

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2004. október 14. *

A C-113/02. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt

a Bírósághoz 2002. március 27-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: H. van Lie, meghatalmazotti minőségben, segítői: M. van der Woude és R. Wezenbeek-Geuke advocaten, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Holland Királyság** (képviseli: H. G. Sevenster, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

* Az eljárás nyelve: holland.

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök (előadó), A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, M. K. Lenaerts és S. von Bahr bírák,

főtanácsnok: F. G. Jacobs,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2004. május 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az Európai Közösségek Bizottsága keresetében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Holland Királyság nem teljesítette az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló, 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendelet (HL L 30., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 176. o.) 7. cikkének (4) bekezdése, valamint az 1996. május 24-i 96/350/EK bizottsági határozattal (HL L 135., 32. o.) és

az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 78., 32. o.) módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o., a továbbiakban: 75/442 irányelv) 1. cikkének e) és f) pontja és 7. cikkének (1) bekezdése, valamint az EK 86. cikkel együtt olvasott EK 82. cikk alapján fennálló kötelezettségeit.

- 2 A Bizottság elállt a 75/442 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének, valamint az EK 86. cikkel együtt olvasott EK 82. cikk megsértésével kapcsolatos jogalapjaitól.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

Fogalommeghatározások

- 3 A 259/93 rendelet 2. cikkének i) és k) pontjában a hulladékok vonatkozásában egyrészt az „ártalmatlanítást”, mint „a 75/442/EGK irányelv 1. cikkének e) pontja szerinti ártalmatlanítást”, másrészt a „hasznosítást”, mint „a 75/442/EGK irányelv 1. cikkének f) pontja szerinti hasznosítást” határozza meg.
- 4 Az említett irányelv 1. cikkének e) pontja értelmében „ártalmatlanításnak” minősül „a II.A mellékletben felsorolt bármely művelet”, az 1. cikk f) pontja szerint pedig „hasznosításnak” minősül „a II.B mellékletben felsorolt bármely művelet”.

- 5 A „hulladékégetés szárazföldön” fogalma a 75/442 irányelv II.A. mellékletének D10-es pontjában szerepel, és következésképpen „ártalmatlanítási” műveletnek minősül. Ezzel szemben ugyanezen irányelv II.B. mellékletének R1-es pontjából az következik, hogy az „elsődlegesen [f]űtőanyagként történő felhasználás vagy más módon energia előállítása” esetében hasznosításról van szó.

Az anyagi jogi szabályok

- 6 A hasznosításra szánt hulladékokat illetően a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdése szerint „[a] küldő és a rendeltetési ország illetékes hatóságai indokolt kifogásokat emelhetnek a tervezett szállítás ellen: [...]

— ha a hasznosítható és nem hasznosítható hulladék aránya, a véglegesen hasznosítható anyagok becsült értéke vagy a hasznosítás költsége és a nem hasznosítható hányad ártalmatlanításának a költsége gazdasági és környezetvédelmi szempontból nem indokolja a hasznosítást.”

A nemzeti szabályozás

- 7 A Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II 1997-2007 (a veszélyes hulladékok kezelésének többéves terve, a továbbiakban: MJP-GA II) az Európai Unióban történő hasznosítás érdekében történő behozatalokra és kivitelekre vonatkozó első részének 8.3. fejezetében a következőképpen rendelkezik:

„A [159/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik francia bekezdésében] meghatározott kifogás alkalmazásakor a következőkre kell figyelemmel lenni:

A hasznosításra szánt veszélyes hulladékok határon át történő szállításának célja az Európai Unió által előnyben részesített újrahasznosítás elősegítése kell, hogy legyen. Ebből a szempontból a végleges ártalmatlanítással szemben előnyben részesítik a hasznosítást. Ennek megvalósítása érdekében a hasznosításra szánt és a nem hasznosításra szánt hulladékok arányát (hasznosítási mérték) veszik alapul.

Minden értesítést ezen kifogás alapjául szolgáló indok szempontjából vizsgálnak meg — anélkül, hogy korlátoznák a kifogás alapjául szolgáló bármilyen más indok érdemi vizsgálatát — a következő eljárás szerint:

„a) ha a határon átszállítandó hulladékmennyiség kevesebb mint 20%-át (tömegszázalék) hasznosítják a küldő tagállamban — mivel utóbb nagy hulladékmenyiséget kell véglegesen ártalmatlanítani — minden egyes kérelemre külön-külön kell alkalmazni azokat a 259/93 rendelet [7. cikkében] meghatározott indokokat, amelyek alapján kifogást lehet emelni. A b) pont lábjegyzetében meghatározott határérték azonban egyik esetben sem alkalmazandó. A hasznosított anyagok 20%-os mértékét az eredeti anyagmennyiség súlya alapján kerül kiszámításra, figyelmen kívül hagyva a kezeléssel összefüggő esetleges súlygyarapodást. [...]

b) más esetekben általában akkor lehet kifogást emelni a szállítás ellen, ha a rendeltetési tagállamban hasznosítható hulladék aránya kisebb, mint a küldő tagállamban hasznosítható hulladéké.”

- 8 A 2000. március 3-i MJZ200019786-sal (*Nederlandse Staatscourant* 2000. március 24., 60. sz., 18. o.), módosított MJP-GA II első része 8.3. fejezete b) pontjának lábjegyzete, az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor hatályos szövege szerint, a következőt írja elő:

„Ha nem állapítható meg egyértelműen, hogy a ténylegesen hasznosított hulladék aránya kisebb a rendeltetési államban, a kifogások és panaszok korlátozása érdekében határértéket lehet alkalmazni. A határérték nem haladhatja meg a 20%-os arányértéket. Mindig az adott esetben tervezett szállításra figyelemmel kell meghatározni az alapul szolgáló egészet. A mérték kiszámításának módja azonos az a) pontban meghatározottal, amely a származási államban hasznosítandó hulladék mennyiségén alapul.”

- 9 A MJP-GA II második részének 18. fejezete a hasznosításnak (hulladékégetés útján), amely a hulladéknak elsősorban tüzelőanyagként történő felhasználását jelenti, a végleges ártalmatlanítástól (hulladékégetés útján) való megkülönböztetéséről rendelkezik. E különbségtétel azon szempont figyelembevételével történik, amely szerint az 1%-nál alacsonyabb klórtartalmú veszélyes hulladékot akkor hasznosítják, ha fűtőértéke meghaladja a 11 500 KJ/kg-ot, míg az 1%-nál magasabb klórtartalmú veszélyes hulladékot akkor hasznosítják, ha fűtőértéke meghaladja a 15 000 KJ/kg-ot.

A pert megelőző eljárás

- 10 A Bizottság, miután biztosította Hollandia számára azt, hogy előterjessze észrevételeit, 2000. augusztus 1-jén indokolással ellátott véleményt intézett hozzá, amelyben kifejtette, hogy a veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozó nemzeti szabályozás bizonyos jellemzői — álláspontja szerint — nem egyeztethetők össze a 259/93 rendelet, a 75/442 irányelv, valamint az EK 86. cikkel együtt olvasott

EK 82. cikk rendelkezéseivel. Következésképpen felhívta e tagállamot, hogy e vélemény kézbesítésétől számított két hónapos határidőn belül tegyen eleget az említett rendelkezésekből eredő kötelezettségeinek. A Bizottság, mivel nem találta kielégítőnek a holland hatóságoknak a 2000. november 8-i levelében foglalt választát, ezért a jelen kereset előterjesztéséről határozott.

A keresetről

11 Keresetének alátámasztásaként a Bizottság a veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozó holland szabályozással kapcsolatos két kifogást hozott fel.

12 E két kifogás lényegében a következőkre vonatkozik:

— azon holland szabályozásnak a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdésének a) pontjával való összeegyeztethetlensége, amely szerint lényegében akkor lehet kifogást emelni a szállítás ellen, ha a hulladékmennyiségnek legalább a 20%-a hasznosítható Hollandiában és a rendeltetési tagállamban hasznosítható hulladék aránya kisebb, mint a küldő tagállamban hasznosítható hulladéké (a továbbiakban: a szóban forgó hulladék szállítási rendszer);

— a 75/442 irányelv 1. cikke e) és f) pontjának nem megfelelő átültetése a nemzeti jogba azon holland intézkedés által, amely a hasznosításnak (hulladékégetés útján) az ártalmatlanítástól (hulladékégetés útján) olyan szempont alapján való megkülönböztetését írja elő, amely a hulladéknak tüzelőanyagként történő felhasználásához kapcsolódó fűtőértéket kombinálja a hulladék klórtartalmával [a továbbiakban: a szóban forgó, a hasznosítást (hulladékégetés útján) az ártalmatlanítástól (hulladékégetés útján) megkülönböztető intézkedés].

Az első kifogásról

A felek érvei

- 13 A Bizottság akként érvel, hogy a holland hulladék szállítási rendszer annyiban, amennyiben a Hollandiában és a rendeltetési államban hasznosítható hulladék arányán alapul, eltér az alkalmazni kívánt 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdésének a) pontjában meghatározott szempontoktól, így azzal összeegyeztethetetlen.
- 14 A korábbi holland hulladék szállítási rendszerhez képest, amelyben a hulladékok kivitelével szemben akkor emeltek kifogást, ha a külföldi kezelés nem volt hatékonyabb, kivéve ha Hollandiában nem állt rendelkezésre vagy nem volt elegendő kezelési kapacitás, a jelenlegi holland rendszer mindössze a „hatékonyabb” kezelés hiányára vonatkozó szempontot a „kisebb hasznosíthatósági mérték” fogalmával cserélte fel.
- 15 A holland kormány arra hivatkozik, hogy a szóban forgó hulladék szállítási rendszer a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik francia bekezdése szerint meghatározott határokon belül marad.

A Bíróság álláspontja

- 16 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok valamely rendelet végrehajtása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el, ha azok nem akadályozzák annak közvetlen alkalmazását, ha azok nem rejtik el annak közösségi jellegét, és, a rendelet

rendelkezései keretei között maradvá, pontosítják a rendelet által biztosított mérlegelési jogkör gyakorlását (lásd ebben az értelemben a 94/77. sz. Zerbone-ügyben 1978. január 31-én hozott ítélet [EBHT 1978., 99. o.] 27. pontját).

- 17 Emlékeztetni kell arra, hogy a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdéséből következik, hogy a küldő és a rendeltetési ország illetékes hatóságai indokolt kifogásokat emelhetnek a tervezett hulladékszállítás ellen, ha a hasznosítható és nem hasznosítható hulladék aránya, a véglegesen hasznosítható anyagok becsült értéke vagy a hasznosítás költsége és a nem hasznosítható hányad ártalmatlanításának a költsége gazdasági és környezetvédelmi szempontból nem indokolja a hasznosítást.
- 18 Annak megállapítása érdekében, hogy valamely művelet gazdasági és környezetvédelmi szempontból indokolt-e vagy sem, a hivatkozott 7. cikk (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdése három szempontra hivatkozik, azaz a hasznosítható és nem hasznosítható hulladék aránya, a véglegesen hasznosítható anyagok becsült értéke, valamint a nem hasznosítható hányad ártalmatlanításának a költsége.
- 19 Jelen esetben meg kell állapítani, hogy a holland hulladékszállítási rendszer sérti a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdését, mivel túllép az általa pontosítani kívánt rendelet keretein.
- 20 Valójában a holland hulladékszállítási rendszer kizárólag a hasznosítható és nem hasznosítható hulladék arányára hivatkozik.
- 21 Mindezek mellett a rendeltetési államban és a küldő államban hasznosítható hulladék aránya összevetésének középpontba helyezésével a holland hulladékszállítási rendszer lehetővé tesz olyan, a hasznosítandó hulladék szállításával szembeni

kifogást, amely nemcsak a rendeltetési államban történő, a hasznosítási művelet gazdasági és környezetvédelmi szempontjaitól független értékelésen, hanem a küldő tagállamban meglévő kezelési kapacitáson is alapul. A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy a közösségi hulladékszállítási rendszer keretében az önellátás és a közelség elve nem alkalmazandó a hasznosításra szánt hulladékok esetében (C-203/96. sz., Dusseldorp és társai ügyben 1998. június 25-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4075. o.] 27–34. pontja).

- 22 Ezen összefüggésben a holland kormány által tett, a szóban forgó hulladékszállítási rendszernek a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdésének a) pontjával való összeegyeztethetőségének igazolására vonatkozó érvelése nem foglalhat helyt.
- 23 A holland kormány álláspontja szerint az elemzésnek a küldő tagállambeli és a rendeltetési tagállambeli hulladékkezelő létesítmények minőségének összehasonlítását is magában kell foglalnia, mivel a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdését a 75/442 irányelv 3. cikke (1) bekezdése b) pontjának első franciabekezdése és az EK 174. cikk (2) bekezdésében meghatározott célokra figyelemmel kell értelmezni, a hulladékoknak a Közösségen belüli lehető legnagyobb mértékű hasznosítására irányuló törekvés érdekében. Ebből a szempontból meg kell állapítani, hogy a kitűzött cél nem igazolja azt, hogy kizárólag a hasznosítható és nem hasznosítható hulladék arányát, valamint a küldő tagállamban és a rendeltetési tagállamban rendelkezésre álló hulladékkezelő létesítményeket hasonlítsák csak össze, ugyanakkor a hivatkozott rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának ötödik franciabekezdésében meghatározott további szempontokat mellőzzék.
- 24 Azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint a szóban forgó hulladékszállítási rendszer nem akadályozza meg azt, hogy a holland hatóságok egyedileg értékeljenek minden egyes hulladékszállítási kérelmet, valamint hogy a kifogások kivételesek és nem ez a főszabály, meg kell jegyezni, hogy mivel a holland hulladékszállítási

rendszer nem egyeztethető össze a közösségi szabályozási kerettel, ezért e tényezők figyelembevétele nem befolyásolja a 259/93 rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontja ötödik franciabekezdése megsértésének értékelését.

- 25 Azt az érvet illetően, amely szerint a szóban forgó hulladékszállítási rendszer semleges, mivel azt a hulladékok kivételére és behozatalára is alkalmazzák, meg kell jegyezni, hogy — miként azt a főtanácsnok indítványának 49. pontjában helyesen kiemelte — e körülmény szintén nem befolyásolja a hivatkozott rendelet 7. cikke (4) bekezdése a) pontja ötödik franciabekezdése megsértésének értékelését. A hulladékszállítási rendszer holland szabályozása által meghatározott szempontok mindkét esetben túllépik a közösségi jogi keret által a kifogásra kimerítő jelleggel megállapított indokokat.
- 26 Mindezen körülményekre figyelemmel az első kifogás megalapozott.

A második kifogásról

A felek érvei

- 27 A Bizottság akként érvel, hogy a szóban forgó, a hasznosítást (hulladékégetés útján) az ártalmatlanítástól (hulladékégetés útján) megkülönböztető holland intézkedés nem megfelelően ülteti át a belső jogba a 75/442 irányelv 1. cikke e) és f) pontját, együtt olvasva ugyanezen irányelv II.A. mellékletének D10-es pontjával és II.B. mellékletének R9-es pontjával.

- 28 A holland kormány fenntartja, hogy a szóban forgó, a hasznosítás (hulladékégetés útján) és az ártalmatlanítás (hulladékégetés útján) közötti különbségtételt megállapító intézkedés összhangban van a 75/442 irányelvvel.

A Bíróság álláspontja

- 29 A 75/442 irányelv 1. cikkének e) pontja értelmében „ártalmatlanításnak” minősül a II.A mellékletben felsorolt bármely művelet, az 1. cikk f) pontja szerint pedig „hasznosításnak” minősül a II.B. mellékletben felsorolt bármely művelet.
- 30 A 75/442 irányelv II.A. mellékletének D10-es pontja szerint a „hulladékégetés szárazföldön” „ártalmatlanítási” műveletnek minősül. Ezzel szemben a 75/442 irányelv II.B. mellékletének R1-es pontjából az következik, hogy az „elsődlegesen fűtőanyagként történő felhasználás vagy más módon [történő] energia előállítása” esetében „hasznosításról” (hulladékégetés útján) van szó.
- 31 A Bíróság a Bizottság kontra Németország ügyben (C-228/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-1439. o.] 41-43. pontja) meghatározta azt a három feltételt, amelynek alapulvételével megállapítható, hogy a hulladék tüzelőanyagként való felhasználása a 75/442 irányelv II.B. mellékletének R1-es pontjában említett hasznosítási műveletnek minősül-e. Először is, e rendelkezésben meghatározott művelet alapvető célja az energiatermelés. Másodszor, a hulladék eltüzelésével előállított és abból kinyert energiának meg kell haladnia az égetési folyamathoz felhasznált energiát, és az eltüzelés során felszabadult többletenergia egy részét ténylegesen fel kell használni akár azonnal, az elégetés által felszabadult hő formájában, akár átalakítás után, elektromosság formájában. Harmadszor, a hulladék nagyobb részét kell elhasználni a művelet során, és a felszabadult energia nagyobb részét kell kinyerni és felhasználni.

- 32 A Bíróság álláspontja szerint ugyanakkor az olyan szempontokat, mint a hulladék fűtőértéke, az eltüzelt hulladék károsanyag-tartalma vagy az, hogy a hulladékokat összekeverték-e vagy sem, nem lehet figyelembe venni (a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 47. pontja).
- 33 Jelen esetben, mivel a Bíróság a fűtőértéken vagy a hulladék összetételén alapuló szempontokat kifejezetten összeegyeztethetetlennek nyilvánította a 75/442 irányelvvel, a holland kormány érvelését ebből a szempontból el kell utasítani.
- 34 Következésképpen a szóban forgó, a hasznosítás (hulladékegetés útján) és az ártalmatlanítás (hulladékegetés útján) közötti különbségtételt megállapító holland intézkedés nem egyeztethető össze az említett irányelv 1. cikke e) és f) pontjával, együtt olvasva ugyanezen irányelv II.A. mellékletének D10-es pontjával és II. B. mellékletének R9-es pontjával. Következésképpen a Holland Királyság nem teljesítette 75/442 irányelv 1. cikke e) és f) pontjának belső jogba történő átültetésére vonatkozó kötelezettségét.
- 35 Mindezen körülmények között a második kifogás megalapozott.
- 36 Az előzőekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy a Holland Királyság nem teljesítette a 259/93 rendelet 7. cikkének (4) bekezdése, valamint a 75/442 irányelv 1. cikkének e) és f) pontja alapján fennálló kötelezettségeit.

A költségekről

- 37 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Holland Királyságot, mivel jogalapjainak lényegét tekintve pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Holland Királyság nem teljesítette az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló, 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendelet 7. cikkének (4) bekezdése, valamint az 1996. május 24-i 96/350/EK bizottsági határozattal és az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének e) és f) pontja alapján fennálló kötelezettségeit.
- 2) A Holland Királyságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások