

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

prednesené 30. novembra 2004¹

1. Verwaltungsgericht Koblenz, nemecký správny súd prvého stupňa, predložil Súdnemu dvoru dve prejudiciálne otázky týkajúce sa článku 5 ods. 1 a 2 smernice 1999/31/ES² a článku 176 ES s cieľom objasniť otázku, či právo Spoločenstva uplatniteľné na skládky odpadov pripúšťa určité vnútroštátne ustanovenia, ktoré obsahujú prísnejšie ochranné opatrenia.

„Ochranné opatrenia podľa článku 175 nebránia členskému štátu udržiavať alebo zavádzať prísnejšie ochranné opatrenia. Tieto opatrenia musia byť zlučiteľné s touto zmluvou. Oznamujú sa Komisii.“

3. Smernica 75/442/EHS³ sa týka zneškodňovania odpadu, pričom v článku 3 ods. 1 písm. a) zaväzuje členské štáty vykonať vhodné opatrenia na zníženie vzniku odpadu a v článku 4 zabezpečiť, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia postupov či metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie.

I — Právny rámec Spoločenstva

2. Hlava XIX Zmluvy ES zahŕňa pod nadpisom „životné prostredie“ tri ustanovenia: článok 174, ktorý stanovuje ciele politiky Spoločenstva v tejto oblasti; článok 175, ktorý predstavuje právny základ pre konanie Spoločenstva, a článok 176 ES, ktorý znie:

4. Skládkovanie je jednou z fáz úpravy odpadu. V tejto konkrétnej oblasti je cieľom smernice 1999/31/ES „splniť požiadavky

¹ — Jazyk prednesu: španielčina.

² — Smernica Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov (Ú. v. ES L 182, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 228). Článok 17 bol zmenený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003 (Ú. v. EÚ L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

³ — Smernica Rady z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23), zmenená a doplnená smernicou Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991 (Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3), smernicou Rady 91/692/EHS z 23. decembra 1991 (Ú. v. ES L 377, s. 48; Mim. vyd. 15/002, s. 10), rozhodnutím Komisie 96/350/ES z 24. mája 1996 (Ú. v. ES L 135, s. 32; Mim. vyd. 15/003, s. 59) a nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003 (Ú. v. EÚ L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

smernice 75/442/EHS, najmä jej článkov 3 a 4“ a „ustanoviť opatrenia, postupy a pokyny pre prechádzanie [predchádzanie — *neoficiálny preklad*] alebo obmedzovanie... negatívnych vplyvov na životné prostredie, ... ktoré by skládka odpadu mohla predstavovať počas celého svojho životného cyklu“.

5. Článok 5 smernice znie:

„1. Najneskôr do dvoch rokov odo dňa ustanoveného v článku 18 ods. 1 členské štáty vypracujú národné stratégie pre realizáciu redukcie množstva biologicky odbúrateľného odpadu idúceho na skládky a túto stratégiu oznámia Komisii. Táto stratégia by mala obsahovať opatrenia na dosiahnutie cieľov ustanovených v odseku 2 najmä prostredníctvom recyklácie, kompostovania, produkciu bioplynu alebo využitia odpadu ako zdroja druhotných surovín a energie. ...

2. Táto stratégia zabezpečí, že:

a) najneskôr do piatich rokov odo dňa stanoveného v článku 18 ods. 1 sa množstvo biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu idúceho na skládky musí znížiť na 75 % celkového množstva (hmotnosti) biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vyprodukovaného v roku 1995 alebo v poslednom roku pred rokom 1995,

za ktorý sú k dispozícii štandardizované údaje Eurostat;

b) najneskôr do ôsmich rokov odo dňa stanoveného v článku 18 ods. 1 sa množstvo biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu idúceho na skládky musí znížiť na 50 % celkového množstva (hmotnosti) biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vyprodukovaného v roku 1995 alebo v poslednom roku pred rokom 1995, za ktorý sú k dispozícii štandardizované údaje Eurostat;

c) najneskôr do 15 rokov odo dňa ustanoveného v článku 18 ods. 1 sa množstvo biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu idúceho na skládky musí znížiť na 35 % celkového množstva (hmotnosti) biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vyprodukovaného v roku 1995 alebo v poslednom roku pred rokom 1995, za ktorý sú k dispozícii štandardizované údaje Eurostat.

...“

6. Deň uvedený v článku 18 ods. 1 smernice je 16. júl 2001.⁴

⁴ — Dva roky po nadobudnutí jej účinnosti, ku ktorému podľa článku 19 došlo dňom jej uverejnenia v úradnom vestníku, teda 16. júla 1999.

II — Vnútroštátna právna úprava

v bode 10 technickej príručky pre komunálny odpad.

7. Na účely prebratia smernice bolo v Nemecku vydané Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (nariadenie o ekologickom skládkovaní komunálneho odpadu) z 20. februára 2001, ktoré nadobudlo účinnosť 1. marca 2001.⁵

...

8. Podľa názoru vnútroštátneho súdu sú pre túto vec rozhodujúce nasledujúce ustanovenia:

...

„§ 3. Všeobecné požiadavky na skládkovanie

§ 4. Požiadavky pre skládkovanie mechanicko-biologicky upraveného odpadu

1. Komunálny odpad, ako aj odpad v zmysle § 2 bodu 2 možno skládkovať len na skládkach odpadov alebo častiach skládok, ktoré spĺňajú požiadavky pre triedy skládok odpadov I alebo II. Požiadavky sú definované

1. Odpad upravený mechanicko-biologicky možno ukladať, len ak

1) sa uloží na skládky alebo časti skládok, ktoré spĺňajú požiadavky pre triedu skládok odpadov II;

5 — BGBl I 2001, s. 305.

- 2) odpady spĺňajú referenčné kritériá prílohy 2 pre triedu skládok odpadov II;
 - 3) odpady neboli zmiešané s cieľom splniť referenčné kritériá prílohy 2 a uloženie na už skládkované odpady s vysokým podielom biologicky odbúrateľných odpadov (napr. neupravený odpad z domácností) nevedie k poškodeniu zachytávania plynu z týchto odpadov, presakovanie vody na udržanie biologických procesov rozkladu v týchto odpadoch je technicky možné alebo nie je potrebné a nedôjde k nekontrolovateľným únikom plynu a
 - 4) pri mechanicko-biologickej úprave boli oddelené jednak horľavé odpady na zhodnotenie alebo tepelné spracovanie a jednak ostatné zložky, ktoré sú vhodné na recykláciu alebo obsahujú škodlivé látky.
2. Na zabezpečenie riadneho skládkovania mechanicko-biologicky upraveného odpadu je prevádzkovateľ skládky povinný:
 - 1) dodržať požiadavky skládkovania mechanicko-biologicky upraveného odpadu stanovené v prílohe 3 a
 - 2) zabezpečiť, že po naplnení jednej časti skládky odpadu budú uvoľňujúce sa minimálne rezíduá v emisiách skládkového plynu pred únikom do atmosféry oxidované; príslušnému orgánu sa na požiadanie musia predložiť kontrolné správy o emisiách zvyšného plynu vypracované vonkajšou kontrolou podľa prílohy C bodu 6 tretej vety technickej príručky pre komunálny odpad.
- § 6. Prechodné ustanovenia
- ...

V prípadoch uvedených v prvej vete bode 1 sú požiadavky definované v bode 10 technickej príručky pre komunálny odpad.

2. Na žiadosť prevádzkovateľa skládky môže príslušný orgán za podmienok podľa odseku 3

pripustiť:

odpad. Povolenie možno udeliť na obdobie nanajvýš do 15. júla 2009.

- 1) Odpad z domácností, priemyselný odpad podobný odpadu z domácností, zostatkový kal z čističiek a iné odpady s vysokým podielom organických látok možno skládkovať aj vtedy, ak nie sú splnené požiadavky uvedené v prílohe 1 alebo v prílohe 2. Uskladnenie sa má uskutočniť na starých skládkach (skládkach komunálneho odpadu), aj keď tieto nespĺňajú požiadavky § 3 ods. 1, ale vyhovujú aspoň požiadavkám bodu 11 technickej príručky pre komunálny odpad, alebo na osobitných častiach skládok odpadov triedy II. Povolenie možno udeliť na obdobie nanajvýš do 31. mája 2005.
- 2) Komunálny odpad a odpad v zmysle § 2 bodu 2, ktorý spĺňa referenčné kritériá triedy skládok I podľa prílohy 1, možno uskladňovať aj na staré skládky, ktoré nespĺňajú požiadavky § 3 ods. 1, ale vyhovujú aspoň požiadavkám bodu 11 technickej príručky pre komunálny odpad.
- 3) Komunálny odpad a odpad v zmysle § 2 bodu 2, ktorý spĺňa referenčné kritériá triedy skládok II podľa prílohy 1, alebo mechanicko-biologicky upravovaný odpad, ktorý spĺňa referenčné kritériá prílohy 2, možno uskladňovať aj na starých skládkach (skládkach odpadu z domácností), príp. na oddelených častiach skládok, pokiaľ sú splnené požiadavky § 3 ods. 1 triedy skládok II, s výhradou bodov 10.3.1 a 10.3.2 technickej príručky pre komunálny odpad, ako aj požiadavky bodu 11 uvedenej príručky. Povolenie možno udeliť na obdobie nanajvýš do 15. júla 2009. Od časového obmedzenia možno upustiť, ak sa v konkrétnom prípade preukáže, že ciele ochrany v zmysle bodov 10.3.1 a 10.3.2 technickej príručky pre komunálny odpad boli dosiahnuté prostredníctvom iných rovnocenných technických opatrení a nebude ohrozený verejný záujem — vo vzťahu k požiadavkám tohto nariadenia. Pre obdobie do 31. mája 2005 sa na technické požiadavky na skládky vzťahuje primerane bod 1.
3. Výnimky uvedené podľa odseku 2 možno pripustiť len vtedy, ak nebude ohrozený verejný záujem a ak,

- 1) v prípade odseku 2 bodu 1 nemožno využiť existujúce kapacity úpravy a
- 2) v prípade odseku 2 bodov 2 a 3 nemožno využiť skládky, ktoré spĺňajú požiadavky § 3 ods. 1.
4. Výnimka z rozmiestnenia odpadu na skládky, ktorú povolí príslušný orgán pred nadobudnutím účinnosti tohto nariadenia podľa bodu 12.1 prvej a druhej vety písm. a) technickej príručky pre komunálny odpad, platí pre odpad z domácností, priemyselný odpad podobný odpadu z domácností, zostatkový kal z čističiek a iné odpady s vysokým podielom organických látok, platí ako povolenie v zmysle odseku 2 bodu 1 tohto nariadenia nanajvýš do 1. júna 2005.

Príloha 1 — Referenčné kritériá pre skládky

Pri rozmiestnení odpadu na skládky je potrebné rešpektovať nasledujúce referenčné hodnoty:

Číslo	Ukazovatele	Referenčné hodnoty	
		Skládky triedy I	Skládky triedy II
2	Organická časť v suchom zostatku pôvodnej látky		
2.01	určená ako strata žiháním	< alebo = 3 % množstva	< alebo = 5 % množstva
2.02	určená ako TOC [celkový organický uhlík]	< alebo = 1 % množstva	< alebo = 3 % množstva
4	Kritériá eluátu		
4.03	TOC	< alebo = 20 mg/l	< alebo = 100 mg/l

Príloha 2. — Referenčné kritériá pre skládky mechanicko-biologicky upraveného odpadu

Pri rozmiestnení mechanicko-biologicky upraveného odpadu na skládky je potrebné rešpektovať nasledujúce referenčné hodnoty:

Číslo	Ukazovatele	Referenčné hodnoty
2	Organická časť v suchom zostatku pôvodnej látky určená ako TOC	< alebo = 18 % množstva
4	Kritériá eluátu	
4.03	TOC	< alebo = 250 mg/l
5	Biologická odbúrateľnosť suchého zostatku pôvodnej látky určenej ako aeróbna činnosť (AT ₄) alebo určená ako miera tvorby plynu pri fermentačnom teste (GB ₂₁)	< alebo = 5 mg/g < alebo = 20 l/kg

...“

III — Skutkový stav a spor vo veci samej

ukladať od 31. mája 2005 do 31. decembra 2013 do časti 5 a 6 skládky odpad, ktorý by bol vopred upravený len mechanicky.⁶

9. Deponienzweckverband Eiterköpfe je združenie Landkreise (správne obvody) Mayen-Koblenz a Cochem-Zell a mesta Koblenz, ktoré využíva centrálnu skládku Eiterköpfe.

10. Dňa 28. februára 2000 požiadal žalobca, spolková krajina Porýnie-Falcko, o povolenie

⁶ — Najskôr žalovaný vo veci samej rozhodol rozhodnutím z 26. septembra 1995, proti ktorému nebol prípustný opravný prostriedok, že na skládku možno ukladať odpad len vtedy, ak ho nemožno zhodnotiť a ak sú splnené referenčné kritériá prílohy B slúpca II technickej príručky pre komunálny odpad týkajúcej sa straty žihánim a TOC (celkový organický uhlík) v eluáte.

11. Po tom, ako bola jeho žiadosť zamietnutá, sa obrátil na vnútroštátne súdy s tvrdením, že nemecké nariadenie o ekologickom skládkovaní komunálneho odpadu je v rozpore s právom Spoločenstva.

byť tieto opatrenia posilnené vnútroštátnym opatrením, ktorým sa preberajú pravidlá Spoločenstva a podľa ktorého komunálny odpad a odpad, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, môže byť ukladaný na skládku len v prípade, že je rešpektované referenčné kritérium „organická časť v suchom zostatku pôvodnej látky“ — určená ako strata žíhaním alebo celkový organický uhlík (TOC)?

IV — Prejudiciálne otázky

12. Po pojednávaní zo 4. decembra 2002 7. komora Verwaltungsgericht Koblenz usúdila, že žalobcovmu návrhu možno vyhovieť len vtedy, ak sú vnútroštátne ustanovenia v rozsahu, v akom zakazujú skládkovanie odpadu, ktorý bol predbežne upravený len mechanicky, v rozpore s právom Spoločenstva, a preto rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

2. a) V prípade kladnej odpovede majú sa pravidlá Spoločenstva upravené v článku 5 ods. 2 smernice vykladať v tom zmysle, že v ňom stanovené požiadavky, teda:

— 75 % hmotnosti od 16. júla 2006,

— 50 % hmotnosti od 16. júla 2009,
a

— 35 % hmotnosti od 16. júla 2016,

„1. Má sa článok 5 ods. 1 smernice o skládkach odpadov a pravidlá Spoločenstva o stratégii znižovania biologicky odbúrateľných odpadov uložených na skládku vykladať v tom zmysle, že v rozsahu článku 176 ES a výnimky z opatrení uvedených v článku 5 ods. 2 smernice, ktoré spočívajú v obmedzení množstva biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu uloženého na skládku na určitý hmotnostný podiel celkového množstva biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vo vzťahu k danému kalendárnemu roku, môžu

sú, rešpektujúc zásadu proporcionality uplatňovanú v práve Spoločen-

stva, dodržané vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá stanovuje, že

V — Konanie pred Súdnym dvorom

v súvislosti s komunálnym odpadom a odpadom, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, je od 1. júna 2005 potrebné, aby bol podiel organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky nižší alebo sa rovnal 5 % množstva určeného ako strata žíhaním a aby bol nižší alebo sa rovnal 3 % množstva určeného ako TOC a že

13. Písomné pripomienky predložili Depo-nienzweckverband Eiterköpfe, spolková kra-jina Porýnie-Falcko, holandská, rakúska, nemecká vláda a Komisia.

odpad spracovaný mechanicko-bio-logicky môže byť od 1. marca 2001 skládkovaný na starých skládkach najdlhšie do 15. júla 2009 a v niektorých prípadoch aj po uplynutí tejto lehoty, len ak je podiel organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky nižší alebo sa rovná 18 % množstva určeného ako TOC a biologická odbúrateľnosť suchého zostatku pôvodnej látky je nižšia alebo sa rovná 5 mg/g určeným ako aeróbná činnosť (AT4), alebo sa rovná alebo je nižšia ako 20 l/kg určeným ako miera tvorby plynu pri fermentačnom teste (GB21)?

14. Na pojednávaní z 15. septembra 2004 podali ústne vysvetlenia k svojim tvrdeniam zástupcovia žalobcu vo veci samej a zástupcovia žalovanej spolkovej krajiny a splnomocnení zástupcovia nemeckej, holandskej a rakúskej vlády, ako aj Komisie.

VI — Životné prostredie v práve Spoločenstva

- b) Vyplýva zo zásady proporcionality uplatňovanej v práve Spoločenstva právomoc extenzívneho alebo reštriktívneho hodnotenia pri posudzovaní vplyvov v prípade prekryvania neupraveného odpadu a odpadu, ktorý už bol tepelne alebo mechanicko-biologicky upravený? Môže z tejto zásady vyplývať, že nebezpečenstvo spôsobené odpadmi, ktoré boli predbežne upravené len mechanicky, možno kompenzovať inými ochrannými opatreniami?"

A — O právnom vývoji

15. Autori Zmlúv sa problematikou životného prostredia nezaoberali, takže pôvodne nedali Spoločenstvu nijaký právny základ pre

konanie v tejto oblasti.⁷ Napriek tomu sa konferencia vrcholných predstaviteľov a zástupcov vlád členských štátov, ktorá sa konala roku 1972 v Paríži, uzniesla na zavedení samostatnej politiky a navrhla vyriešiť nedostatok zodpovedajúcej normy odvolaním sa na článok 100 Zmluvy ES a článok 235 Zmluvy ES (teraz články 94 ES a 308 ES).⁸ Táto situácia vysvetľuje, prečo mali prvé rozhodnutia Súdneho dvora za cieľ objasniť právny základ tejto iniciatívy Spoločenstva.

16. Jednotným európskym aktom¹⁰ bola Zmluva ES doplnená o osobitnú hlavu o životnom prostredí — hlavu VII (teraz hlava XIX)¹¹, a to prostredníctvom článkov

130R, 130S (zmenené, teraz články 174 ES a 175 ES) a 130T (teraz článok 176 ES)¹², ku ktorým sa priraduje článok 100a ods. 3 (zmenený, teraz článok 95 ods. 3 ES), ktorý zaväzuje Komisiu, aby pri svojich návrhoch v zmysle odseku 1 „bra[la] za základ vysokú úroveň ochrany“.¹³

17. Význam problematiky životného prostredia v práve Spoločenstva vzrástol až do tej miery, že dosiahnuť „vysokú úroveň ochrany a zlepšovania kvality životného prostredia“ sa stalo jedným z cieľov Spoločenstva (článok 2 ES)¹⁴, ktorý si vyžaduje „politiku v oblasti životného prostredia“

7 — Presnejšie povedané právny základ práva Spoločenstva v oblasti životného prostredia sa ukazuje ako jeden z najkomplexnejších a najsťomnejších problémov. Pozri BRAVO-FERRER DELGADO, M.: La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente. In: *Gaceta Jurídica*, marec 1994, s. 13.

8 — Článok 100 bol základom pre harmonizáciu právnych predpisov, ktoré mali priamy účinok na vytvorenie alebo fungovanie spoločného trhu, a rozsiahlejší článok 235 sa vzťahoval na prijatie opatrení na dosiahnutie cieľov Spoločenstva, ktoré neboli výslovne upravené v Zmluve. V bode 15 vyhlásenia uvedenej konferencie vrcholných predstaviteľov a zástupcov vlád členských štátov roku 1972 sa uvádza, že „na uskutočnenie úloh stanovených v rôznych akčných programoch je nevyhnutné využiť všetky ustanovenia Zmluvy, vrátane článku 235“. Smernica 75/442/EHS svoj právny základ opiera o „Zmluvu o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, najmä... jej články 100 a 235“.

9 — Rozsudok z 18. marca 1980, Komisia/Taliansko, 91/79, Zb. s. 1099, pripúšťa, aby sa ustanovenia týkajúce sa životného prostredia zakladali na článku 100 Zmluvy ES. V rozsudku zo 7. februára 1985, ADBHU, 240/83, Zb. s. 531, sa navyše uvádza, že ochranu životného prostredia je potrebné považovať za „podstatný cieľ Spoločenstva“, aj keď prijaté opatrenia ochrany nesmú „presahovať rámec nevyhnutných obmedzení, ktoré sú odôvodnené sledovaním cieľa všeobecného záujmu, akým je ochrana životného prostredia“. V podobnom zmysle pozri aj rozsudok z 20. septembra 1980, Komisia/Dinamarca, 302/86, Zb. s. 4607.

10 — Ú. v. ES L 169, s. 1.

11 — Hlava VII bola do Zmluvy doplnená článkom 25 Jednotného európskeho aktu a článok 100a článkom 18 Jednotného európskeho aktu. Zmluvou o Európskej únii (článok G bod 28) bola zmenená na hlavu XVI.

12 — Pozri bod 2 týchto návrhov.

13 — Súdny dvor mal viackrát príležitosť vykladať tieto ustanovenia. V rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Rada, C-300/89, Zb. s. I-2867, pripustil, že opatrenie Spoločenstva na ochranu životného prostredia sa nemusí nevyhnutne zakladať na článku 130S Zmluvy ES, keďže tento cieľ možno účinne dosiahnuť aj prostredníctvom harmonizačných opatrení podľa článku 100A Zmluvy ES; v rozsudku zo 17. marca 1993, Komisia/Rada, C-155/91, Zb. s. I-939, však rozhodol, že v prejednávanej veci napadnutá smernica Rady 91/156/EHS z 18. marca 1991, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 75/442/EHS o odpadoch (Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3) sa vzhľadom na jej cieľ a obsah oprávnene zakladá na článku 130S Zmluvy ES, čo zopakoval aj v rozsudku z 28. júna 1994, Európsky parlament/Rada, C-187/93, Zb. s. I-2857, týkajúcom sa nariadenia všeobecnej povahy, ktorého obsah sa začleňoval do rámca politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia — nariadenia Rady (EHS) č. 259/93 z 1. februára 1993 o kontrole a riadení pohybu zásielok odpadov v rámci, do a z Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 30, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 176), a to bez ohľadu na skutočnosť, že harmonizácia podmienok pohybu odpadu má vplyv na vytvorenie vnútorného trhu. Naproti tomu generálny advokát Tesouro vo svojich návrhoch k už citovanému rozsudku zo 17. marca 1993, Komisia/Rada, rozlišoval dva typy smerníc: smernice všeobecnej povahy, ktoré sa zakladajú na článku 130S Zmluvy ES, a smernice týkajúce sa špecifickej oblasti, ktoré sa zakladajú na článku 100A Zmluvy ES. Prvý druh smerníc mal obvykle za cieľ dosiahnuť vysokú úroveň ochrany životného prostredia, zatiaľ čo smernice druhého typu sledovali zabránenie obmedzení zásady voľnej hospodárskej súťaže. V právnej náuke zastávajú Krámer a Kromarek názor, že toto rozlišovanie v praxi nemôže fungovať: KRÁMER, L., a KROMAREK, P.: Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991-31 décembre 1993. In: *Revue Juridique de l'Environnement*, zväzok 2-3, 1994, s. 231.

14 — Podpísaním Zmluvy o Európskej únii v Maastrichte bola ochrana životného prostredia povýšená na základnú zásadu Spoločenstva.

[článok 3 ods. 1 písm. l)]. Navyše článok 6 uvádza, že „požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politik spoločnosti a činností uvedených v článku 3, a to predovšetkým s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja“. Tejto problematike sú venované aj iné ustanovenia Zmluvy ES, ako napr. už spomenutý článok 95 ES alebo článok 161 ES upravujúci zriadenie Kohézneho fondu, ktorý „poskytne finančné príspevky na projekty z oblasti životného prostredia“.

B — Spoločné právomoci v oblasti životného prostredia: hranice

19. Spoločné právomoci predstavujú v rámci ustanovení Zmluvy o právomoci samostatnú kategóriu. Môžu vykazovať rôzne podoby, spomedzi ktorých je vhodné poukázať na možnosť, že vnútroštátna právna úprava je prísnejšia ako právna úprava Spoločenstva.

18. Zmluva o Ústave pre Európu pokračuje v sledovaní týchto cieľov¹⁵ a upresňuje, že Únia vykonáva v tejto oblasti právomoc spoločne s členskými štátmi [článok I-14 ods. 2 písm. e)]¹⁶, čo vyplýva už z platnej právnej úpravy.

20. V súvislosti so životným prostredím splnomocňuje článok 176 ES členské štáty, aby zachovali alebo prijali prísnejšie ochranné opatrenia, pokiaľ budú zlučiteľné so Zmluvou a oznámené Komisii. Okrem toho im článok 95 ES umožňuje, bez ohľadu na existujúcu potrebu harmonizácie, zachovať (odsek 4) alebo zavádzať (odsek 5) vlastné ustanovenia, ak o nich upovedomia Komisiu, pokiaľ sú odôvodnené potrebou ochrany životného prostredia. Napokon podľa článku 174 ods. 2 druhého pododseku ES harmonizačné opatrenia zahŕňajú „ochrannú doložku umožňujúcu členským štátom prijať prebežné opatrenia z ekologických a mimohospodárskych dôvodov“, ktoré podliehajú kontrole.¹⁷

15 — Článok II-97 stanovuje, že „vysoká úroveň ochrany životného prostredia a zlepšovanie kvality životného prostredia musia byť začlenené do politik Únie a zabezpečené v súlade so zásadou trvalo udržateľného rozvoja“, čo má svoj pôvod v článku 2 ES. Článok III-119 obsahovo pripomína článok 6 ES: „Požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia sa musia začleniť do vymedzovania a uskutočňovania politik a činností uvedených v tejto časti, najmä s cieľom podporovať trvalo udržateľný rozvoj“. Článok III-172 je podobný s článkom 95 ES a článok III-223 s článkom 161 ES. Napokon články III-233 a III-234 preberajú ustanovenia článkov 174 ES a 176 ES.

16 — Podľa článku I-12 ods. 2 Zmluvy o Ústave pre Európu „ak ústava prenesie na Úniu v určitej oblasti právomoc, ktorú vykonáva spoločne s členskými štátmi, Únia a členské štáty môžu v tejto oblasti vykonávať zákonodarnú činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala alebo rozhodla, že ju prestane vykonávať“.

17 — Časť právnej vedy zastáva názor, že toto ustanovenie nevytvára primeraný priestor pre lepšiu ochranu životného prostredia, pozri napr. VERHOEVE, B., BENNET, G. a WILKINSON, D.: *Maastricht and the Environment*, Londýn, Institute for European Environmental Policy, 1992, s. 24.

21. Preto Súdny dvor kládol dôraz na vysvetlenie, že ustanovenia Zmluvy v tejto oblasti nesledujú úplnú harmonizáciu,¹⁸ takže členské štáty sú povolané zohrávať významnú úlohu, čo vedie ku koexistencii noriem práva Spoločenstva a noriem vnútroštátnej povahy, ako je to aj v tejto veci.

22. Vymedzenie hraníc Spoločenstva pre túto vnútroštátnu činnosť sa zdá byť podstatou prejudiciálnych otázok Verwaltungsgericht Koblenz.

23. Okolnosti v jednotlivých členských štátoch sa však navzájom podstatne líšia. Niektoré z nich sa vyznačujú vyšším ekologickým povedomím, iné podliehajú značnému tlaku spoločnosti v tejto oblasti a niektoré vyvíjajú pri úprave odpadu pokročilejšie technológie. Smernica o skládkach odpadov teda v tomto smere na rozdiel od iných ustanovení Spoločenstva v tejto oblasti¹⁹ predstavuje minimálnu právnu úpravu.

24. Cieľom tejto smernice je prostredníctvom „požiadaviek... ustanoviť opatrenia, postupy a pokyny pre prechádzanie alebo obmedzovanie... negatívnych vplyvov na životné prostredie..., ktoré by skládka odpadu mohla predstavovať počas celého svojho životného cyklu“ (článok 1). Na tieto účely klasifikuje skládky podľa stupňa nebezpečnosti odpadu na skládky nebezpečného odpadu, skládky odpadu, ktorý nie je nebezpečný a skládky inertného odpadu (článok 4); stanovuje kritériá a postupy pre prijatie odpadu na príslušnú skládku (článok 6 a príloha II); vymenováva kontrolné a monitorovacie postupy v prevádzkovej etape a v etape starostlivosti o skládku po ukončení jej prevádzky (príloha III); napokon vyzýva členské štáty, aby vypracovali národné stratégie pre realizáciu redukcie množstva biologicky odbúrateľného odpadu idúceho na skládky (článok 5 ods. 1), pričom majú zabezpečiť zníženie komunálnych odpadov v troch fázach (článok 5 ods. 2).

25. Pri výklade smernice s prihliadnutím na článok 176 ES nemožno členským štátom zakázať prijatie prísnejších opatrení vo vzťahu k iným odpadom, stanovenie selektívnejších podmienok prijatia a rozsiahlejšej predchádzajúcej úpravy alebo skrátenie predpísaných lehôt, pokiaľ budú splnené oba predpoklady výslovne požadované citovaným ustanovením: zlučiteľnosť opatrení so Zmluvou a ich oznámenie Komisii.

26. Prvá z týchto požiadaviek predpokladá rešpektovanie celého právneho systému Únie a najmä smernice.

18 — Rozsudok z 22. júna 2000, Fornasar a i., C-318/98, Zb. s. I-4785.

19 — Ako napr. nariadenie č. 259/93, už citované v poznámke pod čiarou 13, ktorým sa podľa rozsudku z 13. decembra 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Zb. s. I-9897, harmonizuje preprava odpadu (bod 42), s tým dôsledkom, že všetky vnútroštátne opatrenia v tejto oblasti sa majú „posúdiť so zreteľom na ustanovenia tohto nariadenia“ (bod 43), a „všetky vnútroštátne opatrenia v oblasti, ktorá bola na úrovni Spoločenstva harmonizovaná, sa majú posúdiť so zreteľom na tieto harmonizačné opatrenia“ (bod 32). Súdny dvor pri viacerých príležitostiach vyslovil, že smernicu možno považovať za harmonizačné opatrenie (rozsudok z 12. októbra 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, Zb. s. I-4947, na rozdiel od vnútroštátneho súdu však nesúhlasím s tvrdením, že za takéto harmonizačné opatrenie možno považovať aj smernicu o odpadoch.

27. Toto rešpektovanie však neznamená, ako sa to uvádza v niektorých písomných pripomienkach predložených v tomto prejudiciálnom konaní, že samotná smernica podporuje prísnejšie vnútroštátne ustanovenia. Ak by totiž chcela pripustiť výnimku, urobila by to výslovne, ako o tom svedčí článok 3 ods. 3, 4 a 5. Základ pre to ponúka Zmluva, ktorá členské štáty oprávňuje prekročiť rámec pravidiel Spoločenstva, pokiaľ to nebude týmto pravidlám odporovať.²⁰

z programov navrhnutých v tomto nadnárodnom kontexte.²²

C — Smernica o odpadoch

28. Okrem toho nemožno zabúdať, že dosiahnutie vysokej úrovne ochrany a zlepšovanie kvality životného prostredia sa stalo jedným z cieľov európskej integrácie, pre uskutočnenie ktorých je vhodné vytvorenie primeranej politiky [články 2 a 3 ods. 1 písm. l) ES].²¹ Prijatie prísnejších vnútroštátnych opatrení musí byť preto v súlade s usmerneniami práva Spoločenstva v tom zmysle, že nezlučiteľnosť vnútroštátnych ustanovení môže vyplývať nielen z konkrétnych ustanovení, ale aj

29. V tejto už spomenutej smernici sa uvádza, že „podstatným cieľom všetkých opatrení vzťahujúcich sa na zneškodňovanie odpadov musí byť ochrana ľudského zdravia a životného prostredia proti škodlivým účinkom spôsobovaným zberom, prepravou, úpravou, skládkovaním a odstraňovaním odpadu“. V snahe o koordináciu v tejto oblasti sa navyše usiluje o „účinné a konzistentné nariadenia o zneškodňovaní odpadu, ktoré nebránia obchodu vnútri spoločenstva ani neovplyvňujú [účinnú a konzistentnú úpravu zneškodňovania odpadu, ktorá nebráni obchodu vnútri Spoločenstva ani neovplyvňuje — *neoficiálny preklad*] podmienky hospodárskej súťaže“.²⁴

20 — Ako je zjavné, mám v tejto veci iný prístup, ako je ten, ktorý zastávala holandská vláda na pojednávaní, keďže som presvedčený, že pre skúmanie zlučiteľnosti vnútroštátneho práva s právom Spoločenstva existujú tri možnosti: a) ak vnútroštátne opatrenie patrí do oblasti pôsobnosti smernice, má sa preskúmanie vykonať na základe obsahu jej ustanovení; b) v opačnom prípade je potrebné preskúmanie vykonať na základe Zmluvy; c) ak presahuje uvedenú oblasť, ale má oporu v primárnom práve, je potrebné vychádzať z kritérií stanovených v primárnom práve. V tejto veci nemecké právo preberá smernicu, pričom stanovuje prísnejšiu ochranu pre životné prostredie, čo predpokladá zohľadnenie tak smernice, ako aj Zmluvy.

21 — Pozri bod 17 týchto návrhov.

22 — Odpoveď na spor existujúci v nemeckej právnej vede, na ktorom sa zakladá prejudiciálna otázka (časť IV bod 2 uznesenia vnútroštátneho súdu) a ktorý rozoberá aj holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach (body 20 a nasl.), je vhodné formulovať s prihliadnutím na otázku, či opatrenia prijaté členskými štátmi v oblasti článku 176 ES majú tú istú kvalitu ako opatrenia Spoločenstva, keďže toto ustanovenie podmieňuje platnosť vnútroštátnych predpisov ich zlučiteľnosťou so Zmluvou, v ktorej je ochrana životného prostredia výslovne zakotvená, a tým vylučuje akúkoľvek protichodnú právnu úpravu. V opačnom prípade by bola ohrozená budúca harmonizácia, keďže činnosť Spoločenstva rovnako ako aj členských štátov by bola vopred determinovaná. Splnomocnenie na prijatie prísnejších ochranných opatrení preto nemôže slúžiť ako odôvodnenie, ale jeho výkon podlieha určitým obmedzeniam. Rešpektovanie Zmluvy však ešte neznamená, že vnútroštátne opatrenia a opatrenia Spoločenstva majú rovnakú povahu, ale postačuje, že smerujú k rovnakému cieľu a rešpektujú ciele ochrany životného prostredia a politiku Spoločenstva v oblasti životného prostredia, čo je potrebné prevažne — a takisto aj v tejto veci — skúmať v závislosti od konkrétneho prípadu.

23 — Tretie odôvodnenie smernice, už citovanej v poznámke pod čiarou 3 týchto návrhov.

24 — Šieste odôvodnenie smernice.

30. Rada vo svojej rezolúcii zo 7. mája 1990²⁵ upozornila na skutočnosť, že pre Spoločenstvo je nevyhnutná rozsiahla politika týkajúca sa všetkých odpadov, či už sú to odpady určené na recykláciu, opätovné použitie či na zneškodnenie, a zdôraznila, že „je potrebné podporiť harmonizáciu opatrení na úrovni Spoločenstva a zosúladiť ju s vývojom vnútorného trhu“ [*neoficiálny preklad*] (bod 1). Vyzdvihla aj prvoradý záujem na „zabezpečení vhodnej infraštruktúry pre zneškodňovanie odpadov prostredníctvom použitia vhodných postupov a technológií“, aj keď „vytvorenie takejto siete prináleží v prvom rade členským štátom“ (bod 7). Napokon sa vyslovila za podporu predchádzajúcej úpravy odpadu (bod 8).

31. Popri iných iniciatívach²⁶ bolo v rezolúcii Rady z 24. februára 1997 o postupe Spoločenstva pri hospodárení s odpadmi [*neoficiálny preklad*]²⁷ navrhnuté, aby sa v budúcnosti v Spoločenstve uskutočňovalo len bezpečné skládkovanie, pričom mal byť členským štátom ponechaný dostatočný priestor na uplatňovanie najlepších riešení v oblasti zneškodňovania odpadu vzhľadom na ich osobitné podmienky (bod 32).

32. Tento prístup sleduje aj smernica o skládkach odpadov, ako o tom svedčí už aj jej odôvodnenie, a to napr. odôvodnenie č. 6, v ktorom sa uvádza, že „ukladanie odpadu na skládky má primerane monitorovať a riadiť, aby sa predchádzalo vzniku možných nepriaznivých účinkov na životné prostredie a nebezpečenstva pre zdravie ľudí, alebo aby sa tieto nepriaznivé vplyvy redukovali“.

33. Napokon je potrebné zohľadniť rozhodnutie Rady z 19. decembra 2002, ktorým sa stanovujú kritériá a postupy pre prijímanie odpadu na skládky odpadu podľa článku 16 a prílohy II smernice 1999/31/ES²⁸. Aj keď nadobudlo účinnosť až 16. júla 2004 (článok 7), možno z neho vyvodiť určité výkladové pravidlá.

VII — Preskúmanie prejudiciálnych otázok

34. Verwaltungsgericht Koblenz sa dožaduje objasnenia zlučiteľnosti určitých ustanovení

25 — Rezolúcia Rady zo 7. mája 1990 o politike v oblasti odpadov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 122, s. 2).

26 — Najmä rezolúcie Európskeho parlamentu z 19. februára 1991 (Ú. v. ES C 72, s. 34) a z 22. apríla 1994 (Ú. v. ES C 128, s. 471); smernica Rady 91/689/EHS z 12. decembra 1991 o nebezpečnom odpade (Ú. v. ES L 377, s. 20; Mím. vyd. 15/002, s. 78); nariadenie č. 259/93, už citované; rozhodnutie Rady 93/98/EHS z 1. februára 1993 o uzavretí Dohovoru o riadení pohybu nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilejský dohovor) v mene spoločenstva (Ú. v. ES L 39, s. 1; Mím. vyd. 11/018, s. 301), a smernica Rady 94/67/ES zo 16. decembra 1994 o spaľovaní nebezpečného odpadu (Ú. v. ES L 365, s. 34; Mím. vyd. 15/002, s. 413).

27 — Ú. v. ES C 76, s. 1.

28 — Ú. v. EÚ L 11 2003, s. 27; Mím. vyd. 15/007, s. 314.

nemeckého nariadenia o ekologickom sklád-kovaní komunálneho odpadu s právom Spoločenstva. Pokiaľ ide o spôsob, akým formuluje svoje prejudiciálne otázky, súhlasím s Komisiou, že je potrebné ich preformulovať s cieľom preskúmať na jednej strane prvú otázku a začiatok druhej otázky písm. a), ktoré sa sústreďujú na výklad článku 5 ods. 1 a 2 smernice a článku 176 ES, a na druhej strane záverečnú časť druhej otázky písm. a) a druhú otázku písm. b), ktoré sa odvolávajú na zásadu proporcionality uplatňovanú v práve Spoločenstva.²⁹

35. Ustanovenia článku 5 ods. 1 a 2 menovanej smernice však nemožno oddeľovať od zvyšnej časti smernice ani od všeobecného vyššie uvedeného kontextu. Sledovaný cieľ a predpísané minimálne požiadavky sú stanovené v odôvodneniach smernice a v jej jednotlivých článkoch, pričom prináleží vnútroštátnym súdom, aby z hľadiska zlučiteľnosti v zmysle článku 176 ES skúmali, či vnútroštátne normy spĺňajú tieto požiadavky. Súdny dvor nesmie zasahovať do tejto sféry,

ale svoje úsilie má koncentrovať len na upresnenie zmyslu práva Spoločenstva s cieľom poskytnúť kritériá, ktorými sa má riadiť jeho jednotné uplatňovanie; jeho úloha spočíva vo vysvetlení významu ustanovení práva Spoločenstva alebo spomenutého pojmu zlučiteľnosti a nie v podrobnom výklade každej prípadnej nezlučiteľnosti vnútroštátnej normy. Súdny dvor preto nie je oprávnený vyjadrovať sa k vnútroštátnej norme, ktorá sa vyznačuje takými technickými aspektmi ako nariadenie sporné vo veci samej. Neexistujú žiadne pochybnosti o tom, že kritérium pre prijatie odpadu na skládku použité v nemeckom nariadení, ktoré sa zakladá na „podiele organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky“ (určenom ako strata žiháním alebo ako TOC), je prísnejšie ako kritérium podielu hmotnosti na „celkov[om] množstv[e]... biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vyprodukovaného v [určitom] roku“, z ktorého vychádza smernica, je však komplikované posúdiť účinky tejto okolnosti na plnenie cieľov Spoločenstva.³⁰

Práve aj z tohto dôvodu je vhodné preskúmať prejudiciálne otázky vo vyššie uvedenom poradí.

29 — Žalobca vo veci samej navyše poukazuje na nezlučiteľnosť nemeckého nariadenia s inými ustanoveniami práva Spoločenstva, a to s článkom 28 ES a článkom 30 ES. V uznesení vnútroštátneho súdu sa však uvádza, že „preskúmanie“ je podľa Verwaltungsgericht Koblenz výslovne „vylúčené“ – čím odstraňuje pochybnosti o týchto normách (časť IV bod 4), takže v tomto smere nie je potrebné skúmať ich zlučiteľnosť. V judikatúre sa opakovane uvádza, že „v rámci systému spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom zavedeného článkom 234 ES prislúcha len vnútroštátnym súdom, aby posúdili relevantnosť prejudiciálnych otázok predkladaných Súdnemu dvoru vo vzťahu ku skutkovým okolnostiam prejednávanej veci“ (rozsudky zo 14. júla 1988, Smanor, 298/87, Zb. s. 4489; z 5. decembra 2000, Guimont, C-448/98, Zb. s. I-10663, a z 23. októbra 2001, Tridon, C-510/99, Zb. s. I-7777).

30 — Súdny dvor sa opakovane vyjadril, že posúdenie konkrétneho skutkového stavu je v právomoci vnútroštátneho súdu (pozri najmä rozsudok z 15. novembra 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, Zb. s. 3439), čím sa vyhlásil za neprislúšného uplatňovať normy práva Spoločenstva, ktoré sú predmetom jeho výkladu, na vnútroštátne opatrenia alebo okolnosti (pozri okrem iných rozsudok z 5. októbra 1999, Lirussi a Bizzaro, C-175/98 a C-177/98, Zb. s. I-6881, body 37 a 38). Pozri aj poznámku pod čiarou 35 týchto návrhov.

A — *Prvá prejudiciálna otázka a prvá časť druhej otázky písm. a)*

36. Vnútroštátny súd usudzuje, že nemecké nariadenie obsahuje v porovnaní so smernicou prísnejšie ochranné opatrenia a pochybuje o ich zlučiteľnosti. Rozdiely spočívajú v nasledujúcich bodoch:

— Použitie kritéria zaradenia odpadu, ktoré sa zakladá na „podiele organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky“ (určenom ako strata žíhaním alebo ako TOC).

— Stanovenie kratších lehôt na zníženie množstva odpadu.

— Zahrnutie nielen biologicky odbúrateľného odpadu, ale aj odpadu, ktorý sa nedá biologicky odbúrať, do oblasti pôsobnosti nariadenia.

— Rovné zaobchádzanie s komunálnym odpadom a s odpadom, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, a to najmä s priemyselným odpadom.

37. Vzhľadom na tieto zistenia považuje vnútroštátny súd tento súbor nástrojov ochrany za stratégiu odchyľujúcu sa od stratégie Spoločenstva.

38. Preto je potrebné preskúmať rozsah týchto odlišností.

a) Kritériá pre prijatie odpadu na skládku

39. Podľa nemeckého nariadenia možno komunálny odpad a odpad, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, ukladať na skládky len vtedy, ak spĺňa predpoklady uvedené v prílohe 1, medzi ktoré patrí aj podiel organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky určený ako strata žíhaním alebo ako TOC.³¹ Naproti tomu v článku 5 ods. 2 smernice sa hovorí o celkovom množstve (hmotnosti) biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu vyprodukovaného v referenčnom roku.

40. Tento typ normy je svojou povahou vzhľadom na cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, záväzný, aj keď ponecháva vnútroštátnym orgánom voľbu formy a prostriedku (článok 249 ES). Keďže ide o „minimálnu“ právnu úpravu,³² nedôjde k porušeniu práva

31 — Paragraf 3 ods. 3 nariadenia v spojení s bodmi 2.01 a 2.02 prílohy 1. Pozri bod 8 týchto návrhov.

32 — Pozri body 23 a 24 týchto návrhov.

Spoločenstva, ak pre prijatie odpadu na skládku platí iná podmienka, pokiaľ je zachovaná horná hranica, ktorú predpisuje právo Spoločenstva.

na svoju vlastnú politiku v oblasti životného prostredia, pod podmienkou, že sledovaný výsledok bude dosiahnutý pri uplynutí lehoty a nie neskôr. Nie je relevantné, či sa dosiahne skôr.

41. Na druhej strane, ako uvádzajú rakúska a holandská vláda, kritérium pre prijatie odpadu na skládku nie je cieľom, ale nástrojom na zníženie množstva odpadu. Navyše medzi všeobecnými zásadami vymenovanými v prílohe II smernice je „obmedzenie množstva organických látok v odpade“ uvedené ako príklad kritéria založeného na vlastnostiach odpadu.

c) Uplatnenie na biologicky odbúrateľný a biologicky neodbúrateľný odpad

b) Stanovenie kratších lehôt pre zníženie množstva odpadu

44. Keď sa uvedený článok 5 ods. 1 a 2 zmieňuje o odpade, kvalifikuje ho ako „biologicky odbúrateľný“, takže si možno kľásť otázku, či zahŕňa aj „biologicky neodbúrateľný“ odpad.

42. Článok 5 ods. 2 smernice požaduje, aby vnútroštátne stratégie zabezpečili zníženie biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu určeného na skládky podľa určitého percentuálneho množstva v troch etapách, ktoré sa skončia „najneskôr“ päť, osem a pätnásť rokov od 16. júla 2001, pričom pre jednotlivé etapy predvída zníženie na 75 %, 50 % a 35 %.

45. S prihliadnutím na kontext a ciele právnej úpravy Spoločenstva sa zdá, že minimálne predpoklady vymenované v citovaných ustanoveniach sa vzťahujú len na odpad v prv uvedenom zmysle, hoci členské štáty môžu oblasť jej pôsobnosti rozšíriť. V skutočnosti sa však majú zaviesť opatrenia, postupy a pokyny pre predchádzanie alebo obmedzovanie negatívnych vplyvov skládky „odpadu“ bez bližšieho upresnenia (článok 1), čím sa odkazuje na článok 1 písm. a) smernice 75/442, v ktorej sa nachádza podrobnejšia definícia.³³

43. Keďže tým boli stanovené maximálne lehoty a percentuálne množstvá, sú členské štáty oprávnené ich skrátiť s prihliadnutím

33 — Podľa smernice citovanej v poznámke pod čiarou 3 týchto návrhov „odpad“ znamená akúkoľvek látku alebo predmet, ktoré držiteľ zneškodňuje alebo chce zneškodniť a ktoré sú zahrnuté v prílohe I. Tento zoznam obsahuje 16 tried, medzi ktorými sú napr. „nepoužiteľné predmety“ [neoficiálny preklad] (Q 6), „odpad z priemyselnej výroby“ [neoficiálny preklad] (Q 8) alebo „odpad z ťažby a spracovania surovín“ [neoficiálny preklad] (Q 11).

46. Z tohto dôvodu právu Spoločenstva neodporuje ani rozšírenie oblasti pôsobnosti ustanovení o odpadoch na biologicky odbúrateľné odpady.

49. Navyše, ako na to poukazujú holandská a nemecká vláda, priemyselný odpad môže byť — aj keď nie úplne, ale prinajmenšom sčasti — biologicky odbúrateľný, takže ho možno začleniť do národnej stratégie v zmysle článku 5 ods. 1.

d) Uplatnenie na priemyselné odpady

47. Aj keď článok 5 ods. 1 navrhuje vypracovanie stratégie na zníženie „biologicky odbúrateľného odpadu“, článok 2 hovorí len o stratégii zníženia „biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu“, čo vzbudzuje pochybnosti, či doplnenie tohto prídavného mena bráni zahrnutiu iného ako komunálneho odpadu v zmysle definície v článku 2 písm. b) smernice ako napr. priemyselného odpadu.

48. Odpoveď musí byť zrejme rovnaká ako tá, ktorá bola navrhnutá v predchádzajúcich bodoch. Smernica obsahuje ciele, v súlade s ktorými musia členské štáty koordinovať svoju činnosť, pričom sú oprávnené prijať ďalekosiahlejšie opatrenia, pokiaľ tým neporušia uvedené hranice a ani cieľ uvedený v článku 1, ktorý používa všeobecnejší pojem „skládka odpadu“. Tým je prípustné, aby stratégia zabezpečovala nielen zníženie biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu, ale aj odpadu iného druhu.

50. Napokon smernica nevylučuje uplatnenie pravidiel pre komunálne odpady aj na priemyselné odpady.

e) Celkové hodnotenie

51. Z vyššie uvedeného vyplýva, že podmienka stanovená v článku 176 ES, podľa ktorej prísnejšie vnútroštátne právne úpravy musia byť zlučiteľné so Zmluvou, je splnená v každom z prípadov skúmaných vo vzťahu k smernici.

52. Napriek tomu je vhodné objasniť, ako to požaduje nemecký súd, či celkové hodnotenie týchto prípadov môže viesť k rozdielnemu záveru.

53. Túto hypotézu je potrebné bez akéhokoľvek váhania zamietnuť, pretože spolkové právo nie je v rozpore s politikou vymedzenou príslušnými právnymi nástrojmi Spoločenstva. Smernica totiž predvída zníženie množstva biologicky odbúrateľného komunálneho odpadu idúceho na skládky v troch etapách až na úroveň 35 % celkového množstva (hmotnosti) odpadu vyprodukovaného v roku 1995 bez toho, aby upresnila priebeh tohto procesu. Nemecké nariadenie sa týka aj odpadu, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, požaduje predchádzajúcu úpravu vykonanú nielen mechanicky, čo pravdepodobne vedie k zníženiu vo väčšom rozsahu³⁴, a stanovuje kratšie lehoty. Z tohto hľadiska zachádza ďalej ako ustanovenia smernice, pričom však zachováva jej minimálne požiadavky, a navyše neprináleží Súdnemu dvoru, ale vnútroštátnym súdom, aby preskúmali ciele vnútroštátnej právnej úpravy a porovnali ich s cieľmi Spoločenstva.

55. Na základe úvah v predchádzajúcom bode navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prvú prejudiciálnu otázku a na prvú časť druhej prejudiciálnej otázky písm. a) odpovedal tak, že členské štáty môžu v rozsahu článku 176 ES pri preberaní smernice 1999/31/ES stanoviť prísnejšie ochranné opatrenia, pokiaľ splnia ciele a ustanovenia noriem práva Spoločenstva. Tak je tomu v prípade, ak prijatie na skládku komunálneho odpadu a odpadu, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, podlieha kritériu spočívajúcemu v percentuálnom podiele organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky (určenom ako strata žiháním alebo ako TOC), ak sa vyžaduje, aby sa tento podiel dosiahol skôr; ako to predvída smernica, a napokon ak je prijatie na skládku podmienené predchádzajúcou úpravou vykonanou nielen mechanicky.³⁶

54. Okrem toho bolo v judikatúre viackrát zdôrazňované, že politika Spoločenstva v oblasti životného prostredia sa síce usiluje o vysokú úroveň ochrany, nemusí to však nevyhnutne znamenať z technického hľadiska najvyššiu možnú úroveň, pretože členské štáty sú vždy oprávnené danú úroveň zvyšovať.³⁵

34 — Spis neobsahuje žiadne presné technické údaje, ktoré by umožňovali preskúmať účinky použitia jednotlivých referenčných kritérií v procese úpravy odpadu. Nebol predložený ani zodpovedajúci znalecký posudok či hospodársko-finančný prieskum dôsledkov, ktoré vyplývajú z uplatňovania právnej úpravy Spoločenstva a z nemeckej právnej úpravy pre životaschopnosť skládky, čo by bolo užitočné aj pre riešenie iných súvisiacich problémov, napr. pre prípadné odškodnenie prevádzkovateľa skládky.

35 — Rozsudok zo 14. júla 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, Zb. s. I-4301, bod 49.

36 — Vzhľadom na posledne menovaný aspekt článok 6 písm. a) smernice zaväzuje členské štáty prijať opatrenia, aby bol na skládku „ukladaný len taký odpad, ktorý bol upravený“, pričom pod úpravou sa podľa článku 2 písm. h) rozumie „fyzikálny, tepelný, chemický alebo biologický proces, vrátane triedenia, ktorý zmení vlastnosti odpadu s cieľom zmenšiť jeho objem alebo zredukovať nebezpečné vlastnosti, uľahčiť manipuláciu s ním alebo zlepšiť možnosti jeho zhodnotenia“. Ak teda článok 5 ods. 1 členské štáty zaväzuje vypracovať národnú stratégiu s opatreniami, ktoré umožňujú dosiahnuť ciele uvedené v odseku 2 „najmä prostredníctvom recyklácie, kompostovania, produkciu bioplynu alebo využitia odpadu ako zdroja druhotných surovín a energie“, nemožno tento výpočet považovať za taxatívny.

B — *Druhá časť druhej prejudiciálnej otázky písm. a) a druhá otázka písm. b): zásada proporcionality v práve Spoločenstva*

56. Proporcionalita odkazuje na vhodnosť a primeranosť vo vzťahu k sledovanému cieľu a k prostriedkom použitým na jeho dosiahnutie, teda aj vo vzťahu k dvom alebo viacerým pojmom, hodnotám a parametrom. V právnej oblasti predstavuje všeobecnú zásadu, ktorá má rôzne podoby a účinky v medzinárodnej, komunitárnej a vnútroštátnej sfére.

57. Bez ohľadu na skúmanie proporcionality nemeckej normy, ktoré môže vykonať Verwaltungsgericht Koblenz so zreteľom na jeho vlastné právo, sa jeho pochybnosti týkajú postavenia tejto zásady na úrovni Spoločenstva.

58. Pred preskúmaním týchto pochybností je potrebné vyriešiť problém, ktorý nastolili Komisia a spolková vláda vo svojich písomných pripomienkach, keď uviedli, že túto zásadu práva Spoločenstva nemožno uplatniť na vnútroštátnu normu okrem iného preto, že sa podľa článku 5 ES týka len opatrení Spoločenstva a takéto opatrenia nie sú predmetom tohto prejudiciálneho konania.

59. Uvedená argumentácia – najmä tvrdenia Komisie – sa na prvý pohľad síce zdá presvedčivá, ide však o všeobecné právne pravidlo, ktoré nie je obmedzené na oblasť uvedených opatrení Spoločenstva. Článok 5 ES konkretizoval túto zásadu, ktorá je podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora obmedzená na túto oblasť, bez toho, aby obmedzil jej vplyv v celom práve Spoločenstva. Ak naopak článok 176 ES podmieňuje platnosť prísnejších ochranných opatrení vnútroštátneho práva s ich zlučiteľnosťou so Zmluvou, zahŕňa tým – ako som už uviedol³⁷ – nielen písané právo, ale aj ciele, základné slobody, politiky a zásady, na ktorých sa zakladá. Preto výraz „s touto zmluvou“ nemožno redukovať na jej konkrétne ustanovenia.³⁸

60. Za týchto predpokladov má uvedená zásada proporcionality svoje účinky v každej činnosti Spoločenstva, či už vychádza zo samotného Spoločenstva alebo zo štátov, ktoré ho tvoria, pokiaľ vykonávajú právomoc považovanú za právomoc Spoločenstva.

37 — V bode 28 týchto návrhov.

38 — K týmto patrí aj článok 10 ES, ktorý členské štáty zaväzuje prijať „všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich z tejto zmluvy alebo z opatrení prijatých orgánmi spoločenstva“. Prídavné meno „potrebné“ sa má posúdiť takisto v súlade so všeobecnými zásadami práva Spoločenstva. Súdny dvor v rozsudku DaimlerChrysler, už citovanom v poznámke pod čiarou 19, vyložil pojem „v súlade so zmluvou“ obsiahnutý v nariadení č. 259/93 tak, že „tieto vnútroštátne opatrenia okrem ich zlučiteľnosti s nariadením č. 259/93 musia rešpektovať aj pravidlá alebo všeobecné zásady Zmluvy ES, ktoré sa priamo netýkajú ustanovení prijatých v oblasti znášok odpadov“ (bod 45).

61. Problém preto spočíva v zistení, či norma alebo správanie členského štátu predstavuje takúto činnosť. Len v prípade kladnej odpovede prichádza do úvahy uvedená zásada. Jej uplatniteľnosť nezávisí od účinkov vnútroštátnej normy na právny poriadok Európskej únie, ale od začlenenia vnútroštátneho pravidla do tejto právnej štruktúry. Keď teda proporционаlita predpokladá primeraný vzťah medzi sledovaným cieľom a prostriedkami použitými na jeho dosiahnutie,³⁹ zdá sa logické, že na úrovni Spoločenstva ju možno preskúmať, len ak existujú ciele a prostriedky na tejto úrovni, čo nie je splnené vtedy, keď je napr. za základ stanovený cieľ Spoločenstva, ale na jeho dosiahnutie je použitý nástroj inej povahy.

62. Za týchto podmienok prináleží vnútroštátnemu súdu, aby vykonal príslušné posúdenie so zreteľom na skutočnosť, že členské štáty prijímajú pravidlá, ktoré sú rôznym spôsobom spojené s nadnárodnou sférou, čo siahla od jednoduchého vykonania až po úplnú nezávislosť. Okrem toho dosah tejto zásady nemôže mať ten istý význam, aký mu prináleží v práve Spoločenstva.⁴⁰ V každom

prípade Súdny dvor nie je oprávnený posudzovať primeranosť vnútroštátnej právnej úpravy vo vzťahu k zásade proporcionality uplatňovanej v práve Spoločenstva, a už vôbec nie vtedy, keď — ako v tejto veci — ide o veľmi podrobné technické aspekty, pričom neboli predložené žiadne údaje potrebné na vykonanie kvalifikovaného posúdenia.⁴¹

63. S prihliadnutím na vyššie uvedené navrhujem odpovedať na druhú časť druhej prejudiciálnej otázky písm. a) a na druhú otázku písm. b) tak, že určenie, či norma alebo konanie členského štátu rešpektujú zásadu proporcionality v zmysle práva Spoločenstva, prináleží vnútroštátnemu súdu po tom, ako takéto konanie predtým kvalifikoval ako konanie, ktoré má rozmer Spoločenstva.

39 — Ako uvádza vo svojich písomných pripomienkach rakúska vláda, odkazujúc na rozsudok z 11. júla 1989, Schröder, 265/87, Zb. s. 2237, musí sa primeranosť opatrenia posudzovať s prihliadnutím na jeho vhodnosť a nevyhnutnosť, ako aj s prihliadnutím na zákaz ukladania neprimeraných obmedzení.

40 — Guy Isaac v tejto súvislosti uvádza, „proporcionality znamená, že pokiaľ má Spoločenstvo pri výkone svojej právomoci možnosť voľby medzi viacerými formami konania, musí pri rovnakej účinnosti zvoliť tú, ktorá štátom, jednotlivcom alebo podnikateľom ponecháva najväčšiu slobodu“. In: *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paríž, 7. vydanie, 1999, s. 42.

41 — V tomto zmysle sa v rozsudku zo 6. mája 1986, Muller a i., 304/84, Zb. s. 1511, uvádza, že právo Spoločenstva v jeho súčasnej podobe nebráni členským štátom, aby zakázali uvádzanie na trh potravín pochádzajúcich z iných členských štátov, ktoré obsahujú určité prídavné látky, pričom však „zásada proporcionality, ktorá sa zakladá na článku 36 Zmluvy (teraz článok 30 ES), požaduje, aby sa tento zákaz obmedzoval len na to, čo je nevyhnutné na dosiahnutie legitímne sledovaných cieľov ochrany zdravia“ (bod 23), upresňujúc, že „prináleží príslušným vnútroštátnym orgánom, aby v každom konkrétnom prípade s prihliadnutím na vnútroštátne stravovacie návyky a výsledky medzinárodného vedeckého výskumu preukázali, že právna úprava, ktorú prijali, je potrebná na účinnú ochranu právnych hodnôt vymenovaných v článku 36 Zmluvy“. Ten istý prístup bol uplatnený aj v už citovanom rozsudku Tridion, v ktorom sa uvádza, že „proporcionality zákaz uvádzania na trh, sporného vo veci samej, a najmä otázku, či možno dosiahnuť sledovaný cieľ prostredníctvom opatrení, ktoré menej narušajú obchod v rámci Spoločenstva, nemožno posúdiť bez dodatočných informácií a že takéto posúdenie si vyžaduje konkrétnu analýzu zakladajúcu sa predovšetkým na vedeckých štúdiách a skutkových okolnostiach sporu vo veci samej, pričom je táto analýza vyhradená vnútroštátnemu súdu“ (bod 58).

VIII — Návrh

64. S prihliadnutím na vyššie uvedené navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky Verwaltungsgericht Koblenz odpovedal takto:

- „1. Pokiaľ ide o prvú prejudiciálnu otázku a o prvú časť druhej prejudiciálnej otázky písm. a), členské štáty môžu v rozsahu článku 176 ES pri preberaní smernice 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov stanoviť prísnejšie ochranné opatrenia, pokiaľ splnia ciele a ustanovenia noriem práva Spoločenstva. Tak je tomu v prípade, ak prijatie na skládku komunálneho odpadu a odpadu, ktorý môže byť zneškodnený ako komunálny odpad, podlieha kritériu spočívajúcemu v percentuálnom podiele organickej časti suchého zostatku pôvodnej látky (určenom ako strata žíhaním alebo ako TOC), ak sa vyžaduje, aby sa tento podiel dosiahol skôr, ako to predvída smernica, a napokon ak je prijatie na skládku podmienené predchádzajúcou úpravou vykonanou nielen mechanicky.
2. Pokiaľ ide o druhú časť druhej prejudiciálnej otázky písm. a) a o druhú prejudiciálnu otázku písm. b), určenie, či norma alebo konanie členského štátu rešpektujú zásadu proporcionality v zmysle práva Spoločenstva, prináleží vnútroštátnemu súdu po tom, ako takéto konanie predtým kvalifikoval ako konanie, ktoré má rozmer Spoločenstva.“