

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. november 30.¹

1. A Verwaltungsgericht Koblenz — a német elsőfokú közigazgatási bíróság – két kérdést terjesztett előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé az 1999/31/EK irányelv² 5. cikke (1) és (2) bekezdésével, valamint az EK 176. cikkel kapcsolatban annak megvizsgálása érdekében, hogy a hulladéklerakókra alkalmazandó közösségi jog összeegyeztethető-e azokkal a nemzeti rendelkezésekkel, amelyek szigorúbb védintézkedéseket írnak elő.

„A 175. cikk alapján elfogadott védintézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a szerződéssel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.”

3. A 75/442/EGK irányelv³ a hulladékkezelésre vonatkozik, 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja előírja a tagállamok számára azt, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést a hulladékképződés csökkentésére; 4. cikke pedig az annak biztosításával kapcsolatos kötelezettségüket, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan folyamatokat vagy módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre.

I — Közösségi jogi háttér

2. Az EK-Szerződés „Környezet”-tel foglalkozó XIX. címe három rendelkezést tartalmaz: a 174. cikket, amelyik meghatározza a közösségi politika célkitűzéseit e területen; a 175. cikket, amelyik a Közösség eljárásának jogi alapját tartalmazza; és a 176. cikket, amelynek értelmében:

4. A hulladéklerakás a hulladékkezelés szakaszainak egyikét képezi. E téren az 1999/31/EK irányelv (a továbbiakban: irányelv) „a

¹ — Eredeti nyelv: spanyol.

² — A hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i tanácsi irányelv (HL L 182., 1999. 08. 16., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 228. o.). A 17. cikket a 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosította (HL L 284., 2003. 10. 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.).

³ — Az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.), az 1991. december 23-i 91/692/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 377., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 10. o.), az 1996. május 24-i 96/350/EK bizottsági határozattal (HL L 135., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 59. o.) és a 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. 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: a hulladékokról szóló irányelv).

75/442/EGK irányelvben, és különösen annak 3. és 4. cikkében foglalt követelményeknek való megfelelés végett” azt az általános célt tűzi ki, hogy „[...] olyan intézkedésekről, eljárásokról és iránymutatásokról rendelkezék, amelyek [...] megakadályozzák vagy csökkentik a hulladék lerakásából eredő környezetre gyakorolt negatív hatásokat, [...] a hulladéklerakó teljes életciklusa alatt” (1. cikk).

5. Az irányelv 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok legkésőbb a 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott időpontot követő két éven belül nemzeti stratégiát dolgoznak ki a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható hulladékok mennyiségének csökkentésére, és e stratégiát benyújtják a Bizottsághoz. E stratégia tartalmazza a (2) bekezdésben foglalt célok elérését szolgáló intézkedéseket, különösen újrafelhasználás, komposztálás, biogáztermelés vagy anyaghasznosítás, illetve energia visszanyerés útján. [...]

(2) Ez a stratégia biztosítja, hogy:

a) legkésőbb a 18. cikk (1) bekezdésében megállapított időpontot követő öt éven belül a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségét az 1995-ben (vagy az 1995-öt megelőző legutolsó olyan évben, amelyről egységesített Eurostat adatok állnak rendelkezésre) keletkezett összes

biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének 75 (tömeg)százalékára kell csökkenteni;

b) legkésőbb a 18. cikk (1) bekezdésében megállapított időpontot követő nyolc éven belül a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségét az 1995-ben (vagy az 1995-öt megelőző legutolsó olyan évben, amelyről egységesített Eurostat adatok állnak rendelkezésre) keletkezett összes biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének 50 (tömeg)százalékára kell csökkenteni;

c) legkésőbb a 18. cikk (1) bekezdésében megállapított időpontot követő 15 éven belül a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségét az 1995-ben (vagy az 1995-öt megelőző legutolsó olyan évben, amelyről egységesített Eurostat-adatok állnak rendelkezésre) keletkezett összes biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének 35 (tömeg)százalékára kell csökkenteni.

[...]”

6. Az irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében említett dátum: 2001. július 16.⁴

⁴ — Az irányelv hatálybalépését — ami az irányelv 19. cikke szerint az irányelvnek a Hivatalos Lapban való kihirdetésének napja, nevezetesen 1999. július 16. volt — követő két év.

II — A nemzeti jogszabályok

lati útmutató 10. pontjában kerültek meghatározásra.

7. Az irányelvben foglaltak teljesítése érdekében Németország elfogadta a 2001. február 20-i Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen, a települési hulladék ökológiai lerakásáról szóló rendeletet, amely a következő év március 1-jén lépett hatályba⁵.

[...]

8. Az előzetes kérdéseket feltevő nemzeti bíróság szerint a következő rendelkezéseket kell figyelembe venni:

(3) A települési hulladékok és a 2. cikk 2. pontja szerinti hulladékok, a mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok kivételével csak akkor lerakhatók, ha az 1. melléklet I. vagy II. kategóriájú hulladéklerakó referenciakritériumainak eleget tesznek.

„3. cikk — A hulladékok lerakására vonatkozó általános előírások

4. cikk — A mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok lerakására vonatkozó előírások

(1) A települési hulladékok és a 2. cikk 2. pontja szerinti hulladékok csak akkor tárolhatók hulladéklerakó-helyeken vagy hulladéklerakó-cellákban, ha megfelelnek az I. vagy II. kategóriájú hulladéklerakókra alkalmazandó előírásoknak. Ezen előírások a települési hulladékokra vonatkozó gyakor-

(1) A mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok csak abban az esetben lerakhatóak, ha:

1) a lerakás II. kategóriájú hulladéklerakókban vagy hulladéklerakó-cellákban történik;

5 — BGBl. 2001 I, 305. o.

- 2) a hulladékok megfelelnek a 2. mellékletnek a II. kategóriájú hulladéklerakókra vonatkozó referenciakritériumainak;
- 3) a hulladékokat nem keverték abból a célból, hogy azok megfeleljenek a 2. melléklet referenciakritériumainak, és a már lerakott, nagy arányban biológiailag lebomló/lebontható hulladékok (például kezeletlen háztartási hulladékok) fölötti tárolás nincs hatással az iménti hulladékokban keletkező gázok felfogására, az említett hulladékok biológiai lebomlási folyamatait elősegítő vízszivárgás technikailag megoldható vagy nem szükséges, és nem keletkezik ellenőrizetlen gázszivárgás, valamint
- 4) a mechanikus-biológiai kezelés során a magas hőértékű, illetve újrahasznosítható vagy égethető hulladékok, továbbá az anyagában hasznosítható és a mérgezőanyagokat tartalmazó hulladékok elkülönítésre kerültek.
- (2) A mechanikus-biológiai kezelés alá vetett hulladékok hulladéklerakóban való szabályszerű ártalmatlanításának biztosítása érdekében a hulladéklerakó üzemeltetőjének:
- 1) a mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok elhelyezése tekintetében meg kell felelnie a 3. melléklet előírásainak; és
- 2) biztosítania kell, hogy ha a hulladéklerakó egy cellája megtelt, akkor a hulladékból származó kisebb gázszivárgások oxidációja megtörténjen az atmoszférába kerülésüket megelőzően; az illetékes hatóságok kérelmére a külső ellenőrök által a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató C. melléklete 6. pontjának harmadik mondata alapján elkészített ellenőrzési jelentéseket be kell mutatnia.
6. cikk — Átmeneti rendelkezések

[...]

Az első mondat 1. pontjában említett esetek tekintetében az előírások a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató 10. pontjában kerültek meghatározásra.

(2) A hulladéklerakó üzemeltetőjének kérelmére, az illetékes hatóságok a (3) bekezdés-

ben foglalt feltételek mellett engedélyezhetik a következőket:

Az engedélyt legkésőbb 2009. július 15-ig kell kiadni.

- 1) A háztartási hulladékok, a háztartási hulladékhoz hasonló ipari hulladékok, a szennyvíziszap, valamint a magas szervesanyagtartalmú egyéb hulladékok továbbra is tárolhatók a hulladéklerakókban annak ellenére, hogy nem felelnek meg a hulladékokra vonatkozóan az 1. és 2. mellékletben megállapított előírásoknak. E tárolás vagy a régi hulladéklerakókban (települési hulladéklerakók) történhet annak ellenére, hogy azok nem felelnek meg a 3. cikk (1) bekezdése előírásainak, amennyiben legalább a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató 11. pontjában foglalt előírásoknak megfelelnek, vagy a II. kategóriába tartozó hulladéklerakók speciális szektoraiiban. Az engedélyt legkésőbb 2005. május 31-ig kell kiadni.
- 2) A települési hulladékok, valamint a 2. cikk 2. pontja értelmében vett olyan hulladékok, amelyek megfelelnek az I. kategóriába tartozó hulladéklerakókra alkalmazandó referenciakritériumoknak az 1. melléklet értelmében továbbra is tárolhatók a régi hulladéklerakókban annak ellenére, hogy nem felelnek meg a 3. cikk (1) bekezdése előírásainak, amennyiben legalább a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató 11. pontjában foglalt előírásoknak megfelelnek vagy a II. kategóriába tartozó hulladéklerakók speciális szektoraiiban.
- 3) A települési hulladékok és a 2. cikk 2. pontja értelmében vett olyan hulladékok, amelyek megfelelnek a II. kategóriába tartozó hulladéklerakókra alkalmazandó referenciakritériumoknak az 1. melléklet értelmében vagy azok a mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok, amelyek megfelelnek a 2. melléklet szerinti hulladéklerakók referenciakritériumainak, szintén tárolhatók a régi hulladéklerakókban (háztartási hulladéklerakók), adott esetben a hulladéklerakó elkülönített szektoraiiban, amennyiben megfelelnek a 3. cikk (1) bekezdésében a II. kategóriába tartozó hulladéklerakókra megállapítottaknak, a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató 10.3.1. és 10.3.2. pontjának, valamint 11. pontjának kivételével. Az engedélyt legkésőbb 2009. július 15-ig kell kiadni. E határidőtől el lehet térni, amennyiben a konkrét esetben igazolják, hogy a fent említett útmutató 10.3.1. és 10.3.2. pontjában előírt védintézkedéseket más, azokkal egyenértékű biztonsági intézkedések révén betartották, és (az e rendeletben megállapított előírásoknak megfelelően vizsgálva) az a közérdeket nem veszélyezteti. A 2005. május 31-ig terjedő időszakban a hulladéklerakókra vonatkozó műszaki előírások tekintetében az 1. pontot megfelelően alkalmazni kell.
- (3) A (2) bekezdésben említett kivételek csak akkor engedélyezhetők, ha azok nincsenek hatással a közérdekre, és amennyiben

1) a (2) bekezdés 1. pontja esetében a meglévő hulladékkezelő kapacitás használata nem lehetséges, és

2) a (2) bekezdés 2. és 3. pontja esetében a 3. cikk (1) bekezdése előírásainak megfelelő hulladéklerakók használata nem lehetséges.

(4) A települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató 12.1. pontja első és második mondata a) alpontjának megfelelően e rendelet hatálybalépése előtt az illetékes hatóságok által a lerakókban történő hulladékelhelyezésre engedélyezett eltérés e rendelet 2. cikke (1) bekezdése értelmében legkésőbb 2005. június 1-jéig továbbra is alkalmazható a háztartási hulladékok, a háztartási hulladékokhoz hasonló ipari hulladékok, a szennyvíziszap, valamint a magas szervesanyagtartalmú egyéb hulladékok esetében.

1. melléklet — A hulladéklerakók referenciaértékei

A hulladéknak a hulladéklerakóban való elhelyezése érdekében be kell tartani a következő referenciaértékeket:

Szám	Paraméterek	Referenciaértékek	
		I. kategóriájú hulladéklerakó	II. kategóriájú hulladéklerakó
2	Az eredeti anyag száraz maradványának szerves része		
2.01	izzítási veszteségben meghatározva	≤ a tömeg 3%-ával	≤ a tömeg 5%-ával
2.02	összes szerves széntartalomban [TOC] meghatározva	≤ a tömeg a 1%-ával	≤ a tömeg 3%-ával
4	Elúciós kritériumok		
4.03	TOC	≤ 20 mg/l	≤ 100 mg/l

2. melléklet — A hulladéklerakók referenciaértékei mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok esetén

A mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékok hulladéklerakókban való elhelyezése során be kell tartani a következő referenciaértékeket:

Szám	Paraméterek	Referenciaértékek
2	Az eredeti anyag száraz maradványának szerves része TOC-ban meghatározva	≤ a tömeg 18%-ával
4	Elúciós kritériumok	
4.03	TOC	≤ 250 mg/l
5	Az eredeti anyag száraz maradványának biológiai lebont- hatósága aerob működésben meghatározva (AT ₄) vagy a fermentációs tesztben gázképződésként meghatározva (GB ₂₁)	≤ 5 mg/g ≤ 20 l/kg

[...]”.

III — Az alapeljárás tényállása

9. Az alapügy felperese a Deponiezweckverband Eiterköpfe, a Mayen-Koblenz Landkreise (közigazgatási körzet), a Cochem-Zell Landkreise és Koblenz városának társulása, amely az Eiterköpfe központi hulladéklerakót üzemelteti.

10. 2000. február 28-án a felperes engedélyt kért a Land Rheinland-Pfalztól az 5. és

6. szektornak kizárólag mechanikusan kezelt hulladékokkal való feltöltésére a 2005. május 31. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozóan ⁶.

⁶ — Korábban, 1995. szeptember 23-i jogerős határozatában az alapeljárás alperese azt írta elő, hogy a hulladéklerakóban kizárólag olyan hulladékok tárolhatók, amelyek nem használhatóak, és amelyek megfelelnek a települési hulladékokra vonatkozó gyakorlati útmutató B. melléklete II. oszlopának az izztási veszteségre és az elúcióra vonatkozó referenciakritériumainak.

11. Miután e kérelmét elutasították, a felperes országának nemzeti bíróságához fordult azt állítva, hogy a hulladéklerakókra vonatkozó német rendelet sérti a közösségi jogot.

települési hulladékok és a települési hulladékkal azonos módon ártalmatlanítható hulladékok csak abban az esetben tárolhatók, ha az «eredeti anyag száraz maradványában lévő szerves rész» — az izzítási veszteség vagy összes szerves széntartalom (TOC) — referenciakritérium betartásra kerül, szigorúbb lehet ezeknél az intézkedéseknél?

IV — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. A 2002. december 4-én megtartott tárgyalást követően a Verwaltungsgericht Koblenz hetedik tanácsa úgy vélte, hogy a kérés csak akkor engedélyezhető, ha a nemzeti rendelkezések ellentétesek a közösségi joggal azt illetően, hogy kizárják az előzetesen kizárólag mechanikusan kezelt hulladékok tárolását, ezért az eljárás felfüggesztéséről határozott és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

1) „A hulladéklerakókról szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdését és a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható hulladékok mennyiségének csökkentésére vonatkozó stratégia közösségi szabályait úgy kell-e értelmezni, hogy az EK 176. cikk keretei között és az irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott intézkedésektől — azaz a biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének az összes biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének bizonyos tömegszázalékára való csökkentésétől egy adott naptári év viszonylatában — eltérően a közösségi szabályokat átültető nemzeti intézkedés, amely szerint a

2) a) Igenlő válasz esetén az irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében meghatározott közösségi szabályokat úgy kell-e értelmezni, hogy az abban lévő követelmények, azaz:

— 2006. július 16-tól 75 tömegszázalék,

— 2009. július 16-tól 50 tömegszázalék és

— 2016. július 16-tól 35 tömegszázalék,

teljesülnek az arányosság közösségi elvének betartása mellett, egy olyan nemzeti szabály által, amely előírja, hogy a települési hulladékok és azon

hulladékok tekintetében, amelyek a települési hulladékokkal azonos módon ártalmatlaníthatók, 2005. június 1-jétől az eredeti anyag száraz maradványában a szerves rész, amennyiben izzítási veszteséggként kerül meghatározásra, a tömeg 5%-a vagy annál alacsonyabb, amennyiben COT-ként kerül meghatározásra a tömeg 3%-a vagy annál alacsonyabb legyen, továbbá hogy a mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékokat a régi hulladéklerakókban 2001. március 1-jétől legfeljebb 2009. július 15-ig lehessen tárolni, azt követően egyedi esetekben csak akkor, ha az eredeti anyag száraz maradványának szerves része a tömeg 18%-a vagy ennél alacsonyabb, amennyiben COT-ként kerül meghatározásra, és az eredeti anyag szerves maradványának biológiai lebonthatósága 5 mg/g vagy ennél alacsonyabb, amennyiben légzési tevékenységként (AT4) kerül meghatározásra, vagy az erjedési tesztben gázképződésként meghatározva (GB21) 20 l/kg vagy ennél alacsonyabb?

V — A Bíróság előtti eljárás

13. A Deponiezweckverband Eiterköpfe, a Land Rheinland-Pfalz, a holland, az osztrák és a német kormány, valamint a Bizottság írásbeli észrevételt terjesztett elő.

14. A 2004. szeptember 15-én megtartott tárgyaláson szóbeli észrevételeik megtétele céljából megjelent a felperes képviselője, az alapeljárásbeli alperes Land képviselője, a német, a holland és az osztrák kormány, valamint a Bizottság meghatalmazottjai.

VI — Környezetvédelem a közösségi jogban

- b) Az arányosság közösségi elve tág vagy szűk mérlegelési jogkört tesz lehetővé a nem kezelt hulladékoknak az előzőleg termikusan vagy mechanikusan-biológiailag kezelt hulladékkal való befedése esetében a következmények értékelése során? Lehet-e az arányosság elvéből arra következtetni, hogy az előzetesen csak mechanikusan kezelt hulladék által okozott veszélyt más védelmi intézkedéssel kompenzálni lehet?

A — A jogalkotás fejlődése

15. A Szerződések megszövegezői nem szenteltek különösebb figyelmet a környezetvédelemnek, ezért a Szerződések eredeti-

leg nem is tartalmaztak a közösség fellépéséhez szükséges jogi alapot e területen⁷. Ennek ellenére az 1972-ben Párizsban megrendezésre került állam- és kormányfői találkozón döntés született külön politika létrehozásáról e területen, azzal a javaslattal, hogy a jogi szabályozás hiányát az EK-Szerződés 100. és 235. cikkére (jelenleg, módosítást követően EK 94. és 308. cikk) történő hivatkozással lehetne orvosolni⁸. Ez a magyarázata annak, hogy a Bíróság első ítéleteinek tárgya e téren a közösségi kezdeményezés jogi alapjainak meghatározása volt⁹.

16. Az Egységes Európai Okmány¹⁰ kiegészítette az EK-Szerződést egy külön, a környezetről szóló címmel — a VII. címmel (jelenleg XIX. cím)¹¹ — amely magában

foglalta a 130r. (jelenleg EK 174.), 130s. (jelenleg, módosítást követően EK 175.) és a 130t. (jelenleg EK 176.) cikket¹², valamint a 100a. cikk (3) bekezdését (jelenleg EK 95. cikk (3) bekezdés), amely arra kötelezi a Bizottságot, hogy az (1) bekezdésben előírt irányított javaslataiban „a védelem magas szintjét” vegye alapul.¹³

17. A környezettel kapcsolatos aggodalom a közösségi jogban odáig fejlődött, hogy „a környezet minőségének magas szintű védelme és javítása” a Közösség egyik célkitűzésévé vált (EK 2. cikk)¹⁴ nélkülözhetlenné téve a „környezetpolitikát” [3. cikk

7 — A közösségi környezetvédelmi jog jogi alapjának meghatározása az egyik legkomplexxebb és legellentmondásosabb probléma. Bravo-Ferrer Delgado, M.: *La determinación de las bases jurídicas en el derecho comunitario del medio ambiente*, Gaceta Jurídica, 1994. március, 13. o.

8 — A 100. cikk képezte az alapját azon rendelkezések harmonizációjának, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését, az általánosabb 235. cikk pedig az olyan közösségi célkitűzések elérésére szolgáló megfelelő intézkedések elfogadására vonatkozott, amelyek nem szerepeltek kifejezetten a Szerződésben. A már említett 1972-es kormány- és államfői találkozón kiadott nyilatkozat 15. pontja kimondja, hogy: „a cselekvési tervekben meghatározott intézkedések végrehajtásához a Szerződés minden rendelkezésére, beleértve a 235. cikket is, támaszkodni kell”. A 3. lábjegyzetben idézett 75/442/EGK irányelv jogi alapja „az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés, különösen annak 100. és 235. cikke”.

9 — A 91/79. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1980. március 18-án hozott ítéletben (EBHT 1980., 1099. o.) a Bíróság elismerte, hogy az érintett környezetvédelmi rendelkezések az EK-Szerződés 100. cikkén alapultak. Továbbá, a 240/86. sz. ADHU-ügyben 1985. február 7-én hozott ítéletben (EBHT 1985., 531. o.) kimondta, hogy a környezetvédelmet „a Közösség egyik alapvető célkitűzésének” kell tekinteni, jóllehet, ezen elfogadott védintézkedések „nem léphetnek túl azokon az ésszerű korlátozásokon, amelyeket a környezetvédelem általános érdeke indokol”. A Bíróság hasonlóképpen vélekedett a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1980. szeptember 20-án hozott ítéletében (EBHT 1980., 4607. o.) is.

10 — HL 1987. L 169., 1. o.

11 — A VII. címet az Egységes Európai Okmány 25. cikke, a 100. cikket pedig annak 18. cikke iktatta be a Szerződés harmadik részébe. Az Európai Unióról szóló szerződéssel (G. cikk, 28. pont) vált a XVI. címmé.

12 — Lásd ezen indítvány 2. pontját.

13 — A Bíróság e rendelkezéseket több alkalommal értelmezte. A C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítéletben (EBHT 1991., I-2867. o.) elismerte, hogy a környezetvédelem terén hozott valamely közösségi intézkedésnek nem feltétlenül az EK-Szerződés 130s. cikkén kell alapulnia, mivel a cél hatékonyan elérhető az EK-Szerződés 100a. cikkében említett harmonizációs intézkedésekkel is, jóllehet a C-155/91. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1993. március 17-én hozott ítéletben úgy vélte, hogy a megtámadott a hulladékokról szóló irányelv módosításáról szóló, 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelv (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.) céljára és tartalmára tekintettel, helyes volt azt az EK-Szerződés 130s. cikkére alapítani, amelyet a C-187/93. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1994. június 28-án hozott ítéletben (EBHT 1994., I-2857. o.) szintén megerősített egy olyan általános jellegű rendelet — az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló, 1993. február 1-jei 259/93 tanácsi rendelet (HL L 30., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 2. kötet, 176. o.) — esetében, amelynek tartalma a közösségi környezeti politikába illeszkedett, annak ellenére, hogy a hulladékok körforgására vonatkozó feltételek harmonizációjakor érintette a közös piac célkitűzésének elérését. Ezzel szemben Tesouro főtanácsnok a fent hivatkozott C-155/91. sz., Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványában (amelyben 1993. március 17-én született ítélet) két típusú irányelvet különböztetett meg: az általános jellegűeket, amelyek az EK-Szerződés 130s. cikkén alapulnak, és a speciális területre vonatkozókat, amelyek az EK-Szerződés 100a. cikkén alapulnak. Az előbbieket célja általában a magas szintű környezetvédelem elérése, az utóbbiaké a szabad verseny elve megzavarásának megakadályozása. A jogelméletben Krämer és Kromarek véleménye szerint ez a megkülönböztetés nem működik a gyakorlatban: Krämer, L., és Kromarek, P.: *Droit Communautaire de l'Environnement — 1 octobre 1991-31 décembre 1993*, Revue Juridique de l'Environnement, 2-3. kötet, 1994., 231. o.

14 — Az Európai Unióról szóló szerződés Maastrichtben történt aláírását követően a környezetvédelem a Közösség alapelveinek szintjére emelkedett.

(1) bekezdés l) pont]. Továbbá „a környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába” (6. cikk). Ezen aggodalom a Szerződés más rendelkezéseiben is kifejezésre jut, mint például a már említett EK 95. cikkben, vagy az EK 161. cikkben, amely egy olyan Kohéziós Alap létrehozásáról rendelkezik, amely „pénzügyi hozzájárulást nyújt a környezetvédelem területén”.

18. Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet e megközelítést viszi tovább¹⁵ pontosítva azt, hogy e területen a hatáskörök megoszlanak az Unió és a tagállamok között [I-14. cikk (2) bekezdés e) pont]¹⁶, ami már a hatályos szabályozásból is következik.

15 — A II-97. cikk, amely az EK 2. cikkben alapul, úgy rendelkezik, hogy „[a] magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat”. A III-119. cikk, amikor kimondja, hogy „[a] környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az ebben a részben említett uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába”, az EK 6. cikk tartalmára emlékeztet. A III-172. cikk az EK 95. cikkhez hasonló, a III-223. cikk pedig az EK 161. cikkhez. Végül a III-233–234. cikkek az EK 174–176. cikket ismétlik meg.

16 — Ugyanezen szerződéstervezet I-12. cikkének (2) bekezdése szerint „ha egy meghatározott területen az Alkotmány a tagállamokkal megosztott hatáskört ruház az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról”.

B — *A környezet területén megosztott hatáskörök: korlátok*

19. A megosztott hatáskör külön kategóriát képez a Szerződés hatáskör-átruházási rendelkezései között. E rendelkezések különböző formákat ölthetnek, melyek közül kiemelendő az a lehetőség, amikor a nemzeti szabályozás szigorúbb, mint a közösségi.

20. A környezet tekintetében, az EK 176. cikk felhatalmazza a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartására vagy bevezetésére, amennyiben azok összeegyeztethetőek a Szerződéssel, és azokról értesítik a Bizottságot. Másrészt az EK 95. cikk lehetővé teszi saját (nemzeti) rendelkezések fenntartását [(4) bekezdés] vagy bevezetését [(5) bekezdés] a harmonizációval kapcsolatos előírások ellenére, amennyiben azokat a környezet védelme indokolja, és azokról értesítik a Bizottságot. Végül a 174. cikk (2) bekezdésének második albekezdése rendelkezik egy olyan „védzáradéknak”¹⁷ a harmonizációs intézkedések közé történő felvételéről, amely „felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból [ellenőrzés mellett] ideiglenes intézkedéseket hozzanak”.

17 — Egyes jogelméleti körök vitatják, hogy e rendelkezés megfelelő utat nyitna a környezet magasabb szintű védelmének. Például Verhoeve, B., Bennet, G. és Wilkinson, D., *Maasricht and the Environment*, London, Institute for European Environmental Policy, 1992., 24. o.

21. Ez magyarázza a Bíróság annak kimondására való hajlandóságát, hogy a Szerződés rendszere e téren nem törekszik a teljes harmonizáció elérésére¹⁸, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak fontos szerepet kell betölteniük, helyt adva az európai szabályok belső jellegű szabályokkal való együttélésének, mint jelen esetben is.

22. Úgy tűnik a közösségi jog e nemzeti fellépésre vonatkozó korlátainak meghatározása képezi a Verwaltungsgericht Koblenz által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések alapját.

23. Az egyes tagállamokban fennálló körülmények jelentős mértékben eltérőek. Egyesek nagyobb ökológiai érzékenységet mutatnak, mások nagyobb társadalmi nyomásnak vannak kitéve, megint mások pedig fejlettebb technológiával rendelkeznek a hulladékok kezelése terén. A hulladéklerakókról szóló irányelv — más közösségi rendelkezésektől eltérően e téren¹⁹ — minimumszabálynak minősül.

18 — A C-318/98. sz., Fornasar és társai ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4785. o.).

19 — Ahogyan a 258/93 rendelet, ami a C-324/99. sz. DaimlerChrysler-ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9897. o.) szerint harmonizálja a hulladékelhelyezést (42. pont), ami azzal a következménnyel jár, hogy minden e területen hozott nemzeti intézkedést „az említett rendelet rendelkezéseinek fényében kell értékelni” (43. pont), mivel „amikor valamely kérdést közösségi szinten harmonizáció formájában szabályoznak, akkor e tekintetben minden nemzeti intézkedést a harmonizációs intézkedés rendelkezéseinek fényében kell értékelni” (32. pont). A Bíróság több alkalommal harmonizációs rendelkezésnek minősített irányelveket (a C-37/92. sz., Vanacker és Lesage ügyben 1993. október 12-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-4947. o.]), azonban az előterjesztő bíróság véleményével szemben nem hiszem, hogy a hulladékirányelvet — a továbbiakban kifejtett érvek miatt — ilyennek lehetne tekinteni.

24. Célja megakadályozni, illetve csökkenteni „a hulladék lerakásából eredő környezetre gyakorolt negatív hatásokat [...] a hulladéklerakó teljes életciklusa alatt”, „követelmények [...], intézkedések, eljárások és iránymutatások útján” (1. cikk). E célból a hulladéklerakókat a hulladékok révén keletkező kockázat alapján veszélyes, nem veszélyes, és inert hulladéklerakókként osztályozza (4. cikk); meghatározza az egyes lerakókba való befogadás (hulladékátvétel) kritériumait és eljárását (6. cikk és II. melléklet); felsorolja az ellenőrzési és felügyeleti eljárásokat a működési és az utógondozási fázisban (III. melléklet); végül pedig a tagállamokat bízza meg nemzeti stratégia kidolgozásával a biológiailag lebontható hulladékok mennyiségének csökkentésére (5. cikk (1) bekezdés), amelynek a települési hulladék esetében a csökkentést három szakaszban kell biztosítani (5. cikk (2) bekezdés).

25. Az irányelvnek az EK 176. cikkel történő együttes értelmezéséből következik, hogy a tagállamoknak nem tiltható meg, hogy az egyéb típusú hulladékokra vonatkozóan szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el, az átvételre szelektívebb feltételeket határozzanak meg, gondosabb előkezelést írjanak elő, vagy lerövidítsék a megállapított határidőket, amennyiben azok megfelelnek az említett rendelkezésben megállapított két előírásnak: összeegyeztethetők a Szerződéssel, és azokról értesítik a Bizottságot.

26. Ezen előírások közül az első az Unió egész jogrendszerének, de különösen az irányelvnek a betartását jelenti.

27. E kötelezettség azonban nem jelenti azt, — szemben a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett egyes írásbeli észrevételekben állítottakkal — hogy maga az irányelv szigorúbb nemzeti rendelkezésekre buzdítana: ahol eltérést akar engedélyezni, ott azt kifejezetten megteszi, ahogyan azt a 3. cikk (3), (4) és (5) bekezdése is bizonyítja. Ezért e rendelkezések alapja a Szerződés, amely felhatalmazza a tagállamokat a közösségi szabályok meghaladására, anélkül hogy azoknak ellentmondának²⁰.

28. Egyébiránt nem szabad megfélemlíteni arról, amint az kifejtésre került, hogy a magas szintű környezetvédelem és a környezet minőségének javítása az európai integráció egyik célkitűzésévé vált, amelynek eléréséhez megfelelő politikát kell kidolgozni (EK 2. cikk, és 3. cikk (1) bekezdés 1) pontja)²¹. Az elfogadott szigorúbb nemzeti intézkedéseknek összhangban kell lenniük a közösségi iránymutatásokkal, mivel az összeegyeztethetlenség nemcsak a konkrét előírásokból származhat, hanem e szuprana-

20 — Ahogyan az látható, eltérő véleményen vagyok a holland kormány által a nyilvános tárgyaláson előadott megközelítéstől, mivel szerintem annak megállapítására, hogy a közösségi jogszabály és a nemzeti jogszabály összeegyeztethető-e, három lehetőség létezik: a) ha a belső (nemzeti) intézkedés az irányelv hatálya alá tartozik, a vizsgálatot annak rendelkezései tartalmával összhangban kell elvégezni; b) ha nem tartozik a hatálya alá, akkor a Szerződés rendelkezéseit kell alapul venni; c) ha az említett hatályon túlterjeszkedik, de létezik az elsődleges jogi alapja, akkor ez utóbbi szempontjaira kell figyelemmel lenni. A jelen esetben a német szabályozás a közösséget hajtja végre, habár szigorúbb védelmet irányoz elő a környezetvédelem terén, ami alapján mind az irányelvet, mind a Szerződést figyelembe kell venni.

21 — Lásd ezen indítvány 17. pontját.

cionális környezetben kidolgozott programokból is²².

C — A hulladékokról szóló irányelv

29. Ez a már említett irányelv kimondja, hogy a hulladékártalmatlanítással kapcsolatos minden szabályozás alapvető célja az emberi egészség és a környezet védelme a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások ellen²³. E téren az együttműködést keresve ezen felül célul tűzi ki „a hatékony és következetes szabályozást, amely sem a Közösségen belüli kereskedelmet, sem a versenyfeltételeket nem akadályozhatja, illetve befolyásolhatja [...]”²⁴.

22 — Árnyalni kell a német jogelmélet által felvetett — az előzetes döntéshozatali kérdések feltevésének alapjául szolgáló (a végzés IV. részének 2. pontja) és a holland kormány által írásbeli észrevételében szintén említett (20. ponttól) — arra vonatkozó kérdésre adott választ, hogy a tagállamok által az EK 176. cikk keretében hozott intézkedések ugyanolyan jellegű öltének-e mint a közösségek, tekintettel arra, hogy az említett rendelkezés a nemzeti rendelkezések érvényességét a Szerződéssel való összeegyeztethetőségükhöz köti, amelyben kifejezetten szerepel a környezettel kapcsolatos aggodalom, és amely kizárja a vele ellentétes szabályozást. Más különben akadályozná a jövőbeli harmonizációt, meghatározza a Közösség illetve az azt alkotó tagállamok fellépését. Azaz a magasabb szintű védintézkedések elfogadása lehetőségének elismerése nem szolgál kifogásul, mivel azok végrehajtása korlátokhoz van kötve. Tehát a Szerződéssel való összeegyeztethetőségük nem jelenti azt, hogy a nemzeti és a közösségi intézkedések azonos természetűek lennének. Eleget tesznek a célkitűzéseknek, és végül a közösségi környezetpolitikának, mely körülményt az esetek többségében — ahogyan a jelen ügyben is — a konkrét eset körülményeire tekintettel kell értékelni.

23 — Harmadik preambulumbekkezdés.

24 — Hatodik preambulumbekkezdés.

30. A Tanács 1990. május 7-i állásfoglalásában²⁵ felhívja a figyelmet arra, hogy a Közösségnek szüksége van globális politikára a hulladékok összes kategóriájára — mind az újrahasznosíthatókra, mind az újrafelhasználhatókra, mind az ártalmatlanítandókra — nézve, „a belső piac fejlődésével összeegyeztethető közösségi intézkedések harmonizációjának előmozdítását [...]” sürgetve (1. pont). Továbbá hangsúlyozza „a hulladékok ártalmatlanítására szolgáló olyan megfelelő infrastruktúra biztosításának” prioritását, „[...] amely a legalkalmasabb módszereket és technológiákat alkalmazza”, egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy „az említett hálózat megteremtése alapvetően a tagállamok kötelezettsége” (7. pont). Végül pedig az előkezelési eljárások támogatására buzdít (8. pont).

31. Egyéb kezdeményezések mellett²⁶ a hulladékgazdálkodás terén a közösségi stratégiáról szóló, 1997. február 24-i tanácsi állásfoglalás²⁷ amellet állt ki, hogy a jövőben kizárólag biztonságos hulladéklerakóban történő elhelyezési műveletek legyenek végezhetők, rugalmasságot biztosítva a tagállamoknak abban, hogy egyéni körülményeik

figyelembevételével a legmegfelelőbb hulladékártalmatlanítási módszert alkalmazzák (32. pont).

32. Az irányelv e tekintetben hasonlóan rendelkezik, ami már a preambulumbekendéseiben is tükröződik, például, amikor a hatodikban kimondja, hogy „a hulladéklerakók esetében [...] megfelelő folyamatos ellenőrzésre és megfelelő működtetésre van szükség a lehetséges káros környezeti hatások és emberi egészséget fenyegető ártalmak megelőzésére vagy csökkentésére”.

33. Végezetül figyelembe kell venni az irányelv II. melléklete és 16. cikke alapján a hulladékok hulladéklerakókban történő átvételének kritériumairól és eljárásairól szóló, 2002. december 19-i 2003/33/EK tanácsi határozatot²⁸. E határozat annak ellenére, hogy 2004. július 16-án lépett hatályba, értelmező rendelkezésekkel szolgálhat.

VII — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata

34. A Verwaltungsgericht Koblenz azt szeretné megtudni, hogy a települési hulladék

25 — A hulladékokkal kapcsolatos politikáról szóló, 1990. május 7-i tanácsi állásfoglalás (HL C 122., 2. o.).

26 — Az 1991. február 19-i (HL C 72., 34. o.) és 1994. április 22-i (HL C 128., 471. o.) európai parlamenti állásfoglalás; a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelv (HL L 377., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 78. o.); a fent hivatkozott 1993. február 1-jei 259/93 tanácsi rendelet; a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló egyezménynek (bázeli egyezmény) a Közösség részéről történő megkötéséről szóló, 1993. február 1-jei 93/98/EGK tanácsi határozat (HL L 39, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 18. kötet, 301. o.); és a veszélyes hulladékok égetéséről szóló, 1994. december 16-i 94/67/EK tanácsi irányelv (HL L 365., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 413. o.) többek között.

27 — HL C 76., 1. o.

28 — HL 2003. L 11., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 314. o.

ökológiai lerakásáról szóló német rendeletben foglalt egyes rendelkezések összhangban vannak-e a közösségi joggal. Kérdéseinek megfogalmazása alapján egyetérték a Bizottsággal abban, hogy azokat csoportosítani kell, egyrészt az irányelv 5. cikke (1) és (2) bekezdésének, illetve az EK 176. cikk értelmezésére irányuló 1. kérdés és 2. kérdés a) pontja első része elemzésének, másrészt az arányosság közösségi elvére vonatkozó 2. kérdés a) pontja utolsó része és a 2. kérdés b) pontja elemzésének elvégzéséhez²⁹.

35. Ennek ellenére, az 5. cikk (1) és (2) bekezdését nem kell az irányelv többi részétől, illetve a fent említett általános keretektől elkülönítve vizsgálni. A kitűzött cél, és a megállapított minimumkövetelmények az irányelv preambulumban és felhatalmazó rendelkezéseiben jelennek meg, és a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy a nemzeti intézkedések megfelelnek-e ezen rendelkezéseknek az EK 176. cikkben foglalt megfelelési kötelezettség tekintetében. A Bíróság nem veheti el ezt a hatáskört,

erőfeszítéseinek arra kell koncentrálnia, hogy pontosan meghatározza a közösségi jog tartalmát, biztosítva azon kritériumok meghatározását, amelyek annak egységes alkalmazását segítik elő; feladata elősegíteni az európai rendelkezések terjedelmének, illetve az említett összeegyeztethetőség fogalmának értelmezését, de nem feladata a nemzeti szabály esetleges ellentmondásainak részletes magyarázata. Vagyis a Bíróság nincs felhatalmazva arra, hogy valamely olyan tagállami jogszabály rendelkezéseiről ítélkezzen, amely a jelen ügyben említett műszaki aspektusokkal rendelkezik: az kétségtelen, hogy a német rendeletben alkalmazott „az eredeti anyag száraz maradványának szerves részén (izzítási veszteségben vagy TOC-ben meghatározva)” alapuló, hulladékátvitelre vonatkozó kritérium szigorúbb, mint az irányelvben említett, egy év alatt keletkező „összes biológiailag lebontható települési hulladék mennyisége”, azt azonban már bonyolultabb meghatározni, hogy a közösségi célkitűzések teljesítésére ez hatással van-e³⁰.

29 — Egyébként az alapeljárás felperese szeretné megtudni azt is, hogy a német rendelet más közösségi rendelkezésekkel, például az EK 28. és 30. cikkel is összeegyeztethető-e. Azonban az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben az áll, hogy a Verwaltungsgericht Koblenz kifejezetten „kizárja a vizsgálatot” — és ebből következően az e rendelkezésekkel kapcsolatos kétségeket is (IV. rész, 4. pont) —, ezért az összeegyeztethetőséget e tekintetben nem kell vizsgálni. Az ítélkezési gyakorlat többször kimondta, hogy „az EK 234. cikk által a Bírósággal létrehozott együttműködés rendszerének keretében kizárólag a nemzeti bíróságok feladata, hogy az adott ügy tényállására tekintettel megállapítsa az előterjesztett kérdések célszerűségét”, (a 298/87. sz. Smanor-ügyben 1988. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1988., 4489. o.]; a C-448/98. sz. Guimont-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10663. o.]; és a C-510/99. sz. Tridon-ügyben 2001. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-7777. o.]).

Mindenesetre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket az említett formában csoportosítva érdemes megvizsgálni.

30 — A Bíróság többször (többek között a 36/79. sz. Denkavit-ügyben 1979. november 15-én hozott ítéletében [EBHT 1979., 3439. o.]) kimondta, hogy az ügy tényállásának értékelése a nemzeti bíróság feladata, kizárva ezzel az általa értelmezett közösségi normáknak a belső (nemzeti) intézkedésekre vagy helyzetekre történő alkalmazására vonatkozó saját hatáskörét (a C-175/98. és C-177/98. sz., Lirussi és Bizarro egyesített ügyekben 1999. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6881. o.] 37. és 38. pontja). Lásd még ezen indítvány 35. pontját.

A — Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a második kérdés a) pontjának első része

36. A kérdést előterjesztő nemzeti bíróság véleménye szerint a német előírás szigorúbb védintézkedéseket tartalmaz az irányelvben előírtaknál, ami megkérdőjelezi az összeegyeztethetőségüket. A különbségek a következő pontokban rejlenek:

- „az eredeti anyag száraz maradványának szerves része (izzítási veszteségben vagy TOC-ben meghatározva)” által meghatározott, hulladékátvitelre vonatkozó kritérium alkalmazása;
- a hulladékmennyiségek csökkentésére kitűzött rövidebb határidők;
- mind a biológiailag lebontható, mind az egyéb hulladékoknak az irányelv hatálya alá vonása;
- a települési hulladékok és azon hulladékok, különösen az ipari hulladékok, kezelésének hasonlóvá tétele, amelyek azokkal azonos módon ártalmatlaníthatók.

37. E megállapítások alapján, a nemzeti bíróság véleménye szerint a védintézkedések olyan együttese rajzolódik ki, amely a közöségitől eltérő stratégiát alkalmaz.

38. E különbségek hatását ezért meg kell vizsgálni.

a) A hulladékátvitelre vonatkozó kritériumok

39. A német rendelet szerint a települési hulladékokat és az azokkal azonos módon ártalmatlanítható hulladékokat csak akkor lehet hulladéklerakókban elhelyezni, ha megfelelnek az 1. mellékletben foglalt követelményeknek, amelyek között például az izzítási veszteségben vagy TOC-ben meghatározott eredeti anyag száraz maradványának szerves részének aránya is szerepel³¹. Az irányelv 5. cikkének (2) bekezdése az adott naptári évben keletkező, biológiailag lebontható települési hulladék összmenyiségét említi.

40. Jellegénél fogva ez a norma az elérendő célokat illetően kötelező, a nemzeti hatóságokra hagyva a forma és az eszközök megválasztását (EK 249. cikk), ezért — „minimum”-irányelvről lévén szó³² — nem sérti tehát a közösségi jogot a hulladéklerakóban

31 — A rendelet 3. cikke (3) bekezdésének és az 1. melléklet 2.01. és 2.02. pontjának együttes rendelkezései. Lásd ezen indítvány 8. pontját.

32 — Lásd ezen indítvány 23. és 24. pontját.

történő átvételt a hulladék összmenyiségétől függővé tevő feltételtől eltérő feltétel előírása, amennyiben az megfelel a Közösség által meghatározott határértéknek.

saját környezetvédelmi politikájukat — fel vannak hatalmazva azok lerövidítésére, amennyiben legkésőbb a kitűzött időpontig elérik a kívánt hatást.

41. Másrésztől, ahogyan arra az osztrák és a holland kormány felhívta a figyelmet, a hulladékvételre vonatkozó kritérium nem minősül célkitűzésnek, hanem a hulladékmennyiség csökkentésére szolgáló eszköz. Továbbá az irányelv II. mellékletében írt általános elvek között „a szerves anyag mennyiségének korlátozása a hulladékban” a hulladék tulajdonságára alapozott kritériumokra adott példák között szerepel.

c) Mind a biológiailag lebontható, mind az egyéb hulladékoknak az irányelv hatálya alá vonása

b) A hulladékmennyiség csökkentésére kitűzött rövidebb határidők

44. Amikor az említett 5. cikk (1) és (2) bekezdése a hulladékokra utal, azt a „biológiailag lebonthatóknak” minősítéssel teszi, ezért felmerül a kérdés, hogy ideérti-e a „biológiailag nem lebonthatókat” is.

42. Az irányelv említett 5. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a nemzeti stratégiáknak három szakaszban kell biztosítaniuk a hulladéklerakókba kerülő biológiailag lebontható hulladékok meghatározott százaléku csökkentését, amelyet 2001. július 16-ától számítva legkésőbb öt, nyolc, illetve tizenöt éven belül hajtanak végre, 75, 50, illetve 35%-os csökkentést előíranyozva az egyes időszakok tekintetében.

45. A szöveggörnyezet és a közösségi norma céljának ismeretében úgy tűnik, hogy az idézett rendelkezések minimumkövetelményei csak az előbbi típusú hulladékokra vonatkoznak annak ellenére, hogy a tagállamok kiterjeszthetik azok alkalmazási körét, mivel valójában olyan intézkedésekről, eljárásokról és iránymutatásokról rendelkeznek, amelyek megakadályozzák vagy csökkentik a „hulladék” lerakásából eredő negatív hatásokat (1. cikk), további pontosítás nélkül ez a kifejezés a 75/442 irányelvre (1. cikk a) pont) utal, amelyben annak bővebb meghatározása megtalálható³³.

43. Következésképpen, mivel e határidők — és százalékok — felső határa került meghatározásra, a tagállamok — tekintetbe véve

33 — Az ezen indítvány 3. lábjegyzetében szereplő 75/442/EGK irányelv szerint „hulladék”: az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelyetől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A lista 16 pontot tartalmaz, ideértve például a „használatatlan alkatrészeket, tartozékokat” (Q6), az „ipari folyamatok maradékait” (Q8) vagy az „ásványi nyersanyag kitermelés és nyersanyag feldolgozás maradékait” (Q11).

46. Következésképpen az sem sérti a közösségi jogot, ha a hulladéklerakókra vonatkozó szabályokat kiterjesztik a biológiailag nem lebontható hulladékokra is.

49. Ezen kívül, ahogyan arra a holland és a német kormány felhívta a figyelmet, az ipari hulladékok is lehetnek — ha nem is teljes egészükben, de részben — biológiailag lebonthatóak, ezért az ilyen hulladékok is beleértendők az 5. cikk (1) bekezdésében említett nemzeti stratégiába.

d) Az ipari hulladékokra történő alkalmazás

47. Habár az 5. cikk (1) bekezdése a „biológiailag lebontható hulladékok” csökkentésére szolgáló stratégia kidolgozására buzdít, a (2) bekezdés már a „biológiailag lebontható települési hulladék” csökkentésére vonatkozó stratégiáról beszél, ami kétséget ébreszt aziránt, hogy vajon e jelző hozzátétele akadály-e az egyéb, nem települési hulladékok — mint például az ipari hulladékok — idesorolásának az irányelv 2. cikke b) pontjában szereplő meghatározás értelmében.

50. Így tehát az irányelvvel nem ellentétes, ha a települési hulladékokra vonatkozó szabályokat az ipari hulladékokra is alkalmazzzák.

e) Együttes értékelés

48. A válasznak nyilvánvalóan azonosnak kell lennie az előző bekezdésekben javasolttal. Az irányelv tartalmaz néhány záró rendelkezést, amelyet a tagállamoknak végre kell hajtaniuk. A tagállamok szélesebb hatállyal bíró rendelkezések elfogadására is fel vannak hatalmazva, amennyiben azok nem sértik e korlátokat és az 1. cikkben — ahol az általánosabb „hulladéklerakás” kifejezés szerepel — említett célt. Ennélfogva az a stratégia, amely nem csupán a biológiailag lebontható települési hulladékok, hanem az egyéb jellegű hulladékok csökkentését is biztosítja, összeegyeztethető a közösségi joggal.

51. Az előzőekben kifejtettekből következik, hogy az EK 176. cikk által előírt követelmény, miszerint a szigorúbb nemzeti védintézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződéssel, az irányelvvel kapcsolatban vizsgált esetek mindegyikénél teljesül.

52. Ennek ellenére, ahogyan azt a német bíróság felvetette, nem árt megvizsgálni, hogy e feltevések együttes elemzése nem vezetne-e eltérő megoldásra.

53. E feltételezést gondolkodás nélkül el kell vetni, mivel a német jogszabály nem áll ellentmondásban a vonatkozó közösségi normatív szabályok által előirányzott politikával. Valójában az irányelv a hulladéklerakókba kerülő biológiailag lebontható települési hulladékok 1995-ben keletkezett összmenységének 35%-ára csökkentését három szakaszban írja elő, anélkül hogy részletezné a folyamat végrehajtását. A német rendelet a települési hulladékokkal azonos módon ártalmatlanítható hulladékokra is kiterjed, nem csupán mechanikus kezelést ír elő, ami feltehetően nagyobb mértékben csökkenti a hulladékok mennyiségét³⁴, illetőleg rövidebb időszakokat jelöl ki. Ezáltal túlmegy az irányelvben előírtakon, eleget tesz ugyanakkor a minimális követelményeknek. A nemzeti bíróság, és nem a Bíróság, feladata a belső (nemzeti) szabályozás célkitűzéseinek vizsgálata, illetve annak összevetése a közösség által előirányzottakkal.

54. Egyébiránt az ítélezési gyakorlat szerint, még ha a Közösség környezetvédelmi politikája magas szintű védelmet irányoz is elő, nem szükséges, hogy az műszakilag a legmagasabb szintű legyen, mivel a Közösséget alkotó tagállamok mindig felhatalmazottak annak javítására³⁵.

55. Az előző pontokban kifejtettek értelmében azt indítványozom a Bíróságnak, hogy az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést és a második kérdés a) pontjának első részét úgy válaszolja meg, hogy az EK 176. cikk alapján a tagállamok az 1999/31/EK irányelv átültetések szigorúbb védintézkedéseket is elfogadhatnak a környezetvédelem területén, amennyiben azok megfelelnek a közösségi szabályok célkitűzéseinek és rendelkezéseinek, mint ahogy ez a helyzet a települési hulladékok és az azokkal azonos módon ártalmatlanítandó hulladékok átvételének azon feltételhez kötése esetén, amely (az izzítási veszteségben vagy TOC-ben meghatározott) eredeti anyag száraz maradványa szerves részének arányát határozta meg referenciakritériumként, vagy az arányoknak az irányelvben megjelölt időpontot megelőző elérésének előírása, illetve a hulladékvételnek nem csupán mechanikus előkezelés megtörténtéhez kötése esetén³⁶.

34 — Az ügyiratokban nem szerepelnek olyan pontos technikai adatok, amelyek lehetővé tennék a hulladékkezelésre vonatkozó egyes referenciakritériumok elfogadása hatásainak értékelését. E tekintetben nem áll rendelkezésre szakértői vélemény vagy a közösségi, illetve a német szabályozás alkalmazásának a hulladéklerakó életképességére gyakorolt hatásaira vonatkozó gazdasági-pénzügyi tanulmány sem, ami hasznos lenne a többi kapcsolódó kérdés, mint például az üzemeltető esetleges kártalanítása, tekintetében.

35 — A C-284/95. sz., Safety Hi-Tech-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4301. o.) 49. pontja.

36 — Ez utóbbi szemponttal kapcsolatban az irányelv 6. cikkének a) pontja arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzanak intézkedéseket annak érdekében, hogy „a hulladéklerakóban csak kezeléssel átesett hulladékot helyezzenek el”. A 2. cikk h) pontja értelmében ilyenek tekinthetők azok a „fizikai, termikus, kémiai vagy biológiai eljárások”, „beleértve az osztályozást is, amelyek úgy változtatják meg a hulladék jellemzőit, hogy térfogatát vagy veszélyes jellegét csökkentik, megkönnyítik a hulladék kezelését vagy elősegítik a hulladék hasznosítását”. Ezért, amikor az 5. cikk (1) bekezdése olyan intézkedéseket tartalmazó nemzeti stratégia kidolgozására bízta a tagállamokat, amelyek elősegítik a (2) bekezdésben foglalt célok elérését, „különösen újrafelhasználás, komposztálás, biogáz-termelés vagy anyaghasznosítás, illetve energiaszanyerés útján”, akkor ezen felsorolást nem kimerítő jellegűnek kell tekinteni.

B — A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a) pontjának második része és a 2. kérdés b) pontja: az arányosság közösségi elve

56. Az arányosság alkalmasságot és megfelelést jelent a kitzűzött cél és az elérésére alkalmazott eszközök, illetőleg két vagy több fogalom, érték vagy paraméter között. A jog világában olyan általános elvet jelent, amely több dimenziót kínál, mivel hatással van a nemzetközi, a közösségi és az állami szférára.

57. A német szabályozás arányossága elemzésének sérelme nélkül, amelyet a Verwaltungsgericht Koblenz végezhet el a saját (nemzeti) joga tekintetében, a felvetett kételemek a szabályozás közösségi síkra való leképezésre vonatkoznak.

58. Mielőtt megvizsgálánk őket, a Bizottság és a német szövetségi kormány írásbeli észrevételeiben felvetett kérdést kell megoldani, miszerint ők tagadják azt, hogy ez a közösségi elv alkalmazandó lenne a nemzeti jogszabályra, többek között azért, mert az EK 5. cikk értelmében az csak a közösség intézkedéseire vonatkozik, és ilyen intézkedések nem képezik a jelen bírósági eljárás tárgyát.

59. Jóllehet első ránézésre a javasolt érvelés — különösen a Bizottságé — meggyőzőnek tűnik, olyan általános jogelvről van szó, amelynek hatálya nem korlátozódik a különböző közösségi intézkedésekre. Az EK 5. cikk alakította ki az említett elvet, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében e területre korlátozva azt, azonban a közösségi jog egészére gyakorolt hatását nem korlátozta. Másrészt, amikor az EK 176. cikk a szigorúbb nemzeti védintézkedések érvényességét a Szerződéssel való összeegyeztethetőséghez köti, abba beleérti — ahogyan arra már korábban utaltam³⁷ — nem csupán az írott jogot, hanem a Szerződést átható célkitűzéseket, alapvető szabadságokat, politikákat és elveket is. Ezért az „e Szerződés” kifejezést nem lehet csupán az azt alkotó konkrét rendelkezésekre leszűkíteni³⁸.

60. Ezen előzmények után, az arányosság említett elve az összes közösségi intézkedésre hatással kell legyen, akár a Közösségtől, akár az azt alkotó tagállamoktól származzék is, amikor az utóbbiak átengedett közösségi hatáskörben járnak el.

37 — Jelen indítvány 28. pontja.

38 — Amelyek között megtalálható az EK 10. cikk, amelynek értelmében a tagállamok megteszik „az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”. A „megfelelő” jelzőt szintén a közösségi jog általános elveivel összhangban kell értelmezni. A Bíróság a 19. lábjegyzetben hivatkozott DaimlerChrysler-ügyben hozott ítéletben a 259/93 rendeletben szereplő „a Szerződéssel összhangban” kifejezést úgy értelmezte, hogy „az említett nemzeti intézkedéseknek, azon felül, hogy összeegyeztethetőnek kell lenniük a rendelettel, meg kell felelniük a Szerződés azon többi rendelkezésének és általános elveinek is, amelyekre a hulladékkezelés területén elfogadott szabályozás közvetlenül nem hivatkozik” (45. pont).

61. Ezért okoz nehézséget annak meghatározása, hogy a nemzeti jogszabály vagy eljárás ilyen jellegű intézkedésnek minősül-e. Az említett elv csak igenlő válasz esetén jöhet szóba. Az elv alkalmazása nem a belső szabályozásnak az Európai Unió jogrendjére gyakorolt hatásától függ, hanem az ezen jogrendszerbe való illeszkedésétől. Vagyis amennyiben az arányosság megfelelő kapcsolatot jelent a kitűzött cél és az elérésére szolgáló intézkedések között³⁹, akkor logikusnak tűnik, hogy igazolhatóságához európai szinten szükségesek a célok és az azoknak megfelelő intézkedések, ami nem valósul meg, ha például adott egy közösségi célkitűzés, de eltérő jellegű intézkedést alkalmaznak.

62. E kontextusban a minősítés a nemzeti bíróság feladata, figyelembe véve azt, hogy a tagállamok olyan jogszabályokat alkotnak, amelyek különböző módokon kapcsolatba kerülnek a szupranacionális szférával a pusztá végrehajtás és a teljes elszakadás között ingadozva. Másrészt ezen elv vetülete nem rendelkezhet ugyanazzal a jelentéssel, mint amelyet az a közösségi jogban élvez⁴⁰. Mindenesetre a Bíróságnak nincs hatásköre

annak megítélésére, hogy valamely belső (nemzeti) szabályozás megfelel-e az arányosság közösségi elvének, különösen akkor, ha — mint a jelen ügyben is — nagyon részletesen meghatározott műszaki szempontok játszanak szerepet, mivel a körültekintő mérlegeléshez szükséges tényeket nem terjesztették elő⁴¹.

63. A fentiekre tekintettel a második előzetes döntéshozatali kérdés a) pontja második részére és a második kérdés b) pontjára azon válasz adását indítványozom, hogy annak megállapítása, hogy valamely tagállami szabályozás vagy eljárás megfelel-e az arányosság közösségi elvének, a nemzeti bíróság feladata, miután megállapította, hogy az adott intézkedés közösséginek minősül.

41 — E tekintetben a 304/84. sz., Müller és társai ügyben 1986. május 6-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1511. o.) kimondta, hogy a közösségi jog jelen pillanatban nem gördült akadályt az elé, hogy valamely tagállam megültsa a más tagállamokból származó olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyekhez adalékanyagokat adtak, de hozzátette, hogy „a Szerződés 36. cikkének (jelenleg, módosítást követően EK 30. cikk) utolsó mondatát átható arányosság elve megköveteli, hogy az említett tilalom csak az egészség védelme szempontjából jogszerűen kitűzött célok eléréséhez szükséges mértékre korlátozódjon” (23. pont), pontosítva, hogy „minden esetben az illetékes nemzeti hatóságok feladata annak bizonyítása, hogy a nemzeti élelmészeti szokásokra tekintettel és a nemzetközi tudományos kutatások eredményeit figyelembe véve jogszabályaik szükségesek a Szerződés 36. cikkében említett érdekek hatékony védelméhez”. Hasonlóképpen a fent hivatkozott Tridon-ügyben hozott ítélet is elismerte, hogy „az alapeljárásban vitatott forgalmazási tilalom arányosságának és különösen annak az értékelését, hogy a kitűzött cél elérhető lenne-e olyan intézkedésekkel is, amelyek kisebb mértékben lennének hatással a közösségen belüli kereskedelemre a jelen ügyben nem lehetséges további információk nélkül elvégezni, és hogy egy ilyen értékelésnek konkrét, főként tudományos kutatásokon, valamint az alapeljárás tényállását jellemző ténybeli körülményeken kell alapulnia, az értékelést tehát a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie” (58. pont).

39 — Ahogyan azt az osztrák kormány írásbeli észrevételeiben kifejti, hivatkozva a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítéletre (EBHT 1989., 2237. o.), valamely intézkedés arányosságát annak megfelelő és alkalmas jellegre, és az aránytalan kötelezettségek előírásának tilalmára tekintettel kell értékelni.

40 — Ahogyan azt Guy Isaac írja, „az arányosság azt jelenti, hogy amikor valamely hatáskör gyakorlása során a Közösség több intézkedési mód között választhat, akkor azt kell választania, amely ugyanolyan hatékonyság mellett nagyobb szabadságot enged a tagállamoknak, az egyéneknek és a vállalkozásoknak” (*Droit communautaire général*, Armand Colin, Paris, 7. kiadás, 1999., 42. o.).

VIII — Véggövetkeztetések

64. A fenti érvekre tekintettel azt indítványozom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgericht Koblenz által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- 1) Az első előzetes döntéshozatali kérdés és a második kérdés a) pontjának első része tekintetében mondja ki, hogy az EK 176. cikk alapján a tagállamok az 1999/31/EK irányelv átültetésekor szigorúbb védintézkedéseket is elfogadhatnak a környezetvédelem területén, amennyiben azok megfelelnek a közösségi szabályok célkitűzéseinek és rendelkezéseinek, mint ahogy ez a helyzet a települési hulladékok és az azokkal azonos módon ártalmatlanítandó hulladékok átvételének azon feltételhez kötése esetén, amely (az izzítási veszteségben vagy TOC-ben meghatározott) eredeti anyag száraz maradványa szerves részének arányát határozta meg referenciakritériumként, vagy az arányoknak az irányelvben megjelölt időpontot megelőző elérésének előírása, illetve a hulladékátvételnek nem csupán mechanikus előkezelés megtörténtehez kötése esetén.
- 2) A második előzetes döntéshozatali kérdés a) pontjának második része és a második kérdés b) pontja tekintetében mondja ki, hogy annak megállapítása, hogy valamely tagállami szabályozás vagy eljárás megfelel-e az arányosság közösségi elvének, a nemzeti bíróság feladata, miután megállapította, hogy az adott intézkedés közösséginek minősül.”