



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. november 29.¹

C-60/18. sz. ügy

**AS Tallinna Vesi
kontra
Keskkonnaamet,
a Keskkonnaministeerium
részvételével**

(a Tallinna Ringkonnakohus [tallinni fellebbviteli bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2008/98/EK irányelv – Hulladékok – A hulladékstátusz megszűnése – Hasznosítás – A szennyvíziszap hulladékstátusza megszűnésének különleges kritériumai – Európai vagy nemzeti szintű kritériumok hiánya”

I. Bevezetés

1. A Vessoso és Zanetti ítélettől² kezdve a Bíróság évtizedek óta foglalkozik a hulladék fogalmával. Valamivel későbbi annak a kérdésnek a feltevése, hogy a hulladék milyen feltételek mellett válik ismét olyan rendes gazdasági jószággá, amely már nem a szűk értelemben vett hulladéokra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozik.³ A hulladékokról szóló irányelv 2008-as átdolgozásával⁴ pedig a jogalkotó megtette az első lépést annak érdekében, hogy a kérdésre válasz szülessen. Ezt nemrégiben tovább pontosította,⁵ mindazonáltal ezek a módosítások az alapügyben még nem alkalmazandóak.

2. A legutóbbi módosításoktól függetlenül fontos szempont a kérdés megítéléséhez, hogy az anyag vagy tárgy megfelel-e az adott rendeltetések műszaki követelményeinek és a termékekre vonatkozó hatályos jogszabályoknak és szabványoknak. Ez azonban azt jelenti-e, hogy a hulladék csak akkor nem tekinthető többé hulladéknak, ha hasznosítás útján olyan terméké alakították, amely megfelel az erre vonatkozóan meghatározott általános szabványnak? Vagy a hulladék birtokosa kérheti, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok eseti alapon, függetlenül a termékszabványoktól, dönthessenek arról, hogy a hulladéknak megszűnt-e a hulladékjellege?

¹ Eredeti nyelv: német.

² 1990. március 28-i Vessoso és Zanetti ítélet (C-206/88 és C-207/88, EU:C:1990:145).

³ A 2000. június 15-i ARCO Chemie Nederland és társai ítélet (C-418/97 és C-419/97, EU:C:2000:318).

⁴ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 312., 3. o.). A jelen eljárás szempontjából a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv III. mellékletének felváltásáról szóló, 2014. december 18-i 1357/2014/EU bizottsági rendelet (HL 2014. L 365., 89. o.; helyesbítés: HL 2017. L 42., 43. o.) és a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv II. mellékletének módosításáról szóló, 2015. július 10-i (EU) 2015/1127 bizottsági irányelv (HL 2015. L 184., 13. o.; helyesbítés: HL 2015. L 297., 9. o.) nem bír jelentőséggel.

⁵ A hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 150., 109. o.).

3. A jelen előzetes döntéshozatali kérelem ezeket a kérdéseket veti fel.

II. Jogi keret

A. A hulladékokról szóló irányelv

4. A hulladékokról szóló irányelv 3. cikkének 1. pontja úgy határozza meg a hulladékot, hogy az „olyan anyag vagy tárgy, amelyről birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles”.

5. A hulladékokról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése tartalmazza a hulladékhierarchiát:

„Az alábbi hulladékhierarchiát elsőbbségi sorrendként kell alkalmazni a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén:

- a) megelőzés,
- b) újrahasználatra való előkészítés,
- c) újrafeldolgozás,
- d) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás, valamint
- e) ártalmatlanítás.”

6. A hulladékstátusz megszűnése szempontjából a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke irányadó:

„(1) Egy adott hulladék megszűnik a 3. cikk 1. pontja értelmében hulladék lenni, amennyiben hasznosítási műveleten, beleértve az újrafeldolgozást, esett át, és megfelel az alábbi feltételekkel összhangban kidolgozandó konkrét kritériumoknak:

- a) az anyagot vagy tárgyat általánosan használják, adott rendeltetéssel;
- b) az anyagnak vagy tárgynak van piaca, vagy van rá kereslet;
- c) az anyag vagy tárgy megfelel az adott rendeltetések műszaki követelményeinek és a termékekre vonatkozó hatályos jogszabályoknak és előírásoknak [helyesen: szabványoknak]; és
- d) az anyag vagy tárgy felhasználása nem idéz elő káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat.

A kritériumok szükség esetén a szennyező anyagok határértékeit is tartalmazzák, és figyelembe veszik az anyag vagy a tárgy lehetséges káros környezeti hatásait.

(2)–(3) [...]

(4) Ha közösségi szinten nem határoztak meg kritériumokat az (1) és (2) bekezdésben foglalt eljárás szerint, a tagállamok eseti alapon határozhatnak arról, hogy egy konkrét hulladék megszűnt-e hulladéknak lenni az alkalmazandó esetjog figyelembevételével. Az ilyen határozatokról értesítik a Bizottságot a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel összhangban, ha ezt az az irányelv megköveteli.”

7. A hulladékokról szóló irányelvben előírt alapvető kötelezettséget és célkitűzést a 13. cikk fekteti le:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a hulladékgazdálkodás az emberi egészség veszélyeztetése, a környezet károsítása nélkül történjen [...]”

8. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását követően a hulladékokról szóló irányelv több ponton módosult, különösen a 6. cikket illetően. Ezeket a módosításokat ugyanakkor csak 2020. július 5-ig kell átültetni, és ezért azok nem alkalmazandóak az alapeljárásban.

B. A hulladékokról szóló észt törvény

9. Az előzetes döntéshozatali kérelem elsősorban a Jäätmeseadus (a hulladékokról szóló észt törvény, a továbbiakban: JäätS) 2014. július 18-tól hatályos változatának 2¹. §-ára hivatkozik, amely a hulladékstátusz megszűnését szabályozza:

„(1) A hulladék megszűnik hulladék lenni, amennyiben hasznosítási műveleten, beleértve az újrafeldolgozást, esett át, és megfelel a [hulladékokról szóló irányelv] 6. cikkének (2) bekezdése alapján meghatározott, az alábbi feltételekkel összhangban kidolgozandó kritériumoknak:

- 1) az anyagot vagy tárgyat általánosan használják, adott rendeltetéssel;
 - 2) az anyagnak vagy tárgynak van piaca, vagy van rá kereslet;
 - 3) az anyag vagy tárgy megfelel az adott rendeltetések műszaki követelményeinek, jogszabályainak és termékszabványainak;
 - 4) az anyag vagy tárgy felhasználása nem idéz elő káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat.
- (2) Amennyiben nem került sor a [hulladékokról szóló irányelv] 6. cikkének (2) bekezdése alapján a jelen § (1) bekezdése szerinti kritériumok meghatározására, az e területért felelős miniszter a jelen § (1) bekezdésének 1)–4) pontjában említett feltételek figyelembevételével rendeletben meghatározhatja azokat a kritériumokat, amelyek alapján egyes hulladéktípusok megszűnnek hulladéknak lenni.
- (3) A kritériumoknak szükség esetén tartalmazniuk kell a szennyező anyagok határértékeit, és figyelembe kell venniük a lehetséges káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat.
- (4) A hasznosítási műveletet, amelyet követően a hulladék megszűnik hulladék lenni, fel kell tüntetni a hasznosítási műveletet elvégző vállalkozó hulladékengedélyében vagy az ipari kibocsátásokról szóló törvény alapján kiadott integrált környezetvédelmi engedélyében [...]”

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatali kérelem

10. A Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal, Észtország) hulladékengedélyt adott ki a tisztítótelep-üzemeltető Tallinna Vesi részére, 2014-ben és 2015-ben évente összesen legfeljebb 32 000 tonna hulladéknak egy tallinni (Észtország) hulladékkezelő létesítményben történő hasznosítására és évente összesen legfeljebb 7000 tonna hulladéknak a harjumaa-i Harku (Észtország) községben található hulladékkezelő létesítményben történő hasznosítására.

11. Az említett határozatok indokolása szerint a Tallinna Vesi települési szennyvíz elvezetésével, valamint szennyvíz eleveniszapos berendezéssel történő kezelésével foglalkozik.

12. A környezetvédelmi hivatal és a Tallinna Vesi közötti vita tárgya az, hogy az így kezelt szennyvíziszapot még hulladéknak kell-e tekinteni, ami a felhasználást lényegesen korlátozná, vagy termékként szabadon forgalomba hozható.

13. A Tallinna Vesi megítélése szerint a szennyvíztisztítás esetében biológiai újrafeldolgozásról van szó. Az észti jog szerint a biológiai újrafeldolgozás a hulladék hasznosítására irányuló olyan művelet, amelynek során a hulladék anyagokat termékké alakítják, és amelynek révén megszűnik a hulladék hulladékstátusza. A Tallinna Vesi ennek megfelelő hulladékengedélyt szeretne kapni.

14. A környezetvédelmi hivatal ezzel szemben úgy véli, hogy a hulladékstátusz megszűnéséhez a hulladékokról szóló észti törvény 2¹. §-a (1) bekezdésének 1)–4) pontjában említett valamennyi kritériumnak egyidejűleg teljesülnie kell. A hulladékokról szóló észti törvény 2¹. §-a (1) bekezdésének 3) pontja szerint valamely anyag vagy tárgy akkor válik termékké, ha megfelel az adott rendeltetésre vonatkozó termékszabványoknak.

15. A Tallinna Vesi által elvégzett stabilizálási és fertőtlenítési művelet eredményeként keletkező termék tekintetében azonban nem létezik termékszabvány, ezért a vállalkozás által elvégzett hulladékkezelési művelet a hulladék hasznosítását *megelőző* biológiai kezelésnek minősül. Ezért a szennyvíziszap felhasználója az előkezeléstől függetlenül köteles magát nem veszélyes hulladékkal gazdálkodóként nyilvántartásba vetetni, vagy rendelkeznie kell hulladékengedéllyel vagy integrált környezetvédelmi engedéllyel.

16. A környezetvédelmi hivatal továbbá azon az állásponton van, hogy a hulladékokról szóló észti törvény 2¹. §-a nem teszi lehetővé a környezetvédelmi hivatal számára, hogy a hulladékstátusz megszűnéséről határozzon; e hivatal valójában kizárólag az Európai Unió valamely jogi aktusa vagy a környezetvédelmi miniszter rendelete alapján járhat el.

17. A Tallinna Vesi keresetet indított a hulladékengedélyekkel szemben azon részüket érintően, amely szerint a feldolgozott szennyvíziszap továbbra is hulladéknak tekintendő. Miután e keresetet elsőfokon elutasították, a fellebbezés jelenleg a tallinni fellebbviteli bíróság előtt van folyamatban. E bíróság ezért a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- 1) Úgy kell-e értelmezni a hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdését, hogy összhangban áll e rendelkezéssel az olyan nemzeti jogi aktus, amely szerint, ha uniós szinten nem határoztak meg kritériumokat egy konkrét hulladéktípus vonatkozásában a hulladékstátusz megszűnése tekintetében, akkor a hulladékstátusz megszűnése attól függ, hogy egy konkrét hulladéktípus tekintetében léteznek-e általános hatályú nemzeti jogi aktus által meghatározott kritériumok?
- 2) Ha uniós szinten nem határoztak meg kritériumokat egy konkrét hulladéktípus vonatkozásában a hulladékstátusz megszűnése tekintetében, biztosítja-e a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének első mondata a hulladékbirtokosnak azt a jogot, hogy valamely tagállam hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóságától vagy bíróságától a hulladékstátusz megszűnésének az Európai Unió Bíróságának alkalmazandó ítélkezési gyakorlatával összhangban történő megállapítását kérje függetlenül attól, hogy egy konkrét hulladéktípus tekintetében léteznek-e általános hatályú nemzeti jogi aktus által meghatározott kritériumok?

18. Írásbeli észrevételeket az AS Tallinna Vesi, az Észti Köztársaság, az Olasz Köztársaság, az Osztrák Köztársaság, a Holland Királyság és az Európai Bizottság terjesztett elő. Tárgyalásra nem került sor, mivel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy elegendő információval rendelkezik.

IV. Jogi értékelés

19. A fellebbviteli bíróság nyilvánvalóan abból indul ki, hogy a szennyvíziszap hulladék, mivel nem kérdez rá arra, hogy a szennyvíziszap a hulladékokról szóló irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt kivétel tükrében, összefüggésben a szennyvízirányelvvel⁶ és/vagy a szennyvíziszap-irányelvvel,⁷ egyáltalán hulladéknak tekintendő-e. Szintén nem kérdez rá arra, hogy a szennyvíziszap-irányelven alapulhat-e megfelelő termékszabvány. Amennyiben e kérdéseket illetően további kétség merülne fel, azok legalábbis egyelőre a nemzeti bíróság hatáskörébe tartoznak.

20. Ehelyett az előzetes döntéshozatali kérelem tárgya egy bonyolult, az alkalmazandó szövegváltozatban talán némileg szerencsétlenül megfogalmazott rendelkezés. A hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (1) bekezdése tartalmaz ugyan bizonyos feltételeket, amelyek a hulladékstátusz megszűnése kapcsán jelentőséggel bírnak, azonban ezeket a feltételeket először a Bizottságnak kell további jogi aktusokban konkrét formába önteni, hogy azután megállapítható legyen, hogy egy konkrét hulladék már elveszítette a hulladékjellegét.⁸ Ha uniós szinten nem határoztak meg kritériumokat, a tagállamok a 6. cikk (4) bekezdése szerint eseti alapon határozhatnak arról, hogy egy konkrét hulladék megszűnt-e hulladéknak lenni az alkalmazandó esetjog figyelembevételével.

21. Ez utóbbi rendelkezésre hivatkozik a Bíróság elé benyújtott, a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatos mindkét kérdés. Egyrészt arra kell választ adni, hogy a hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésével összeegyeztethető-e a hulladékstátusz megszűnését attól függővé tenni, hogy az anyag vagy tárgy tekintetében európai vagy nemzeti szinten meghatároztak-e termékszabványokat, és másrészt arra, hogy a hulladék birtokosa kérheti-e, hogy egy hatóság vagy bíróság eseti alapon döntsön arról, hogy a hulladéknak még fennáll-e a hulladékjellege.

22. E tekintetben az egyik kérdés megválaszolása döntő jelentőséggel bírhat a másik kérdés megválaszolása szempontjából. Ha elfogadható ugyanis, hogy a hulladékstátusz megszűnése kritériumok meghatározásától függ, nem állhat fenn kötelezettség arra nézve, hogy eseti alapon ezektől függetlenül szülessen döntés a hulladékstátusz megszűnéséről. Ellenkező esetben a hulladékokról szóló irányelvnek a tagállamok *eseti alapon* történő döntését megengedő 6. cikke (4) bekezdésének szövegét úgy is lehetne értelmezni, hogy a tagállamok *csak* egyedi döntéseket hoznak, és nem állapíthatnak meg általános kritériumokat.

23. Amint azt a későbbiekben bemutatom, a válaszok ugyanakkor e két véglet között találhatóak. Ebből a célból először a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének szövegére térek ki, majd a hulladékstátusz megszűnésének anyagi jogi feltételeit taglalom, a tagállamok ezzel kapcsolatos hatásköreit tárgyalom, és végül az általános szabályok és az egyedi döntések viszonyát vizsgálom meg a 6. cikk (4) bekezdésének alkalmazásában.

6 A települési szennyvíz kezeléséről szóló, 1991. május 21-i 91/271/EGK tanácsi irányelv (HL 1991. L 135., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 26. o.); az irányadó a Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárás alá tartozó egyes jogi aktusoknak az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás tekintetében történő, az 1999/468/EK tanácsi határozat szerinti kiigazításáról szóló – Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljáráshoz történő hozzáigazítás – Első rész, 2008. október 22-i 1137/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2008. L 311., 1. o.; helyesbítés: HL 2010. L 276., 80. o.) módosított szövegváltozat lenne. A hulladékokról szóló irányelv hatályának meghatározásáról a szennyvizet illetően lásd: 2007. május 10-i Thames Water Utilities ítélet (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről szóló, 1986. június 12-i 86/278/EGK tanácsi irányelv (HL 1986. L 181., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 265. o.); az irányadó a Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárás alá tartozó egyes jogi aktusoknak az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás tekintetében történő, az 1999/468/EK tanácsi határozat szerinti kiigazításáról szóló – Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljáráshoz történő hozzáigazítás – Második rész, 2009. március 11-i 219/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított szövegváltozat (HL 2009. L 87., 109. o.; helyesbítés: HL 2014. L 367., 126. o.).

8 2013. március 7-i Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastrukturi ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 55. pont).

A. A hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdése első mondatának szövegéről

24. Viszonylag egyértelműnek tűnik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolása a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének első mondatából adódik. Eszerint ha uniós szinten a Bizottság nem határozott meg kritériumokat, a tagállamok eseti alapon határozhatnak arról, hogy egy konkrét hulladék megszűnt-e hulladéknak lenni az alkalmazandó esetjog figyelembevételével.

25. Első pillantásra elképzelhető, hogy e rendelkezés szövegéhez nyúljunk vissza, különösen a ható ige képzőjének használatára és esetleg a tagállamok azon hatáskörére figyelemmel, hogy az EUMSZ 193. cikk szerint szigorúbb védintézkedéseket vezethetnek be. Már ebből is következik, hogy sem a tagállamok hatóságai, sem bíróságai nem kötelesek a konkrét európai vagy belső jogi szabályozás hiányában egy bizonyos anyag vagy tárgy vonatkozásában megállapítani a hulladékstátusz megszűnését. Nem kötelesek sem kritériumokat lefektetni, sem egyedi döntéseket hozni.

26. Ez a megközelítés mindazonáltal tényleg túl felszínes lenne. Az előzetes döntéshozatali kérelem valójában egy mélyebbre ható összevetést kíván meg a hulladék fogalmával, és különösen a hulladékstátusz megszűnésének feltételeivel. Nem lenne ugyanis összeegyeztethető a hulladékokról szóló irányelvvel egy anyagot vagy tárgyat továbbra is hulladékként kezelni, ha azt az irányelv alapján már nem kellene annak tekinteni. Ehelyett a hulladékokról szóló irányelv céljait, egyrészt a magas szintű védelem biztosítását, másrészt a hulladékok lehetőség szerinti hasznos termékekké történő alakítását kellene megfelelő egyensúlyba hozni.

B. A hulladékstátusz megszűnéséről

27. A hulladékirányelv 6. cikke két esetet említ, amely a hulladékstátusz megszűnéséhez vezet.

28. A hulladékirányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerint egy adott hulladék megszűnik hulladék lenni, amennyiben hasznosítási műveleten esett át, és megfelel a Bizottság által bizonyos feltételekkel összhangban kidolgozandó konkrét kritériumoknak. Ez alapján a hulladékstátusz megszűnése kötelező, ugyanakkor e rendelkezés feltételei nem állnak fenn. A Bizottság ugyanis nem határozta meg az említett kritériumokat a szennyvíziszap vonatkozásában.

29. A hulladékstátusz megszűnésének második esetét a hulladékirányelv 6. cikkének (4) bekezdése rögzíti. A tagállamok e rendelkezésben előírt döntése keretében figyelembe kell venni a (Bíróság) ítélkezési gyakorlatát.

30. A hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében hivatkozott ítélkezési gyakorlat a 6. cikktől függetlenül fejlődött, és a hulladékokról szóló irányelv 3. cikkének 1. pontjában szereplő meghatározáson alapul.⁹ Ez alapján a hulladék olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A körülmények összességére tekintettel (objektíven) kell megvizsgálni, hogy megválásról van-e szó; e tekintetben ezen irányelv célját kell figyelembe venni, ügyelve arra, hogy ne sérüljön annak hatékony érvényesülése.¹⁰

31. Ezt a meghatározást úgy is lehet értelmezni, hogy az anyag vagy tárgy akkor nem hulladék, ha attól birtokosa nem válik meg, nem szándékozik megválni vagy nem köteles megválni.

⁹ 2013. március 7-i Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastrukturi ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁰ 2007. december 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-263/05, EU:C:2007:808, 40. pont); 2013. december 12-i Shell Nederland és Belgian Shell ítélet (C-241/12 és C-242/12, EU:C:2013:821, 40. pont).

32. A hulladékstátusz ilyen (esetleg spontán) változása mindenesetre nem lenne összeegyeztethető a hulladékokról szóló irányelvben lefektetett hulladékgazdálkodási rendszerrel, az ugyanis először is a hulladéokra vonatkozó jogszabályok további alkalmazhatóságát feltételezi.

33. A tagállamok a hulladékokról szóló irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében különösen megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az eredeti hulladéktermelő vagy más birtokos saját maga végezze el a birtokában lévő hulladék kezelését, vagy egy közvetítő vagy vállalkozás által kezelt hulladékkezelési műveleteket végző létesítménnyel végeztesse el a hulladék kezelését, vagy pedig egy magán vagy közszolgáltató hulladékgyűjtővel bonyolíttassa le azt a 4. és a 13. cikkel összhangban.

34. A hulladékokról szóló irányelv 13. cikke tartalmazza a központi hulladékjogi kötelezettséget, amely szerint a hulladékgazdálkodásnak az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül kell történnie. A hulladékokról szóló irányelv 4. cikke rögzíti a hulladékhierarchiát, amely az első helyen a megelőzést említi, azután az újrahasználatra való előkészítést, majd az újrafeldolgozást, azután az egyéb hasznosítást, és csak utolsó lehetőségként az ártalmatlanítást.

35. Aki ugyanakkor e keretek között hivatásszerűen hulladékot dolgoz fel, legalábbis a feldolgozás alatt nem fog attól megválni. A hulladék birtoklása éppen hogy elengedhetetlen feltétele az adott tevékenységnek, és az általa elérni kívánt nyereségnek. Egy hulladéklerakó esetében az üzlet abban áll, hogy a hulladékot tartósan birtokolja. A hivatásszerű hulladékfeldolgozáshoz pedig rendszerint éppen az szükséges, hogy a kérdéses hulladékot megszerezzék. Ezért is van konfliktus azzal kapcsolatban, hogy ki jogosult az egyes hulladékokat ártalmatlanítani vagy hasznosítani.¹¹

36. A megválás e hiánya a hulladékgazdálkodás során önmagában nem indokolhatja a hulladék kikerülését a hulladékokra vonatkozó jogszabályok hatálya alól. Amennyiben ugyanis a hulladékra vonatkozó jogszabályok nem alkalmazandók, nem biztosított a hulladékokról szóló irányelv 4. és 13. cikkének betartása sem.

37. A hulladékstátusz elvesztéséhez tehát, helyesen, szükség van arra, hogy az anyag vagy tárgy birtokosa attól ne váljon meg, ne szándékozzon megválni vagy ne legyen köteles megválni,¹² ez a feltétel ugyanakkor nem elégséges a hulladékstátusz megszűnéséhez. Ezt tükrözik egyébként a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (1) bekezdésének feltételei, de a Bíróság ítélkezési gyakorlata is, amelyre a 6. cikk (4) bekezdése hivatkozik.

38. A Bíróság tudniillik a hasznosítás egyes formái tekintetében elismerte, hogy a keletkezett anyagok a tőlük történő megválás esetén már nem hulladékok. Ez érvényes a csomagolási hulladékok újrahasznosítására egy új anyag vagy termék érdekében, amely azzal az anyaggal, amelyből kinyerték, összehasonlítható tulajdonságokkal bír,¹³ és a vashulladék vas- és acélipari terméké történő feldolgozására, amelyet alig lehet megkülönböztetni az elsődleges vas- és acélipari nyersanyagból előállított vas- és acélipari termékektől.¹⁴ A hulladék tüzelőanyagként felhasznált, tisztított gázként történő hasznosítása hasonló minőséget ér el.¹⁵

11 Példaként lásd az 1999. szeptember 9-i Bizottság kontra Németország ítéletet (C-102/97, EU:C:1999:394), amely fáradt olaj egyes hasznosítási gyakorlatai közti konfliktussal volt kapcsolatos, és a 2000. május 23-i Sydhavnens Sten & Grus ítéletet (C-209/98, EU:C:2000:279), amely az építőipari hulladékhoz való hozzáférésről szólt.

12 2013. március 7-i Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 57. pont).

13 2003. június 19-i Mayer Parry Recycling ítélet (C-444/00, EU:C:2003:356, 75. pont).

14 2004. november 11-i Niselli ítélet (C-457/02, EU:C:2004:707, 52. pont).

15 2008. december 4-i Lahti Energia ítélet (C-317/07, EU:C:2008:684, 35. és 36. pont); 2010. február 25-i Lahti Energia II ítélet (C-209/09, EU:C:2010:98, 20. és 21. pont).

39. Egy anyag vagy tárgy hulladékstátusza megszűnésének tehát két feltétele van. Egyrészt a szóban forgó anyag vagy tárgy birtokosa attól nem válhat meg, nem szándékozhat megválni vagy nem lehet köteles megválni a hulladékokról szóló irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében. Másrészt pedig az anyagot vagy tárgyat *hasznosítási művelet* révén hasznosíthatóvá kell tenni, anélkül, hogy az emberi egészséget veszélyeztetné vagy a környezetet károsítaná.¹⁶

40. Az ítélkezési gyakorlatban mindazonáltal arról nincs szó, hogy az Uniónak vagy a tagállamoknak szabályozni kellene azt, vagy dönteni kellene arról, hogy a hulladéknak megszűnt a hulladékjellege.

C. A tagállamok hatáskörei és azok korlátai

41. A hulladékstátusz megszűnésének említett feltételei ugyanakkor jelentőséggel bírnak a tagállamok vonatkozó hatásköreit illetően. A hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdése mellett e tekintetben különösen a hulladékhasznosítás szabályozása érdekes, amely az ítélkezési gyakorlatban a hulladékstátusz megszűnésének egyik feltételeként jelenik meg.

42. A hulladékokról szóló irányelv II. melléklete tartalmaz egy nem kimerítő listát a hasznosítási műveletekről. Az egyes hulladékokra vonatkozó, a 6. cikk (1) és (2) bekezdésén alapuló esetleges uniós szabályok mellett a 10. cikk alapján ugyanakkor a hasznosítási műveletek szabályozása – ideértve a hulladék teljes körű hasznosításának feltételeit – főszabály szerint a tagállamokra tartozik. Ennek során a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a 4. cikk szerinti hulladékhierarchiára, és a 13. cikk alapján meg kell akadályozniuk az emberi egészség veszélyeztetését, valamint a környezet károsítását, ugyanakkor teljesen különböző védelmi szintet határozhatnak meg.¹⁷

43. A tagállamok e hatásköre, amelynek keretében a hasznosítási műveletekről és az arra irányadó védelmi szintről dönthetnek, megfelel a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdése első mondata szövegének, amely szerint a tagállamok eseti alapon *határozhatnak* arról, hogy egy konkrét hulladék megszűnt-e hulladéknak lenni, azonban nem *kötelesek* a hulladékstátusz megszűnését elismerni. Az EUMSZ 193. cikk alátámasztja ezt a hatáskört, mivel ez alapján a tagállamok szigorúbb védintézkedéseket tarthatnak fenn vagy vezethetnek be.

44. A tagállamok szabadsága a hulladékokról szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének alkalmazása terén ugyanakkor nem korlátlan. Figyelemmel kell lenniük az irányelv céljaira, így a 4. cikk szerinti hulladékhierarchiára, és különösen a (29) preambulumbekzdés szerint a hulladékhasznosítás ösztönzésére, de az érintettek alapjogait is tiszteletben kell tartaniuk, a jelen esetben elsősorban a tulajdonhoz való jogot (az Alapjogi Charta 17. cikke) és a vállalkozás szabadságát (az Alapjogi Charta 16. cikke).

45. E korlátokon az EUMSZ 193. cikk nem változtat érdemben, mivel a szigorúbb védintézkedéseknek egyrészt meg kell felelniük az adott uniós intézkedés célkitűzéseinek, másrészt tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, többek között annak általános elveit,¹⁸ amelyek az alapjogokat magukban foglalják.

16 Lásd: 2013. március 7-i Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastrukturi ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 60. pont).

17 Lásd: 2004. december 16-i EU-Wood-Trading ítélet (C-277/02, EU:C:2004:810, 45. és 46. pont).

18 2017. július 13-i Türkevei Tejtermelő Kft. ítélet (C-129/16, EU:C:2017:547, 61. pont).

46. Mindazonáltal a tagállamoknak van mozgásterük a hulladékokról szóló irányelv céljainak megvalósításában, elsősorban az egészség és a környezet 13. cikk szerinti védelmét illetően.¹⁹ A vonatkozó intézkedések ugyanis a hasznosítási műveletek kockázatainak összetett, a legújabb tudományos és műszaki ismeretek szerinti értékelését feltételezik.²⁰ Az uniós jog lehetővé teszi, hogy az ilyen határozatok bírósági felülvizsgálata csak nyilvánvaló értékelési hibára korlátozódjon,²¹ megköveteli azonban, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok az eljárásjogi követelményeket tiszteletben tartsák, azaz különösen az adott eset valamennyi lényegi elemét gondosan és pártatlanul vizsgálják.²² E mozgásternek a mérlegelésnél is érvényesülnie kell, amely az érintett alapjogok alkalmazásához szükséges.

47. Következésképpen a tagállamok számára a hulladékokról szóló irányelv és különösen a 6. cikk (4) bekezdése alapján széles a mozgáster annak meghatározásában, hogy egy konkrét hulladék még rendelkezik-e hulladékjelleggel. Ugyanakkor ezt a döntést az eset valamennyi lényegi elemére és a legújabb tudományos és műszaki ismeretekre figyelemmel kell meghozniuk, és ennek során a vonatkozó eljárásjogi követelményeket is tiszteletben kell tartaniuk.

D. Általános szabályozás vagy egyedi döntések

48. Tisztázni szükséges mindazonáltal, hogy a fenti megfontolások tükrében a hulladékokról szóló irányelvvel és különösen a 6. cikk (4) bekezdésével összeegyeztethető-e attól függővé tenni a hulladékstátusz megszűnését, hogy az adott anyagra vagy tárgyra európai vagy nemzeti jogi szinten meghatároztak-e kritériumokat a hulladékstátusz megszűnését illetően. Ha az ilyen szabályozás elfogadható lenne, a hulladék birtokosának nem lenne joga annak egyedi megállapítására, hogy egy konkrét hulladék a kritériumok hiánya ellenére már nem tekintendő hulladéknak.

49. Különösen az tisztázandó mindenekelőtt, hogy a tagállamok a hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdése alapján megállapíthatnak-e kritériumokat a hulladékstátusz megszűnését illetően. E rendelkezés alapján a tagállamok ugyan *eseti alapon* határozhatnak, ez nem jelenti azonban azt, hogy kizárólag egyedi döntéseket hozhatnak konkrét hulladék vagy hulladékbirtokos vonatkozásában. A hulladékokról szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésének második mondata inkább arra hívja fel a tagállamokat, hogy az ilyen határozatokról értesítsék a Bizottságot a műszaki szabványokról és szabályokról szóló irányelv²³ alapján, ha ezt az az irányelv megköveteli. Az említett irányelv azonban nem egyedi döntésekre vonatkozik, hanem műszaki előírások tervezeteire. A konkrét hulladéktípusok hulladékstátuszának megszűnését érintő kritériumok főszabály szerint ebbe a körbe tartoznak. Az ilyen kritériumok továbbá a hulladékokra vonatkozó jogszabályok megfelelő és következetes alkalmazása szempontjából sokkal hasznosabbak, mint az egyedi döntésekre történő korlátozás.

19 Lásd: 1999. november 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, 66. és 67. pont); 2004. november 18-i Bizottság kontra Görögország ítélet (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, 21. pont); 2004. december 16-i EU-Wood-Trading ítélet (C-277/02, EU:C:2004:810, 45. pont); 2008. december 11-i MI.VER és Antonelli ítélet (C-387/07, EU:C:2008:712, 25. pont).

20 Lásd: 2016. július 28-i Edilizia Mastrodonato ítélet (C-147/15, EU:C:2016:606, 45. pont).

21 Lásd: 1999. január 21-i Upjohn ítélet (C-120/97, EU:C:1999:14, 34. és 35. pont); 2005. június 9-i HLH Warenvertrieb és Orthica ítélet (C-211/03, C-299/03 és C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 76. és 78. pont); 2010. március 9-i ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 60. pont). Az uniós szervek határozatainak felülvizsgálatát illetően lásd egyebek mellett: 1991. november 21-i Technische Universität München ítélet (C-269/90, EU:C:1991:438, 13. pont); 2003. szeptember 9-i Monsanto Agricoltura Italia és társai ítélet (C-236/01, EU:C:2003:431, 135. pont); 2008. november 6-i Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 54. pont); 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet (C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 49. pont).

22 A tagállami intézkedések felülvizsgálatára lásd: 2010. március 9-i ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 61. pont), az uniós intézkedések felülvizsgálatára lásd például: 2008. november 6-i Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 56. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 69. pont).

23 A rendelkezés a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 1998. L 204., 37. o.; magyar különkiadás 13. fejezet, 20. kötet, 337. o.) említi, ezt időközben ugyanakkor az azonos című (EU) 2015/1535 irányelv (HL 2015. L 241., 1. o.) hatályon kívül helyezte.

50. Általában el is fogadható, hogy a hulladékstátusz megszűnése ilyen kritériumok meglététől függjön. A hulladékok ugyanis leginkább az egészség és a környezet védelmének a hulladékokra vonatkozó jogszabályok alkalmazását igazoló kockázataival állnak összefüggésben.²⁴

51. Ami kifejezetten a szennyvíziszap alkalmazását illeti, különösen Ausztria veti fel azt helyesen, hogy az kapcsolatban áll az egészség és a környezet védelmének konkrét kockázataival, legfőképpen a káros anyag szennyezés kockázatával. Ezért a tagállamok számára, az őket megillető mozgásterre figyelemmel lehetségesnek kell lennie, hogy a hulladékstátusz megszűnését ne állapítsák meg, illetve a feldolgozott szennyvíziszapra ne határozzanak meg termékszabványt, ha e szabványok a hulladékstátusz megszűnéséhez vezetnének.

52. Mindazonáltal előfordulhat olyan hulladék, amely az eset valamennyi lényegi elemére és a legújabb tudományos és műszaki ismeretekre figyelemmel, észszerű kétség nélkül hasznosíthatóvá tehető valamely hasznosítási művelet révén, anélkül, hogy az emberi egészséget veszélyeztetné vagy a környezetet károsítaná, vagy attól a birtokosa a 2008/98/EK irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében megválna, megválni szándékozna vagy köteles lenne megválni.

53. Egy ilyen esetben a tagállamok mozgásterre sokkal korlátozottabb lenne, és nem tudnának arra hivatkozni, hogy e hulladékokra még nem állapították meg a hulladékstátusz megszűnését illetően kritériumokat. Ilyen körülmények között a hulladék birtokosának joga lenne ahhoz, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok vagy bíróságok egyedi döntésben megállapítsák a hulladékstátusz megszűnését, amennyiben nem feltételezhető mégis, hogy a hulladék birtokosa az anyagtól vagy tárgytól megválí, megválni szándékozik vagy köteles megválni.

54. A jelen eljárásban nem szükséges annak eldöntése, hogy a hulladékstátusz bizonyos körülmények közepette automatikusan megszűnik-e, történjen az közvetlenül a hulladékokról szóló irányelv alapján vagy az irányelv által lehetővé tett ennek megfelelő nemzeti jogi szabályozás alapján. Egyrészt az ész jog nem biztosítja ezt a lehetőséget, másrészt az eljárás résztvevői között vitatott a hulladékstátusz megszűnését kizáró közigazgatási határozatok jogszerűsége.

V. Végkövetkeztetések

55. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

A hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv 6. cikkének (4) bekezdése alapján a tagállamok előírhatják, hogy a hulladékok főszabály szerint mindaddig a hulladékokról szóló jogszabályok hatálya alá tartoznak, amíg nem teljesítik a hulladékstátusz megszűnésének azon kritériumait, amelyeket a konkrét hulladék vonatkozásában egy általános hatályú európai vagy nemzeti jogi aktus meghatározott.

Amennyiben ilyen kritériumok nincsenek, a hulladék birtokosa azonban jogosult arra, hogy egy tagállam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságánál vagy bíróságánál a hulladékstátusz megszűnésének megállapítását kérje, ha e hulladék az eset valamennyi lényegi elemére és a legújabb tudományos és műszaki ismeretekre figyelemmel, hasznosítási művelet révén észszerű kétség nélkül hasznosíthatóvá vált, anélkül hogy az emberi egészséget veszélyeztetné vagy a környezetet károsítaná, vagy attól a birtokosa a 2008/98/EK irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében megválna, megválni szándékozna vagy köteles lenne megválni.

²⁴ Lásd: 2007. május 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-361/05, EU:C:2007:298, 20. pont); 2010. június 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-37/09, EU:C:2010:331, 37. pont).