaniu składowiska, co prowadzi do stagnacji wód powierzchniowych, które powinny spływać do rowów odwadniających. W tym samym celu komitet naukowy nakazał wykorzystywanie podczas rekultywacji składowiska odpadów, które są „możliwie lekkie”, aby uniknąć nadmiernego nierównomiernego osadania.
- (66) Region Waloński zwraca uwagę, że w momencie podjęcia na początku 2011 r. decyzji o zamknięciu składowiska stopień nachylenia profilu składowiska po osadzeniu wynosił w niektórych miejscach poniżej 3 % i w związku z tym nie spełniał wymogów określonych w art. 16 akapit piąty zarządzenia w sprawie warunków sektorowych. Należało zatem przekształcić ten profil, aby zapewnić zgodność z ograniczeniem minimalnego stopnia nachylenia wynoszącym 3 %. Opracowane przez komitet naukowy modele, które zostały przedstawione w jego opinii z dnia 11 marca 2011 r., umożliwiły obliczenie minimalnych ilości odpadów niezbędnych do zapewnienia, aby po osadzeniu składowiska kopuła miała (i) średnie nachylenia wynoszące minimum 3 % na całym obszarze składowiska oraz (ii) średnie nachylenia wynoszące maksymalnie 14 % na całym obszarze składowiska w celu zapewnienia stabilności masy odpadów. Ostateczna ilość odpadów wymaganych przed przystąpieniem do zamknięcia składowiska została zatem zmniejszona o 76 401 m³.
- (67) W dniu 28 czerwca 2011 r. – w następstwie decyzji o zamknięciu składowiska zgodnie z warunkami określonymi w jednym zezwoleniu oraz na podstawie zaleceń komitetu naukowego zawartych w jego sprawozdaniu z dnia 11 marca 2011 r. – Renewi złożyła wniosek o odzysk odpadów innych niż niebezpieczne należących do kategorii 191210 – palne odpady inne niż niebezpieczne i 191212 – niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach do celów odzysku w kontekście zamknięcia całego składowiska w Mont-Saint-Guibert.

⁽⁴²⁾ Belgijski dziennik ustaw z dnia 13 marca 2003 r., s. 11486, dostępny pod adresem: http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68.

- (68) Na podstawie opinii komitetu naukowego oraz zgodnie z warunkami przedstawionymi w jednym zezwoleniu w następstwie procedury zamknięcia, która została już uruchomiona w odniesieniu do sektora 1, w dniu 4 listopada 2011 r. minister środowiska wydał na rzecz Renewi rejestrację nr 2011/13/132/3/4 i powiązany certyfikat na odzysk, uprawniający do odzysku odpadów włóknistych w płatkach przez okres wynoszący 5 lat w ramach zamknięcia całego składowiska w Mont-Saint-Guibert. Nowa rejestracja i nowy certyfikat uprawniały zatem do odzysku palnych odpadów włóknistych w płatkach i niebiodegradowalnych odpadów włóknistych w płatkach w ramach zamknięcia całego składowiska, w tym sektora 1, który następnie włączono do ogólnego procesu zamknięcia składowiska.
- (69) Ta rejestracja i ten certyfikat użytkowników końcowych, które początkowo dotyczyły uformowania składowiska na kształt kopuły, zostały wznowione decyzją z dnia 18 sierpnia 2015 r. (rejestracja i certyfikat użytkowników końcowych nr 2015/13/223/3/4). Certyfikat ten był ważny do dnia 18 sierpnia 2020 r., a jego okres ważności, zdaniem Regionu Walońskiego, był uzasadniony znacznymi ilościami materiałów niezbędnych do uformowania kopuły (zgodnie z certyfikatem użytkowników końcowych Renewi mogła odzyskać do 400 000 ton odpadów włóknistych w płatkach). Formowanie „kopuły” ukończono w listopadzie 2019 r., zanim wygasł certyfikat użytkowników końcowych.
- (70) Zarówno rejestracja nr 2011/13/132/3/4 i powiązany certyfikat na odzysk, jak i rejestracja nr 2015/13/223/3/4 i powiązany certyfikat użytkowników końcowych umożliwiły przekształcenie składowiska zgodnie z jednym zezwoleniem (w celu uniknięcia nadmiernego osiadania masy odpadów i zapewnienia uformowania stabilnych zboczy umożliwiających naturalny spływ wód opadowych).
- (71) Etap rekultywacji w formie przysypywania sektorów 2–8 rozpoczęto w 2020 r., po uformowaniu kopuły. Region Waloński twierdzi, że rekultywacja była początkowo przeprowadzana z wykorzystaniem materiałów zgodnych z rejestracją nr 2016/616/3/4, która wygasa w dniu 26 października 2026 r. Odpady objęte rejestracją nr 2016/616/3/4 odpowiadają odpadom wymienionym w załączniku 1 do zarządzenia w sprawie odzysku odpadów.
- (72) W swoich uwagach z dnia 3 maja 2021 r. Region Waloński ponownie wyraża opinię, że przedmiotowe procesy zostałyby przeprowadzone, nawet gdyby nie użyto odpadów, ze względu na zobowiązanie prawne do zamknięcia i rekultywacji składowiska.

3.2. Odpady włókniste w płatkach jako główny rodzaj odpadów nadających się do procesu rekultywacji i rozdrobnione odpady wielkogabarytowe

- (73) Region Waloński potwierdza również, że na podstawie badania przeprowadzonego przez firmę doradcą Greisch i przedstawionego w dniu 31 października 2002 r. („badanie Greisch”) ⁽⁴³⁾, na długo przed zamknięciem składowiska, podjęto decyzję o wykorzystywaniu odpadów do procesów rekultywacji „w celu uniknięcia umieszczenia tak dużej ilości materiałów »wysokiej jakości« na składowisku”. Zgodnie z badaniem Greisch odpady powinny być „optymalnie dostępne w dużych ilościach (100 000 m³), łatwe do przetwarzania, lekkie, wodoodporne i odporne na butwienie”.
- (74) Decyzję o wykorzystywaniu odpadów zamiast surowców pierwotnych, takich jak skały lawowe, włączono następnie do jednego zezwolenia.
- (75) Ponieważ zgodnie z jednym zezwoleniem należało przeprowadzić procesy odzysku w celu zamknięcia sektora 1, komitet naukowy przyjął w dniu 23 czerwca 2005 r. opinię w sprawie określenia właściwości technicznych, które muszą mieć materiały, aby można je było wykorzystać do wypełnienia sektora 1. Opinia ta została ponownie wydana w dniu 28 marca 2006 r.
- (76) Jak określono w certyfikacie na odzysk nr 2005/13/73/3/4, o którego wydanie wniosła Renewi, odpady przeznaczone do odzysku muszą mieć „odpowiednią gęstość, aby zapobiec nadmiernemu osiadaniu masy odpadów oraz zapewnić uformowanie stabilnych zboczy umożliwiających spływ wód opadowych”. Niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach mają takie właściwości (zob. motyw 49). Certyfikat użytkowników końcowych z dnia 18 grudnia 2008 r. i później wydane certyfikaty (zob. motywy 51 i 52) również uprawniały do wykorzystywania odpadów włóknistych w płatkach (niebiodegradowalnych i palnych), ponieważ miały one właściwości techniczne odpowiednie do celów zamknięcia sektora 1.
- (77) W grudniu 2009 r. komitet naukowy wydał uwagę techniczną w sprawie „Rekultywacji sektora 1”, w której zaznaczył, że odpady wykorzystywane do rekultywacji sektora 1 muszą być odpadami włóknistymi w płatkach (tj. odpadami tworzyw sztucznych, lekką frakcją z sortowania i obróbki wstępnej odpadów).

⁽⁴³⁾ Region Waloński twierdzi, że badanie to zostało włączone do jednego zezwolenia z 2004 r.

- (78) W dniu 11 marca 2011 r. komitet naukowy określił w opinii wstępne ustalenia techniczne dotyczące przeglądu zboczy i profili składowiska, niezbędnego w celu uniknięcia osiadania terenu, które to ustalenia zostały ustanowione na podstawie precyzyjnych analiz topograficznych przeprowadzonych na koniec 2010 r. Na tej podstawie wydano dokument wyjaśniający, że materiały muszą mieć niską gęstość oraz muszą być niebiodegradowalne, odporne na butwienie (w celu uniknięcia osiadania terenu) i przepuszczalne (w celu umożliwienia przepływu wody i gazów). Poniżej przytoczono odpowiedni fragment tego dokumentu:

„Należy podkreślić trzy właściwości, takie jak:

- 1) gęstość. Aby zapewnić prawidłowy profil składowiska, 51 % powierzchni musi osiągnąć ostateczną formę „PRZED osadzeniem” składowiska. W niektórych miejscach osadzanie rozpoczęło się już wcześniej. Nowe materiały, które zostaną wprowadzone w późniejszym czasie, również ubiją się z czasem. Obecnie uważa się zatem, że właściwe jest wprowadzanie materiałów, które są możliwie lekkie, takich jak materiały z odzysku, aby uniknąć osiadania terenu. Nie można wykluczyć wykorzystywania innych, cięższych materiałów, takich jak odpady z rekultywacji. Należy jednak pamiętać o tym, że takie materiały zwiększą osiadanie terenu;
 - 2) stabilność wymiarowa. Na obecnym etapie wypełniania składowiska należy używać materiałów niebiodegradowalnych, aby uniknąć innego rodzaju osiadania terenu wynikającego ze zmniejszenia ilości wykorzystywanych materiałów;
 - 3) przepuszczalność. Użyty materiał powinien tworzyć masę odpadową, która umożliwia przepływ wody i biogazów”.
- (79) Mając na względzie wspomniane właściwości techniczne oraz zgodnie z kolejnymi opiniami komitetu naukowego, w których odzwierciedlono obowiązki określone w jednym zezwoleniu, w drodze opinii uznano odpady włókniste w płatkach za główny rodzaj odpadów nadających się do eksploatacji składowiska. Region Waloński wspomina również, że to właściwości techniczne, obiektywnie ustalone w świetle kwestii środowiskowych, były podstawą wyboru tego rodzaju odpadów do wykorzystywania, a nie odwrotnie (tj. odpadów włóknistych w płatkach nie wybrano najpierw, a jej szczególnych właściwości nie wykorzystano w pierwszej kolejności za podstawę zdefiniowania właściwości technicznych).
- (80) Region Waloński stwierdza, że w celu zachowania zasobów podjęto decyzję o wszczęciu procesu zamknięcia składowiska w celu wstępnej obróbki odpadów, aby nadać im użyteczną funkcję. Ponieważ jednak żadne odpady ani materiały nie były dostępne do bezpośredniego użycia, konieczne było wytworzenie lub wstępne przetworzenie już istniejących materiałów/opadów na potrzeby wykorzystywania ich w użytecznych celach.
- (81) Odpady włókniste w płatkach zostały zatem wytworzone i dostosowane specjalnie do celów rekultywacji składowiska w Mont-Saint-Guibert.
- (82) Region Waloński zwraca również uwagę, że wykorzystywanie odpadów włóknistych w płatkach poddano szczegółowej analizie zgodnie z procedurą odzysku odpadów określoną w zarządzeniu w sprawie odzysku odpadów. Odpady włókniste w płatkach, o których mowa w tej sprawie, uznano za odpady inne niż niebezpieczne zgodnie z zarządzeniem w sprawie klasyfikacji odpadów (zob. motyw 53) oraz poszczególnymi rejestracjami i certyfikatami wydanymi na rzecz Renewi. Inny niż niebezpieczny charakter odpadów uznano za warunek wstępny uznania odpadów za odpowiednie do procesów odzysku. W świetle powyższego art. 13 ust. 1 zarządzenia w sprawie odzysku odpadów stanowi, że „minister może poprzeć odzysk odpadów innych niż niebezpieczne, które nie zostały wymienione w załączniku I, oraz odzysk odpadów innych niż niebezpieczne innych niż przewidziane w załączniku I do niniejszego dekretu w odniesieniu do każdej osoby, która złoży wniosek o rejestrację zgodnie z procedurą określoną w niniejszym zarządzeniu [...]”.
- (83) Według Regionu Walońskiego odpady włókniste w płatkach mają szereg właściwości wspólnych z odpadami obojętnymi. W związku z tym Region Waloński klasyfikuje masę włóknistą jako „odpady niebiodegradowalne kompatybilne z biodegradowalnymi odpadami organicznymi w kontekście składowania odpadów na składowiskach”, ponieważ masa włóknista nie wchodzi w reakcję z biodegradowalnymi odpadami organicznymi, ani nie osłabia skuteczności odzysku gazów (zob. motyw 54). Zdaniem Regionu Walońskiego druga właściwość odpadów włóknistych w płatkach jest zbliżona do definicji odpadów obojętnych, ponieważ odnosi się również do odpadów, które „nie wchodzi w żadne inne reakcje chemiczne lub fizyczne, nie ulegają biodegradacji ani nie mają negatywnego wpływu na inną materię, z którą wchodzi w kontakt w sposób, który mógłby spowodować zanieczyszczenie środowiska lub zagrozić ludzkiemu zdrowiu” ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Zob. definicja odpadów obojętnych w art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie składowania odpadów i art. 2 ust. 6 dekretu w sprawie odpadów.

- (84) Region Waloński zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 23 dyrektywy w sprawie odpadów wszystkie zakłady zajmujące się spalaniem odpadów w celu odzysku energii muszą zapewnić, aby procesy odzysku odbywały się przy „wysokim poziomie efektywności energetycznej”. W tym względzie władze walońskie zaznaczają, że wartość kaloryczna odpadów włóknistych w płatkach jest zbyt wysoka (14 000 kJ/kg, podczas gdy paliwa odpadowe mają wartość kaloryczną wynoszącą od 10,5 do 11,5 kJ/kg), aby można je było spalać w spalarniach i piecach cementowych, w związku z czym niemożliwe byłoby jej spalanie w celach odzysku energii. Region Waloński utrzymuje również, że hierarchia postępowania z odpadami nie narzuca żadnej kolejności pierwszeństwa między procesami odzysku energii i procesami odzysku materiałów.
- (85) W odniesieniu do rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych wykorzystywanych w okresie od lutego do grudnia 2009 r. Region Waloński twierdzi, że odpady te miały wszystkie niezbędne właściwości techniczne, ponieważ mają one niską gęstość (0,6 t/m³ po ubiciu), nie ulegają biodegradacji i są odporne na butwienie (co zapobiega osiadaniu terenu i nie stwarza zagrożenia reakcji rozkładu odpadów), a także są przepuszczalne (ponieważ umożliwiają przepływ wody i gazów) oraz można je dostarczać i rozdrabniać w dostatecznych ilościach. Rozdrobnione odpady wielkogabarytowe uznano zatem za odpowiednie z technicznego punktu widzenia.

3.3. Inne materiały dostępne podczas eksploatacji składowiska

- (86) Według Regionu Walońskiego decyzja o wykorzystywaniu odpadów zamiast surowców pierwotnych w celu zachowania zasobów naturalny nie oznacza jednak, że nie istniała żadna faktyczna alternatywa dla wykorzystywania odpadów do celów rekultywacji składowiska. Istnienie rozwiązań alternatywnych umożliwia zatem ustalenie, czy odpady włókniste w płatkach i rozdrobnione odpady wielkogabarytowe były wykorzystywane do użytecznych celów czy nie oraz czy rekultywacja składowiska byłaby prowadzona w każdym razie, niezależnie od dostępności odpowiednich odpadów w dostatecznych ilościach.
- (87) W swoich uwagach z dnia 3 maja 2021 r. Region Waloński wyjaśnia, że ponieważ odpowiednie odpady (pod względem gęstości, nieulegania biodegradacji, odporności na butwienie i przepuszczalności) były dostępne w dostatecznych ilościach do celów rekultywacji składowiska przez cały okres (głównie odpady włókniste w płatkach i rozdrobnione odpady wielkogabarytowe), Region Waloński nie musiał poruszać kwestii tego, których surowców należy użyć jako alternatywy dla odpadów. Region Waloński twierdzi jednak, że gdyby taka kwestia się pojawiła, alternatywne materiały byłyby dostępne w dostatecznych ilościach do celów rekultywacji całego składowiska od początku prac rekultywacyjnych w lutym 2009 r. Region Waloński uważa, że w niniejszej sprawie Argex (surowiec pierwotny składający się z lekkich ziaren ilów porowatych wytworzonych z naturalnej gliny surowej poddanej następnie obróbce) i różne rodzaje pianki (pianka poliuretanowa, bloki styropianowe lub wypełniacze piankowe), biorąc pod uwagę ich właściwości techniczne, idealnie nadawały się do celów rekultywacji składowiska, w tym uformowania kopuły. Materiały te były również dostępne w dostatecznych ilościach na rynku. W szczególności w odniesieniu do surowca Argex Region Waloński twierdzi, że Belgia posiada znaczny potencjał produkcyjny w regionie Antwerpii, wynoszący około 450 000 m³ rocznie. Biorąc pod uwagę ilości wymagane do rekultywacji składowiska (w 2003 r. szacowano je na około 100 000 m³ rocznie, następnie zmniejszono je do 80 000 m³, a pod koniec prac do 70 000 m³), Region Waloński uważa, że Renewi mogła wykorzystywać ten surowiec zamiast odpadów włóknistych w płatkach do celów rekultywacji i zamknięcia składowiska.
- (88) Ponadto Region Waloński wyjaśnia, że inny alternatywny surowiec pierwotny, a mianowicie skały z lawy wulkanicznej (*pozzolana*), również nadawałby się oraz był dostępny w dostatecznych ilościach ⁽⁴⁵⁾ jako kamień naturalny do celów rekultywacji składowiska. Według Regionu Walońskiego *pozzolana* jest surowcem zbliżonym do surowca Argex, który jest często wykorzystywany do podobnych celów (np. wznoszenie budynków, prace ogrodnicze, wypełnianie wyrobisk).
- (89) Region Waloński twierdzi, że biorąc pod uwagę ich właściwości techniczne, skały z lawy wulkanicznej (*pozzolana*) spełniają szczególne wymagania dotyczące rekultywacji składowiska (w szczególności pod względem niskiej gęstości, nieulegania biodegradacji, odporności na butwienie i przepuszczalności) i mogły stanowić alternatywę dla wykorzystywania odpadów włóknistych w płatkach, gdyby odpady te nie były dostępne w dostatecznych ilościach. Oprócz tego Region Waloński twierdzi, że można było użyć skał z lawy wulkanicznej jako alternatywy dla rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych do celów eksploatacji składowiska w razie niedostępności dostatecznych ilości takich odpadów.

⁽⁴⁵⁾ Według Regionu Walońskiego można było przywieźć skały z lawy wulkanicznej (*pozzolana*) z Francji i Włoch, gdzie surowiec ten jest wytwarzany w znacznych ilościach. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez władze walońskie Francja ma roczną zdolność produkcyjną tego surowca na poziomie 700 000 ton. Ponieważ skały z lawy wulkanicznej (*pozzolana*) i odpady włókniste w płatkach mają porównywalną gęstość, Renewi oszacowała, że na przestrzeni 10 lat potrzebnych będzie łącznie 651 979 ton tego surowca, co stanowi ilość znacznie niższą od zdolności produkcyjnej Francji, nie licząc dostaw z Włoch.

4. UWAGI RENEWI

- (90) Zdaniem Renewi warunki zaklasyfikowania środka jako pomocy państwa, a mianowicie istnienie korzyści i selektywny charakter środka, nie występują w niniejszym przypadku.
- (91) W odniesieniu do pierwszej kwestii Renewi uważa, że stosowanie obniżonej stawki podatkowej przewidzianej w przepisach walońskich dla procesów odzysku nie może stanowić nadmiernego zmniejszenia jej obciążenia podatkowego ze względu na to, że wykorzystywanie odpadów włóknistych w płatkach do zamknięcia składowiska odpowiada kryteriom odzysku określonym w przepisach unijnych i walońskich (zob. sekcja 4.1). Renewi zwraca zatem uwagę na to, że odpady włókniste w płatkach mają właściwości techniczne wymagane do tego rodzaju procesów oraz że wykorzystywanie tego rodzaju odpadów pozwoliło uniknąć wykorzystywania surowców pierwotnych, co przyczyniło się do zachowania zasobów naturalnych (zob. sekcja 4.3).
- (92) Jeśli chodzi o brak selektywności, Renewi uważa, że rejestracje i certyfikat na odzysk wydane na jej rzecz nie zostały wydane w sposób uznaniowy, lecz udzielono ich na podstawie kontroli zgodności konkretnego procesu z definicją „odzysku” określoną w dekrete podatkowym. Renewi ponadto zauważa, że stosowanie różnych stawek opodatkowania procesów odzysku i unieszkodliwiania było częścią ogólnego systemu mającego zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw spełniających kryteria dotyczące różnych rodzajów działalności (zob. sekcja 4.2).

4.1. Prowadzenie składowiska i decyzja o zamknięciu

- (93) W swoich uwagach Renewi twierdzi, że złożyła wniosek o jedno zezwolenie w 2003 r. w celu uformowania składowiska ze zboczami o nachyleniu co najmniej 3 % po osadzeniu składowiska, aby umożliwić rekultywację składowiska po jego zamknięciu przez zapewnienie gromadzenia wód opadowych i biogazu. Na podstawie tego wniosku w dniu 18 grudnia 2003 r. wydano zezwolenie, które zastąpiono zarządzeniem ministerialnym z dnia 10 maja 2004 r. określającym warunki eksploatacji i zamknięcia składowiska w Mont-Saint-Guibert.
- (94) Od 30 listopada 2005 r. Renewi uzyskała szereg powiązanych rejestracji i certyfikatów na odzysk (zob. motywy 49–52) uprawniających do odzysku odpadów włóknistych w płatkach i rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych.
- (95) Renewi wyjaśnia, że od początku eksploatacji składowiska na podstawie jednego zezwolenia wydanego w 2004 r. ilości odpadów unieszkodliwianych na składowisku w Mont-Saint-Guibert uległy znacznemu zmniejszeniu w wyniku kolejnych zakazów unieszkodliwiania niektórych odpadów na składowisku wprowadzonych dekretem rządu Walonii z dnia 18 marca 2004 r. ⁽⁴⁶⁾ Doprowadziło to do zmniejszenia ilości unieszkodliwianych odpadów z 223 000 ton w 2009 r. do około 11 000 ton w 2010 r., w szczególności w wyniku wprowadzenia zakazu składowania rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych z gospodarstw domowych i biodegradowalnych odpadów organicznych na składowisku od dnia 1 stycznia 2010 r. ⁽⁴⁷⁾ Zakaz ten wynika z transpozycji dyrektywy w sprawie składowania odpadów.
- (96) Ze względu na zmniejszenie ilości odpadów, które można było unieszkodliwiać na składowisku, okazało się, że nie można już było zapewnić wypełnienia składowiska (do listopada 2014 r.) w okresie wstępnie przewidzianym w jednym zezwoleniu ⁽⁴⁸⁾. Po konsultacjach przeprowadzonych pod koniec 2010 r. i na początku 2011 r. podjęto decyzję o zakończeniu procesów przeprowadzanych na składowisku do wyznaczonego terminu oraz o rozpoczęciu procedury zamknięcia, o której mowa w art. 18 ust. 5, zgodnie ze szczególnymi warunkami określonymi w jednym zezwoleniu.

⁽⁴⁶⁾ Zob. przypis 39.

⁽⁴⁷⁾ Art. 2 ust. 7 dekretu rządu Walonii z dnia 18 marca 2004 r., przytoczony w przypisie 37.

⁽⁴⁸⁾ Renewi zwraca uwagę, że równolegle ze znacznym ograniczeniem regulacyjnym rodzajów odpadów dopuszczonych do składowania jedno zezwolenie przyczyniło się do zwiększenia maksymalnej ilości odpadów, które można deponować na składowisku w Mont-Saint-Guibert. Wzrost ten wynika z przyjęcia zarządzenia z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie sektorowych warunków prowadzenia składowisk, nakładającego obowiązek rekultywacji wszystkich składowisk na kształt kopuły, aby zapewnić minimalny stopień nachylenia zboczy wynoszący 3 % po osadzeniu składowiska oraz umożliwić przepływ grawitacyjny spływu wód opadowych do rowów znajdujących się wokół składowiska, w związku z czym jeszcze trudniej było Renewi wypełnić prowadzone przez nią składowisko zgodnie z wymogami określonymi w jednym zezwoleniu oraz w wyznaczonym terminie.

- (97) Ponadto Renewi podkreśla, że przed podjęciem decyzji o zakończeniu eksploatacji składowiska zwrócono się do komitetu naukowego o zbadanie, czy można ograniczyć ilość odpadów wymaganych w kontekście zamknięcia składowiska, aby móc zamknąć składowisko w jego aktualnej wówczas formie. Zdaniem Renewi w sprawozdaniu z dnia 11 marca 2011 r. komitet naukowy oszacował jednak, że resztkową ilość odpadów, które pozostały do przetworzenia na koniec 2010 r., można było zmniejszyć jedynie o 76 401 m³. W sprawozdaniu tym uzasadniono to obliczenie trudnością w zmianie profilu składowiska w Mont-Saint-Guibert, mając na uwadze to, że jego ostateczna powierzchnia, która została zdefiniowana w 2003 r., już była maksymalnie zbliżona do wymogów dotyczących spełnienia kryteriów minimalnego (3 %) i maksymalnego (14 %) stopnia nachylenia.
- (98) Uwzględniając z jednej strony strumienie odpadów, które Renewi wskazała, że może przetworzyć, a z drugiej strony badania rodzaju materiału, którego można użyć do zamknięcia składowiska, i postanowienia określone w jednym zezwoleniu, komitet naukowy stwierdził w swojej opinii z dnia 11 marca 2011 r., że odpadami, których można użyć podczas procedury zamknięcia w celu rekultywacji składowania, były głównie odpady włókniste w płatkach.
- (99) Na podstawie opinii komitetu naukowego oraz zgodnie z warunkami przedstawionymi w jednym zezwoleniu w następstwie procedury zamknięcia, którą wszczęto już w odniesieniu do sektora 1, w dniu 4 listopada 2011 r. minister środowiska wydał na rzecz Renewi rejestrację nr 2011/13/132/3/4 i powiązany certyfikat na odzysk, uprawniające do odzysku odpadów włóknistych w płatkach przez okres wynoszący 5 lat w ramach zamknięcia całego składowiska w Mont-Saint-Guibert.
- (100) W dniu 6 grudnia 2013 r. komitet naukowy powtórzył swoją opinię z 2011 r., nalegając, że „jedynym akceptowalnym rozwiązaniem technicznym jest zamknięcie składowiska z wykorzystaniem materiału mającego identyczne właściwości techniczne – w szczególności pod względem gęstości – co odpady włókniste w płatkach. Każde rozwiązanie alternatywne oznaczałoby przesunięcie zamknięcia składowiska przez dłuższy okres, jak również wydłużenie etapu następującego po zamknięciu składowiska”. W świetle tej opinii komitetu naukowego w dniu 18 sierpnia 2015 r. wydano nową rejestrację i nowy certyfikat użytkowników końcowych nr 2015/13/223/3/4 na okres wynoszący 5 lat.
- (101) Renewi podkreśla, że wszystkie certyfikaty użytkowników końcowych wymagały przeprowadzenia testów jakości w celu zweryfikowania zgodności z tymi wymogami. W ten sposób zgodność odpadów włóknistych w płatkach z wymogami dotyczącymi rejestracji i certyfikatów na odzysk podlegała weryfikacji. Renewi kwestionuje zatem argument przedstawiony przez Komisję w jej decyzji o wszczęciu postępowania, że rejestracje i certyfikaty nie zezwalają na zbadanie składu odpadów włóknistych w płatkach oraz tego, jakie właściwości masa włóknista musi posiadać.

4.2. Prawidłowe stosowanie dekretu podatkowego i zarządzenia w sprawie odzysku przez ministra

- (102) Renewi twierdzi, że w dekrete podatkowym przewidziano obniżoną stawkę podatkową mającą zastosowanie do procesów odzysku odpadów na składowiskach przeprowadzanych przez wszystkie przedsiębiorstwa przetwarzające odpady, które przeprowadzają tego rodzaju procesy.
- (103) Art. 6 ust. 1 pkt 12 (wcześniej art. 6 ust. 1 pkt 11) dekretu podatkowego stanowi, że stawka wynosząca 0 EUR za tonę w latach 2005–2015 i 20 EUR za tonę po 2015 r. ma zastosowanie do „wykorzystywania odpadów nadających się do odzysku na składowiskach jako substytutów produktów lub sprzętu niezbędnych do prowadzenia i rekultywacji składowiska, w tym po jego zamknięciu, zgodnie z pozwoleniem na eksploatację lub pozwoleniem środowiskowym”.
- (104) Według Renewi w artykule tym określono szereg obiektywnych i wstępnie zdefiniowanych kryteriów, zgodnie z którymi każde przedsiębiorstwo, które (1) wykorzystuje odpady nadające się do odzysku na składowisku (2) jako substytut produktów lub sprzętu (3) niezbędnych do prowadzenia i rekultywacji składowiska, w tym po jego zamknięciu, (4) zgodnie z pozwoleniem na eksploatację lub pozwoleniem środowiskowym, może skorzystać z obniżonej stawki podatkowej mającej zastosowanie do procesów odzysku. W załączniku 1 do zarządzenia w sprawie odzysku zawarto wykaz odpadów, które są automatycznie uważane za nadające się do odzysku. Renewi podkreśla jednak, że załącznik 1 nie jest wyczerpujący, ponieważ nie można *a priori* sporządzić wyczerpującego wykazu wszystkich odpadów, które mogłyby nadawać się do odzysku. Renewi twierdzi ponadto, że w art. 13 zarządzenia w sprawie odzysku przewidziano możliwość wydania przez ministra, w formie rejestracji i certyfikatów, zezwolenia na odzysk innych odpadów innych niż niebezpieczne, niewymienionych w załączniku 1. W opinii Renewi odpady te, zatwierdzone przez ministra, można zatem uznać za „nadające się do odzysku” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 12 (dawniej 11) dekretu podatkowego z 2007 r.

- (105) Renewi wskazuje, że w momencie wydawania rejestracji i certyfikatów decyzja ministra ograniczona jest różnego rodzaju obowiązującymi dekretemi i zarządzeniami oraz szeregiem decyzji i analiz przeprowadzonych wcześniej, które ściśle ograniczają uprawnienia decyzyjne ministra.
- (106) Renewi wskazuje zatem, że minister musiał sprawdzić, że zostały spełnione warunki określone w art. 3 i 6 postanowienia w sprawie odzysku. Podjęła ona swoją decyzję zgodnie z art. 13 zarządzenia w sprawie odzysku, które stanowi, że „Minister może opowiedzieć się za odzyskiem odpadów innych niż niebezpieczne, których nie wymieniono w załączniku I, oraz odzyskiem odpadów innych niż niebezpieczne innych niż przewidziane w załączniku I do niniejszego dekretu w odniesieniu do każdej osoby, która złoży wniosek o rejestrację zgodnie z procedurą określoną w niniejszym dekrete. W przypadku takiej rejestracji nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dekretu z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie odpadów”.
- (107) W tym kontekście Renewi wskazuje, że Komisja w swoim zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa ⁽⁴⁹⁾ określa, że „fakt, że ulga podatkowa wymaga uprzedniego zezwolenia administracyjnego, nie oznacza automatycznie, że stanowi ona środek selektywny. Nie ma to miejsca, jeżeli uprzednie zezwolenie administracyjne oparte jest na obiektywnych, niedyskryminujących kryteriach znanych z wyprzedzeniem, co ogranicza uznaniowość organów publicznych. Taki system uprzedniego zezwolenia administracyjnego musi być również oparty na systemie proceduralnym, który jest łatwo dostępny i który zapewnia obiektywne i bezstronne rozpatrywanie wniosków o zezwolenie w rozsądnym terminie; musi również istnieć możliwość odwołania się w ramach postępowania sądowego lub podobnego do sądowego od decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia”.
- (108) W zakresie, w jakim minister, wydając tę decyzję, była związana poszczególnymi przepisami mającymi zastosowanie na mocy ustawodawstwa Walonii i miała swobodę uznania jedynie w odniesieniu do rodzaju odpadów dopuszczonych do odzysku, a także w zakresie, w jakim swoboda ta była ograniczona uprzednio określonymi, obiektywnymi i niedyskryminacyjnymi badaniami naukowymi i kryteriami, konieczność uzyskania zezwolenia administracyjnego w celu skorzystania ze stawki podatkowej mającej zastosowanie do procesów odzysku nie oznaczała, że środki dotyczące zezwoleń miały charakter selektywny.
- (109) Renewi wskazuje również, że zmuszeni byli składać wnioski do minister wraz ze „wszystkimi dokumentami wymaganymi do ustalenia okoliczności produkcji, właściwości odpadów i metod ich wykorzystania”. Przy składaniu tych wniosków, podobnie jak w przypadku wszystkich wniosków o zezwolenie wydawanych w odniesieniu do składowiska w Mont-Saint-Guibert, kierowano się opiniami komitetu naukowego złożonego z niezależnych ekspertów. W szczególności opinie te stanowią ramy dla wniosków o zezwolenie i decyzji minister o udzieleniu zezwolenia w celu zapewnienia jak najściślejszej zgodności tych wniosków i decyzji z wynikami przeprowadzonych ocen oddziaływania i wpływu na środowisko, biorąc pod uwagę trudności geotechniczne występujące w tym miejscu. W związku z tym minister wydawała rejestracje i certyfikaty na odzysk zawsze na podstawie informacji pochodzących z tych różnych źródeł, a w szczególności opierając się na opiniach komitetu naukowego z dnia 23 czerwca 2005 r., 28 marca 2006 r., 11 marca 2011 r. i 6 grudnia 2013 r., przedstawionych w dokumentacji wniosku.
- (110) Ponadto we wszystkich tych decyzjach o zezwoleniu zawarto „instrukcje dla użytkownika”, w których opisano okoliczności produkcji, właściwości odpadów dopuszczonych do odzysku oraz metody ich wykorzystania. We wszystkich certyfikatach użytkowników końcowych przewidziano również konieczność przeprowadzenia badań jakości odpadów dopuszczonych do odzysku w celu sprawdzenia zgodności z wymaganymi właściwościami.
- (111) Renewi uważa zatem, że rejestracje i certyfikaty wydano zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz że minister nie miała uprawnień dyskrecjonalnych. Tym samym Renewi utrzymuje, że przedmiotowe środki nie stanowią środków indywidualnych, ale są raczej środkami przyjętymi zgodnie z ogólnym systemem, którego selektywności nie można po prostu domniemywać, lecz należy ją udowodnić.

⁽⁴⁹⁾ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1).

- (112) Ponadto Renewi odwołuje się do przykładu przedsiębiorstwa BEP Environnement, któremu przyznano rejestrację w 2008 r. zgodnie z art. 13 zarządzenia w sprawie odzysku, co umożliwiło mu prowadzenie działalności w zakresie odzysku „rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych innych niż niebezpieczne” na swoim składowisku w Happe-Chapois, w celu przeprowadzenia prac niezbędnych do trwałego zainstalowania kopuły przewidzianej w pozwoleniu na eksploatację. Ze względu na konieczność posiadania kopuły o określonej wysokości w celu uzyskania średniego nachylenia zbocza kopuły wynoszącego co najmniej 3 % oraz z uwagi na fakt, że wykonawca nie był w stanie osiągnąć wymaganego poziomu podczas realizacji procesu z powodu wejścia w życie dekretu rządu Walonii z dnia 18 marca 2004 r. zakazującego umieszczania niektórych odpadów na składowisku, minister Walonii wydał na rzecz BEP Environnement dokumentację rejestracyjną wymaganą do rozpoczęcia procesu odzysku w celu odnowienia terenu.

4.3. Powody, dla których Renewi w procesie wypełniania wykorzystywała głównie odpady włókniste w płatkach

- (113) Renewi zauważa, że badania przeprowadzone w celu udzielenia pozwolenia na eksploatację składowiska w Mont-Saint-Guibert obejmowały szczególne rozważania dotyczące możliwości wykorzystania „materiałów wysokiej jakości” do procesów składowania odpadów przeprowadzanych w kontekście procedury zamknięcia składowiska, w rozumieniu art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Możliwość tę jednak odrzucono w celu ochrony surowców pierwotnych, wykorzystując zamiast nich odpady. Według Renewi rozważano możliwość stworzenia kopuły przy użyciu materiałów innych niż odpady, ale koncepcję tę bardzo szybko odrzucono, ponieważ było oczywiste, że w rezultacie materiały takie zostaną zmarnowane. Renewi uważa, że celem prowadzonych działań nie było zastąpienie jednego rodzaju odpadów innym, ponieważ po wygaśnięciu jednego zezwolenia odpadów nie można już było wprowadzać na składowisko w celu ich utylizacji. Renewi utrzymuje, że odpadami odzyskanymi na składowisku zastąpiono materiały wysokiej jakości – które musiałyby zostać wykorzystane zamiast odpadów – nie zaś inne rodzaje odpadów, których wprowadzanie na składowisko było w tym czasie zabronione. Tym samym warunek dotyczący zastąpienia materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych, który zgodnie z prawem Unii uważa się za istotny dla procesu odzysku, zostałby w przedmiotowej sprawie w sposób wyraźny spełniony.
- (114) Renewi utrzymuje, że komitet naukowy wybrał odpady włókniste w płatkach jako główny materiał do wypełnienia składowiska (oprócz rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowych, na zasadzie pozostałości, jak wyjaśniono w sekcjach 3.1 i 3.2) ze względów technicznych związanych z celami środowiskowymi jednego zezwolenia oraz ze względu na dostępność tej masy w wystarczających ilościach, a także na jej gęstość i przenikalność.
- (115) W związku z tym odpady włókniste w płatkach wykorzystano do zapewnienia wymaganej wysokości i nachylenia zbocza kopuły. Odpady tego typu miały szczególne właściwości umożliwiające osiągnięcie tego celu: (i) bardzo niską gęstość (0,4 t/m³ w momencie umieszczenia na składowisku i 0,6 t/m³ po osadzeniu); (ii) brak biodegradowalności i brak ryzyka wywołania reakcji degradacji odpadów; oraz (iii) przenikalność.
- (116) Renewi wskazuje również, że odzysk materiałów, uznany za samodzielną metodę odzysku odpadów, uznano w jednym zezwoleniu, a następnie w dekrete podatkowym, za rozwiązanie najkorzystniejsze dla środowiska w celu dokonania niezbędnego odnowienia składowiska.
- (117) Zdaniem Renewi przedmiotowe palne i niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach nie nadawały się do spalania ani nie można ich było wykorzystać jako paliwo w piecu cementowym, a zatem nie można było ich spalać w celu wytworzenia energii (zob. motyw 54). Żadna z kilku innych spalarni, które mogłyby być skłonne przyjąć pewną (ograniczoną) ilość odpadów włóknistych w płatkach o tak wysokiej wartości kalorycznej netto, nie mogła stać się istotną alternatywą, np. z powodów związanych z zawartością chloru w przedmiotowej masie lub z powodu odległości między tymi spalarniami a zakładem produkcyjnym tej masy włóknistej.
- (118) Renewi twierdzi również, że wartość kaloryczna netto odpadów włóknistych w płatkach jest o wiele za niska, aby odpady takie można było spalać w piecu cementowym. Wynika to z faktu, że aby odpady można było spalać w piecu cementowym, ich wartość kaloryczna netto musi wynosić około 17 000–18 000 kJ/kg.

- (119) Ponadto, ze względu na fakt, że odpady włókniste w płatkach wykorzystywane na składowisku w Mont-Saint-Guibert nie są przeznaczone do spalania w spalarni ani piecu cementowym, nie poddaje się ich żadnej obróbce wstępnej związanej z zawartością chloru w tej masie. W celu spełnienia nałożonych na te zakłady obowiązków związanych z ochroną środowiska – w szczególności w odniesieniu do ilości chloru w oparach uwalnianych ze spalarni lub pieców cementowych – w zakładach tych ustala się jednak maksymalne poziomy zawartości chloru, powyżej których odpady z taką zawartością nie są przyjmowane. Poziomy te ustala się zazwyczaj na około 0,8–1 %. Taki maksymalny poziom zawartości chloru można osiągnąć jedynie dzięki poddaniu odpadów specjalnej obróbce wstępnej. Ponieważ nie ma to miejsca w przypadku odpadów włóknistych w płatkach odzyskanych na składowisku w Mont-Saint-Guibert, Renewi utrzymuje, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – odpady te nie mogły zostać dopuszczone do spalania w spalarni ani piecu cementowym. Renewi stwierdza zatem, że przedmiotowych odpadów włóknistych w płatkach nie można było wykorzystać do odzysku energii i że w przypadku tych odpadów brak jest alternatywnych zastosowań, które byłyby bardziej zgodne z hierarchią postępowania z odpadami.

5. OCENA DOMNIEMANEGO ŚRODKA POMOCY

5.1. Brak pomocy

- (120) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.”. W związku z powyższym, aby środek mógł kwalifikować się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być spełnione wszystkie warunki określone w tym przepisie ⁽⁵⁰⁾.

5.1.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (121) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto musi istnieć możliwość przypisania takich korzyści państwu.
- (122) W przedmiotowej sprawie przekazanie zasobów państwowych przybrało formę uszczuplenia dochodów podatkowych, ponieważ certyfikaty użytkowników końcowych przyznane, prawdopodobnie niesłusznie, przez władze walońskie umożliwiły Renewi skorzystanie z obniżonej stawki podatku regionalnego od składowania odpadów na składowisku zamiast normalnie stosowanej, pełnej stawki.
- (123) Należy ustalić możliwość przypisania przedmiotowego środka państwu członkowskiemu.
- (124) Zgodnie z orzecznictwem, aby ocenić, czy środek można przypisać państwu, konieczne jest ustalenie, czy organy władzy publicznej zaangażowane były w przyjmowanie tego środka ⁽⁵¹⁾.
- (125) Po pierwsze, należy zauważyć, że dekret podatkowy jest aktem przyjętym przez władze Walonii, podobnie jak przyznanie obniżki podatku. Podobnie kolejne rejestracje dotyczące odzysku oraz przyznanie Renewi powiązanych certyfikatów użytkownikom końcowych opierają się na decyzji walońskiej minister środowiska. Tym samym należy uznać, że przedmiotowy środek można przypisać państwu.
- (126) W związku z powyższym Komisja uważa, że środek ten prawdopodobnie pozbawił państwo zasobów państwowych oraz że środki można przypisać państwu.

5.1.2. Brak korzyści

- (127) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za pomoc państwa uznaje się środki, które niezależnie od ich formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób pośredni lub bezpośredni lub które można uznać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych ⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, pkt 38 oraz przywołane orzecznictwo.

⁽⁵¹⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 17 i 18.

⁽⁵²⁾ Zob. wyrok przytoczony w przypisie 42, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 października 2014 r., Navatia, S.A., C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, pkt 21.

- (128) Pojęcie korzyści gospodarczej obejmuje zmniejszenie zwykłego obciążenia podatkowego, które ma wpływ na budżet przedsiębiorstwa. Z drugiej strony w decyzji podatkowej nie przyznaje się żadnej korzyści, jeżeli podatnik płaci podatki, które zwykle są należne zgodnie z prawidłowo zastosowanymi przedmiotowymi przepisami (krajowymi i międzynarodowymi).
- (129) W dekrete podatkowym Regionu Walońskiego z 2007 r. przewidziano różnego rodzaju podatki za prowadzenie składowiska odpadów, w zależności od zastosowanej metody przetwarzania tych odpadów. Odzysk odpadów podlega zatem korzystniejszej stawce opodatkowania niż metody przetwarzania, które są bardziej szkodliwe dla środowiska i zdrowia publicznego, takie jak unieszkodliwianie odpadów.
- (130) W celu rozstrzygnięcia, czy Renewi przyznano korzyść w wyniku zastosowania takiej obniżonej stawki podatkowej, konieczne jest określenie klasyfikacji przedmiotowego procesu w świetle definicji zawartych w mających zastosowanie przepisach UE oraz wyjaśnień zawartych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

5.1.3. Proces odzysku odpadów

- (131) Procesy odzysku materiałów i wypełniania wyrobisk zdefiniowano w dyrektywie w sprawie odpadów (zob. motywy 21 i 22).
- (132) W załącznikach I II do tej dyrektywy wymieniono również procesy, które można sklasyfikować odpowiednio jako unieszkodliwianie i odzysk odpadów. Trybunał Sprawiedliwości wskazał przepisy dyrektywy, zgodnie z którymi przykłady te nie są wyczerpujące, a w przypadku gdy wyłącznie na podstawie opisu przedmiotowych procesów określonego procesu przetwarzania odpadów nie można przypisać do żadnego z procesów lub kategorii procesów wymienionych w załącznikach I II do wspomnianej dyrektywy, proces taki należy klasyfikować indywidualnie w świetle celów i definicji tej dyrektywy. Konieczne jest zatem ustalenie, czy głównym celem danego procesu jest odzysk odpadów, które zastępują inne materiały, które mogłyby zostać wykorzystane.
- (133) Jak określono szczegółowo w motywach 27–32, proces musi spełniać dwa warunki, aby mógł zostać zaklasyfikowany jako proces odzysku odpadów: (i) warunek zachowania oraz (ii) warunek odpowiedniości.
- (134) Do celów analizy warunków zachowania i odpowiedniości oba rodzaje odpadów włóknistych w płatkach (palne i niebiodegradowalne odpady włókniste w płatkach), wykorzystywane zarówno na składowisku odpadów w sektorze 1, jak i w sektorach od 2 do 8, zgodnie z rejestracją tych rodzajów masy jako odpadów innych niż niebezpieczne na mocy zarządzenia rządu Walonii z dnia 10 lipca 1997 r. (zob. motywy 53 i 148), będą rozpatrywane łącznie. Kwestię rozdrobnionych odpadów wielkogabarytowe wykorzystanych do procesów odzysku wyłącznie w 2009 r. zostanie również przeanalizowana w odniesieniu do tych dwóch warunków.
- (135) Odpady wykorzystane w fazie przysypywania, zgodnie z rejestracją uzyskaną w 2016 r. (zob. motyw 71), odpowiadają odpadom wymienionym w załączniku 1 do postanowienia w sprawie odzysku, a zatem są *de facto* uznawane za nadające się do odzysku (w przeciwieństwie do odpadów, w przypadku których należy wystąpić o certyfikat *ad hoc*, takich jak wspomniane powyżej dwa rodzaje odpadów włóknistych w płatkach).
- (136) Chociaż skargę złożono 18 września 2015 r. i odnosiła się ona do rejestracji dotyczących odzysku odpadów oraz certyfikatów użytkowników końcowych uzyskanych przez Renewi przed tą datą, Komisja w swojej analizie weźmie również pod uwagę rejestracje i certyfikaty przyznane Renewi w późniejszym czasie.

5.1.3.1. Warunek zachowania

- (137) Trybunał Sprawiedliwości jest zdania, że istotna cecha procesu odzysku odpadów leży w tym, że jego głównym celem jest to, że odpady mogą spełnić użyteczne zadanie, zastępując inne materiały, które musiałyby zostać wykorzystane w celu spełnienia tego zadania, co pozwala zachować zasoby naturalne.
- (138) Zachowanie zasobów naturalnych musi być głównym celem procesu odzysku. Jeżeli natomiast zachowanie zasobów naturalnych jest jedynie skutkiem ubocznym procesu, którego głównym celem jest unieszkodliwianie odpadów, nie może ono podważyć kwalifikacji tego procesu jako procesu unieszkodliwiania.

- (139) Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości należy zatem ustalić, czy przedmiotowy proces zostałby przeprowadzony nawet w sytuacji braku dostępnych odpadów, w którym to przypadku konieczne byłoby użycie innych materiałów.
- (140) Komisja zauważa, po pierwsze, że z uwag zgłoszonych przez strony wynika, iż jedno zezwolenie zobowiązywało Renewi, ze względu na kwestie związane z ochroną środowiska, do przeprowadzenia procesów odzysku w celu odnowienia sektora 1 składowiska w Mont-Saint-Guibert (zob. motyw 47). W związku z tym Renewi wystąpiła o wydawanie kilku certyfikatów i te certyfikaty uzyskała (zob. motywy 49–52).
- (141) Jeśli chodzi o sektory 2–8, jedno zezwolenie z dnia 10 maja 2004 r. początkowo umożliwiało Renewi eksploatację tych sektorów (zob. motyw 47). Komisja zwraca jednak uwagę, że w następstwie decyzji o zamknięciu składowiska zgodnie z wymogami jednego zezwolenia i na podstawie zaleceń komitetu naukowego zawartych w sprawozdaniu z dnia 11 marca 2011 r. od 2011 r. Renewi była prawnie zobowiązana do zamknięcia i odnowienia całości składowiska w Mont-Saint-Guibert w odniesieniu do sektorów 1–8 (zob. motywy 65–72).
- (142) Komisja stwierdza zatem, że na mocy prawodawstwa Walonii wymaga się, aby nachylenie zbocza kopuły nie przekraczało wysokości określonej w jednym zezwoleniu i nie miało wartości mniejszej niż 3 %. W zezwoleniu udzielonym Renewi narzucono maksymalną wysokość 161 metrów i minimalnie 3 % nachylenie zbocza kopuły (maksymalnie 14 %). Zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, jeśli osiągnięcie tej wysokości okaże się niemożliwe, Renewi jest zobowiązana do wypełnienia składowiska materiałami posiadającymi cechy i spełniającymi warunki odpadów nadających się do odzysku zgodnie z zarządzeniem w sprawie odzysku. W wyniku kolejnych zakazów trwałego składowania niektórych odpadów na składowiskach wprowadzonych dekretem rządu Walonii z dnia 18 marca 2004 r. (zob. motywy 59 i 62), uniemożliwiających zapewnienie składowiska w terminach pierwotnie określonych w jednym zezwoleniu, podjęto decyzję o zakończeniu procesów prowadzonych na składowisku. Wykorzystanie odpadów włóknistych w płatkach było ponadto uzasadnione techniczną niemożnością zamknięcia składowiska przy istniejącej ilości odpadów (zob. motyw 68).
- (143) Odnowienie składowiska (utworzenie kopuły i przysypywanie) (zob. motywy 69 i 71) musiałoby zatem w każdym przypadku mieć miejsce na skutek takich obowiązków regulacyjnych, nawet gdyby odpowiednie odpady nie były dostępne w ilościach wystarczających do takiego odnowienia.
- (144) Tym samym do odnowienia składowiska wykorzystano jedynie odpady włókniste w płatkach i rozdrobnione odpady wielkogabarytowe, chociaż możliwe było użycie innych materiałów, które istniały w tym czasie i były dostępne w wystarczających ilościach. Materiały te, takie jak keramzyt, różne rodzaje pianki i skały z lawy wulkanicznej (zob. motywy 87–89), były zgodne ze szczegółowymi wymogami dotyczącymi odnowienia składowiska.
- (145) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że w omawianym przypadku warunek zachowania został spełniony.

5.1.3.2. Warunek odpowiedniości

- (146) Zdaniem Trybunału proces można zaklasyfikować jako proces odzysku tylko wtedy, gdy zgodnie z najnowszą wiedzą naukową i techniczną wykorzystane odpady są odpowiednie do tego celu.
- (147) Zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów (zob. motyw 32) odpady obojętne lub odpady inne niż odpady niebezpieczne nadają się do wykorzystania w pracach związanych z ponowną przebudową lub odnawianiem. Ponadto w art. 3 pkt 17a dyrektywy w sprawie odpadów potwierdzono, że odpady inne niż niebezpieczne nadają się również do celów wypełniania wyrobisk (zob. motyw 33).
- (148) Komisja zauważa, że władze walońskie i Renewi potwierdziły, że odpady włókniste w płatkach nie są odpadem niebezpiecznym zgodnie z warunkami określonymi w zarządzeniu rządu Walonii z dnia 10 lipca 1997 r. ustanawiającym klasyfikację odpadów oraz w poszczególnych rejestracjach i certyfikatach wydanych Renewi. Brak niebezpiecznego charakteru odpadów (zob. motyw 53) jest zatem zgodny z art. 13 zarządzenia w sprawie odzysku, w którym określono warunek konieczny wykorzystania odpadów w celu ich odzysku (zob. motyw 18).

- (149) Chociaż władze walońskie przyjęły, że odpadów włóknistych w płatkach nie można uznać za odpady obojętne *sensu stricto*, z informacji przedstawionych przez strony wynika wyraźnie, że w niniejszej sprawie i pod względem faktycznego wykorzystania odpady te mają szereg cech charakterystycznych dla odpadów obojętnych. W związku z tym prawdopodobieństwo zapalenia się odpadów włóknistych w płatkach w wyniku ich wykorzystania do wypełnienia terenu jest niewielkie (zob. motywy 84 oraz 117–119).
- (150) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że w szczególnych okolicznościach przedmiotowej sprawy odpady włókniste w płatkach można uznać za odpowiednie odpady oraz że spełniono warunek odpowiedniości. Podobnie w odniesieniu do odpadów wielkogabarytowych wykorzystywanych w okresie od lutego do grudnia 2009 r. Komisja uważa, że w niniejszej sprawie można uznać, że odpady spełniają warunek odpowiedniości oraz że mają one cechy techniczne niezbędne do rekultywacji składowiska, mianowicie niską gęstość, brak biodegradowalności i dostępność w wystarczających ilościach (zob. motyw 85).
- (151) W świetle powyższego Komisja uważa, że władze walońskie prawidłowo sklasyfikowały przedmiotowe procesy jako procesy odzysku w rozumieniu dyrektywy w sprawie odpadów, w szczególności definicji procesu wypełniania wyrobisk, jak określono w art. 3 pkt 17a tej dyrektywy, a także prawidłowo zastosowały wynikającą z tego obniżoną stawkę podatkową zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa Regionu Walońskiego. Komisja stwierdza zatem, że przedmiotowy środek nie przynosi korzyści Renewi.

5.1.4. Brak selektywności

- (152) Komisja zauważa, że skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie jest skierowana przeciwko całemu regionalnemu systemowi podatkowemu Walonii w odniesieniu do składowania odpadów na wysypiskach, ale jedynie przeciwko jego zastosowaniu do konkretnego przypadku procesów realizowanych na składowisku Mont-Saint-Guibert na podstawie powiązanych rejestracji i certyfikatów użytkowników końcowych przyznanych kolejno Renewi przez Region Waloński.
- (153) Ocena selektywności środków podatkowych przebiega w drodze trzyetapowej analizy: (i) po pierwsze, należy określić system odniesienia; (ii) po drugie, należy ustalić, czy dany środek stanowi wyjątek w ramach tego systemu w zakresie, w jakim wprowadza różnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej; (iii) po trzecie, należy ustalić, czy wyjątek ten jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia.
- (154) System odniesienia obejmuje spójny zbiór zasad, które na ogół mają zastosowanie – na podstawie obiektywnych kryteriów – do wszystkich przedsiębiorstw objętych jego zakresem, jak określono w celu tego systemu. W przypadku podatków system odniesienia opiera się na takich elementach, jak podstawa opodatkowania, podatnicy, zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego i stawki podatkowe. W rezultacie systemem odniesienia jest zasadniczo sama opłata ⁽⁵³⁾.
- (155) W niniejszej sprawie systemem odniesienia jest podatek od odzysku odpadów na składowisku, jak wynika z przepisów dekretu podatkowego z dnia 22 marca 2007 r., zmieniającego go dekretu z dnia 19 czerwca 2015 r. oraz zarządzenia w sprawie odzysku. System ten opiera się na następujących czynnikach:
- a) stawka podatkowa wynosi 0 EUR/tonę, zastąpiona stawką w wysokości 20 EUR/tonę zgodnie z dekretem z dnia 19 czerwca 2015 r.;
 - b) stawkę tę stosuje się do odpadów nadających się do odzysku wykorzystywanych na składowisku;
 - c) osobą zobowiązaną do zapłaty podatku jest podmiot zajmujący się składowiskiem.
- (156) Czynniki wymienione w motywie 134 są kryteriami obiektywnymi. Ponadto są one zgodne z celem podatku od odzysku odpadów na składowisku. W szczególności w porządku prawnym Regionu Walońskiego, podobnie jak w unijnych ramach regulacyjnych dotyczących odpadów, rozróżnia się procesy unieszkodliwiania odpadów i procesy odzysku odpadów. W ustawodawstwie Regionu Walońskiego przewidziano dwie różne stawki podatkowe dla tych dwóch różnych rodzajów procesów, które można prowadzić na składowisku. Aby zachęcić do wykorzystania procesów odzysku, stawka podatkowa obowiązująca w przypadku procesów odzysku jest bardziej korzystna niż stawka obowiązująca w przypadku procesów unieszkodliwiania.

⁽⁵³⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa cytowane w przypisie 49, pkt 133–134.

- (157) Zastosowanie stawki w wysokości 0 EUR/tonę i – od lipca 2015 r. 20 EUR/tonę – w odniesieniu do odpadów nadających się do odzysku wykorzystywanych na składowisku jest środkiem ogólnym, który może być stosowany przez dowolne przedsiębiorstwo prowadzące działalność związaną z gospodarowaniem odpadami, o czym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 12 (wcześniej 11) dekretu podatkowego. Środek ten przewiduje, w sposób ogólny i abstrakcyjny, obniżoną stawkę w przypadku odpadów nadających się do odzysku wykorzystywanych na składowisku jako substytuty produktów lub sprzętu niezbędnych do prowadzenia i rekultywacji składowiska, w tym późniejszego postępowania, zgodnie z pozwoleniem na eksploatację lub pozwoleniem środowiskowym. Stawka ta nie wprowadza zróżnicowania wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, ponieważ podmiot zajmujący się składowiskiem, na którym wykorzystuje się odpady nadające się do odzysku w kontekście procesu odzysku, nie znajduje się – jeżeli chodzi o cel przyświecający systemowi, w szczególności propagowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i odzysku odpadów w Regionie Walońskim – w takiej samej sytuacji jak podmiot prowadzący proces odzysku.
- (158) Stosowanie obniżonej stawki podatkowej do procesów prowadzonych na składowisku Mont-Saint-Guibert jest zgodne z obowiązującymi przepisami podatkowymi i przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, co jest zgodne z hierarchią postępowania z odpadami i nie wynika z uznaniowej decyzji właściwego ministra Regionu Walońskiego. W związku z tym Komisja zauważa, na podstawie informacji przekazanych przez strony, że decyzje ministra dotyczące sklasyfikowania procesu jako odzysk lub unieszkodliwianie są ściśle ograniczone i stanowią część toczącego się postępowania administracyjnego, podczas którego ocenia się kryteria określające, co może stanowić procesy odzysku. W tym względzie Komisja zauważa, że klasyfikacja ta nie jest w żaden sposób subiektywna, ponieważ zależy od ścisłego przestrzegania obowiązujących przepisów i opiera się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach, zdefiniowanych wcześniej w różnych obowiązujących dekretych i zarządzeniach (zob. motywy 105–111).
- (159) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że domniemany środek pomocy nie ma charakteru selektywnego.

6. WNIOSKI

- (160) Podsumowując, Komisja stwierdza, że przedmiotowy środek, mianowicie stosowanie w odniesieniu do działalności Renewi na składowisku Mont-Saint-Guibert obniżonej stawki podatkowej obowiązującej w przypadku procesów odzysku zamiast pełnej stawki obowiązującej w przypadku procesów unieszkodliwiania nie stanowi pomocy państwa,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek zastosowany przez Region Waloński na rzecz Renewi, opisany w motywach 7–10 niniejszej decyzji, nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Belgii.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 marca 2023 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji