

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 30. novembra 2004¹

1. Verwaltungsgericht Koblenz, nemško upravno sodišče prve stopnje, je Sodišču predložilo dve vprašanji za predhodno odločanje v zvezi s členom 5(1) in (2) Direktive 1999/31/ES² ter členom 176 ES, da bi preverilo, ali je pravo Skupnosti, ki se uporablja za odlaganje odpadkov na odlagališčih, združljivo z nacionalnimi določbami, ki vsebujejo strožje varstvene ukrepe.

„Varstveni ukrepi, sprejeti v skladu s členom 175, nobeni od držav članic ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih varstvenih ukrepov. Takšni ukrepi morajo biti združljivi s to pogodbo. O njih se uradno obvesti Komisija.“

I – Pravni okvir Skupnosti

2. Naslov XIX Pogodbe ES, ki se nanaša na „okolje“, vsebuje tri določbe: člen 174, ki določa cilje politike Skupnosti na tem področju, člen 175, ki določa pravno podlago za ukrepe Skupnosti, in člen 176, ki določa:

3. Direktiva 75/442/EGS³ se nanaša na odstranjevanje odpadkov. V členu 3(1)(a) določa obveznost za države članice, da sprejmejo ustrezne ukrepe za zmanjšanje proizvodnje odpadkov, in v členu 4 obveznost, da zagotovijo, da se odpadki regenerirajo ali odstranijo brez ogrožanja zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali metod, ki bi lahko škodovali okolju.

4. Odlaganje odpadkov na odlagališčih je ena od faz ravnanja z odpadki. Na tem konkretnem področju je splošni cilj

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL L 182, 16.7.1999, str. 1). Člen 17 je bil spremenjen z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL L 284, 31.10.2003, str. 1).

3 — Direktiva Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL L 78, str. 32), Direktivo Sveta 91/692/EGS z dne 23. decembra 1991 (UL L 377, str. 48), Odločbo Komisije 96/350/ES z dne 24. maja 1996 (UL L 135, str. 32) in Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL L 284, str. 1).

Direktive 1999/31/ES (v nadaljevanju: Direktiva) zagotoviti „[z]aradi izpolnjevanja zahtev Direktive 75/442/EGS, zlasti členov 3 in 4, [...] ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, čezmerne obremenitve okolja [...] pri odlaganju odpadkov na odlagališče med celotno obratovalno dobo“ (člen 1).

zneje pet let po datumu, določenem v členu 18(1);

5. Člen 5 Direktive določa:

(b) 50 % skupne količine (po teži) biorazgradljivih komunalnih odpadkov, proizvedenih leta 1995 ali zadnje leto pred letom 1995, za katero so na voljo standardizirani podatki Eurostat, najpozneje osem let po datumu, določenem v členu 18(1);

„1. Države članice pripravijo nacionalno strategijo za zmanjševanje količine biorazgradljivih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, najpozneje v dveh letih od datuma, določenega v členu 18(1), in o tej strategiji uradno obvestijo Komisijo. Strategija naj bi vključevala ukrepe za uresničitev ciljev, določenih v odstavku 2, predvsem z recikliranjem, kompostiranjem, proizvodnjo bioplina ali regeneracijo snovi/energije. [...]

(c) 35 % skupne količine (po teži) biorazgradljivih komunalnih odpadkov, proizvedenih leta 1995 ali zadnje leto pred letom 1995, za katero so na voljo standardizirani podatki Eurostat, najpozneje petnajst let po datumu, določenem v členu 18(1).

2. Ta strategija zagotavlja, da se mora količina biorazgradljivih komunalnih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, zmanjšati na:

[...]“

(a) 75 % skupne količine (po teži) biorazgradljivih komunalnih odpadkov, proizvedenih leta 1995 ali zadnje leto pred letom 1995, za katero so na voljo standardizirani podatki Eurostat, najpo-

6. Datum iz člena 18(1) Direktive je 16. julij 2001.⁴

⁴ — Dve leti po začetku veljavnosti Direktive, ki je v skladu s členom 19 začela veljati z dnem objave v Uradnem listu, torej 16. julija 1999.

II – Nacionalna zakonodaja

določene v točki 10 tehničnih navodil za komunalne odpadke.

7. Nemčija je za izpolnjevanje predpisov Direktive sprejela Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (uredba o ekološko sprejemljivem odlaganju komunalnih odpadkov) z dne 20. februarja 2001, ki je začela veljati 1. marca 2001.⁵ [...]

3. Komunalni odpadki in odpadki v smislu člena 2(2), razen mehansko-biološko obdelanih odpadkov, se lahko odlagajo samo, če izpolnjujejo merila za prevzem odpadkov iz Priloge 1 za odlagališča razreda I ali II.

8. Po mnenju nacionalnega sodišča, ki je predložilo vprašanja za predhodno odločanje, je treba upoštevati te določbe:

Člen 4 – Pogoji za odlaganje mehansko-biološko obdelanih odpadkov

„Člen 3 – Splošni pogoji za odlaganje

1. Mehansko-biološko obdelani odpadki se lahko odlagajo samo, če:

1. Komunalni odpadki in odpadki v smislu člena 2(2) se lahko odlagajo le na odlagališčih ali odsekih odlagališč, ki izpolnjujejo zahteve za odlagališča razreda I ali II. Te zahteve so

(1) se odlaganje opravi na odlagališčih ali odsekih odlagališč, ki izpolnjujejo zahteve za odlagališča razreda II;

⁵ — BGBl. I, str. 305.

- (2) odpadki izpolnjujejo merila za prevzem iz Priloge 2 za odlagališča razreda II;
2. Za zagotovitev pravilnega odlaganja mehansko-biološko obdelanih odpadkov mora upravljavec odlagališča:
- (1) spoštovati zahteve iz Priloge 3 za odlaganje mehansko-biološko obdelanih odpadkov in
- (3) odpadki niso bili zmešani, da bi izpolnili merila za prevzem iz Priloge 2, če odlaganje odpadkov na že odložene odpadke z visokim odstotkom biorazgradljivih snovi (na primer neobdelani gospodinjski odpadki) ne ovira zajemanja plina, ki nastaja iz teh odpadkov, če je infiltracija vode za vzdrževanje postopka biološke razgradnje teh odpadkov tehnično mogoča ali ni nujna in če ne prihaja do nenadzorovanih emisij plina;
- (2) zagotoviti, da se po zapolnitvi odseka odlagališča minimalni ostanki emisij odlagališčnega plina, ki bi se pojavili, oksidirajo, preden se izpustijo v ozračje; na zahtevo pristojnih organov je treba predložiti poročila o nadzoru ostankov emisij plina, ki jih izdelajo zunanji revizorji v skladu s tretjim stavkom točke 6 Priloge C k tehničnim navodilom za komunalne odpadke.
- (4) so v okviru mehansko-biološkega postopka ločeni odpadki z visoko kurilno vrednostjo in tudi druge frakcije odpadkov, ki jih je mogoče reciklirati ali vsebujejo škodljive snovi, za recikliranje ali termično obdelavo.

Člen 6 – Prehodne določbe

[...]

Pri prvem stavku točke 1 so zahteve opredeljene v skladu s točko 10 tehničnih navodil za komunalne odpadke.

2. Na zahtevo upravljavca odlagališča lahko pristojni organi pod pogoji iz odstavka 3 dovolijo:

- (1) Gospodinjski odpadki, gospodinjskim odpadkom podobni industrijski odpadki, blato iz čistilnih naprav in drugi odpadki z visoko vsebnostjo organskih snovi se lahko odlagajo, čeprav ne izpolnjujejo zahtev za odpadke iz prilog 1 ali 2. Odlagati jih je treba na starih odlagališčih (odlagališča za komunalne odpadke), čeprav ta ne izpolnjujejo zahtev iz člena 3(1), vendar izpolnjujejo vsaj zahteve iz točke 11 tehničnih navodil za komunalne odpadke, ali na odsekih odlagališč razreda II. Dovoljenje se lahko odobri najpozneje do 31. maja 2005.
- (2) Komunalni odpadki in odpadki v smislu člena 2(2), ki izpolnjujejo merila za prevzem odpadkov, ki veljajo za odlagališča razreda I na podlagi Priloge 1, se prav tako lahko odlagajo na starih odlagališčih, ki ne izpolnjujejo zahtev iz člena 3(1), če izpolnjujejo vsaj zahteve iz točke 11 tehničnih navodil za komunalne odpadke, ali na odsekih odlagališč razreda II. Dovoljenje se lahko odobri najpozneje do 15. julija 2009.
- (3) Komunalni odpadki in odpadki v smislu člena 2(2), ki izpolnjujejo merila za prevzem odpadkov, ki veljajo za odlagališča razreda II na podlagi Priloge 1, ali mehansko-biološko obdelani odpadki, ki izpolnjujejo merila za prevzem odpadkov na odlagališčih iz Priloge 2, se prav tako lahko odlagajo na starih odlagališčih (odlagališča gospodinjskih odpadkov) in po potrebi na ločenih odsekih odlagališča, če so ta v skladu z določbami člena 3(1) za odlagališča razreda II, razen točk 10.3.1 in 10.3.2 tehničnih navodil za komunalne odpadke, in z določbami točke 11 navedenih navodil. Dovoljenje se lahko odobri najpozneje do 15. julija 2009. Ta rok se lahko podaljša, če se v posameznem primeru dokaže, da so bili varstveni cilji iz točk 10.3.1 in 10.3.2 zgoraj navedenih navodil doseženi z drugimi enakovrednimi tehničnimi ukrepi za varovanje in da to ne ogroža splošnega interesa (ocenjenemu glede na zahteve, določene v tej uredbi). Točka 1 se za obdobje do 31. maja 2005 uporablja smiselno glede tehničnih zahtev za odlagališča.
3. Odstopanja iz odstavka 2 se lahko dovolijo samo, če ne ogrožajo splošnega interesa, in

1. pri odstavku 2, točka 1, če ni mogoče uporabiti obstoječih zmogljivosti za ravnanje z odpadki; podlagi točke 12.1, prvi in drugi stavek, (a), tehničnih navodil za komunalne odpadke, se to še naprej uporablja za gospodinjske odpadke, gospodinjskim odpadkom podobne industrijske odpadke, blato iz čistilnih naprav in druge odpadke z visoko vsebnostjo organskih snovi kot dovoljenje v smislu člena 2(1) te uredbe najpozneje do 1. junija 2005.
2. pri odstavku 2, točki 2 in 3, če ni mogoče uporabiti odlagališč, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 3(1).
4. Če so pristojni organi odobrili odstopanje glede prevzema odpadkov na odlagališča pred začetkom veljavnosti te uredbe na

Priloga 1 – Merila za prevzem odpadkov na odlagališča

Odpadki morajo za prevzem na odlagališča izpolnjevati ta merila:

Številka	Parameter	Vrednosti prevzema	
		Odlagališča razreda I	Odlagališča razreda II
2	Organski del v suhih ostankih prvotne snovi		
2.01	Določen kot žarilna izguba pri gorenju	< ali = 3 % mase	< ali = 5 % mase
2.02	Določen kot TOC	< ali = 1 % mase	< ali = 3 % mase
4	Merila izlužka		
4.03	TOC	< ali = 20 mg/l	< ali = 100 mg/l

Priloga 2 – Merila za prevzem mehansko-biološko obdelanih odpadkov na odlagališča

Mehansko-biološko obdelani odpadki morajo za prevzem na odlagališča izpolnjevati ta merila:

Številka	Parameter	Vrednosti prevzema
2	Organski del v suhih ostankih prvotne snovi, določen kot TOC.	< ali = 18 % mase
4	Merila izlužka	
4.03	TOC	< ali = 250 mg/l
5	Biorazgradljivost suhih ostankov prvotne snovi, določena kot aerobni postopek (AT4) ali kot stopnja tvorbe plina v testu fermentacije (GB21).	< ali = 5 mg/l < ali = 20 l/kg

[...]“

III – Dejansko stanje v sporu o glavni stvari

obdobju med 31. majem 2005 in 31. decembrom 2013 zapolni odseka 5 in 6 odlagališča z odpadki, ki so bili obdelani samo mehansko⁶.

9. Deponienzweckverband Eiterköpfe je združenje med Landkreise Mayen-Koblenz in Landkreise Cochem-Zell (upravni okrožji) ter mestom Koblenz, ki upravlja osrednje odlagališče Eiterköpfe.

10. 28. februarja 2000 je deželo Land Rheinland-Pfalz zaprosilo za dovoljenje, da v

6 — Pred tem je tožena stranka v glavnem postopku z dokončno odločbo z dne 26. septembra 1995 odločila, da se lahko odlagajo samo odpadki, ki jih ni mogoče reciklirati in izpolnjujejo merila za prevzem iz drugega stolpca Priloge B tehničnih navodil za komunalne odpadke v zvezi z žarilno izgubo in TOC (celotni organski ogljik) v izlužku.

11. Ker je bila njegova prošnja zavrnjena, je zadevo predložilo nacionalnim sodiščem, ker naj bi nemška uredba o odpadkih kršila pravo Skupnosti.

ukrepom, katerega cilj je prenesti pravila Skupnosti in ki določa, da se komunalni odpadki in odpadki, ki se lahko odlagajo kot komunalni odpadki, lahko odlagajo le, če se upošteva referenčno merilo ‚organski del v suhih ostankih prvotne snovi‘ – žarilna izguba ali celotni organski ogljik (TOC)?

IV – Vprašanja za predhodno odločanje

12. Sedmi senat Verwaltungsgericht Koblenz, ki je menil, da je prošnji mogoče ugoditi samo, če so nacionalne določbe v nasprotju s pravom Skupnosti, ker nasprotujejo odlaganju odpadkov, ki so bili predhodno obdelani le mehansko, je po obravnavi 4. decembra 2002 prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

2. a) Če je odgovor pritrdilen, ali je treba pravila Skupnosti, določena v členu 5(2) Direktive, razlagati v tem smislu, da so zahteve, ki jih postavlja, in sicer:

— 75 % po teži od 16. julija 2006,

— 50 % po teži od 16. julija 2009 in

„1. Ali je treba člen 5(1) Direktive o odlaganju odpadkov na odlagališča in pravila Skupnosti glede strategije za zmanjševanje količine biorazgradljivih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, razlagati tako, da je v okviru člena 176 ES in z odstopanjem od ukrepov, navedenih v členu 5(2) Direktive, namreč zmanjšanje količine biorazgradljivih komunalnih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališčih, na določen odstotek po teži skupne količine biorazgradljivih komunalnih odpadkov v primerjavi z danim koledarskim letom, te ukrepe mogoče zaostriiti z nacionalnim

— 35 % po teži od 16. julija 2016,

izpolnjene ob spoštovanju Skupnostnega načela sorazmernosti z nacionalno ureditvijo, ki določa, da mora pri komunalnih odpadkih in odpadkih, ki

se lahko odlagajo kot komunalni odpadki, od 1. junija 2005 naprej organski del v suhih ostankih prvotne snovi biti manjši ali enak 5 % mase, kadar je določen kot žarilna izguba, in manjši ali enak 3 % mase, kadar je določen kot TOC, ter da se od 1. marca 2001 mehansko-biološko obdelani odpadki lahko odlagajo na starih odlagališčih do najpozneje 15. julija 2009 in v posameznih primerih dlje le, če je organski del v suhih ostankih prvotne snovi manjši ali enak 5 mg/g, kadar je določen kot aerobni postopek (AT4), ali enak ali manjši od 20 l/kg, kadar je določen kot stopnja tvorbe plina v testu fermentacije (GB21)?

V – Postopek pred Sodiščem

13. Deponienzweckverband Eiterköpfe, Land Rheinland-Pfalz, nizozemska, avstrijska in nemška vlada ter Komisija so predložili pisna stališča.

14. Zastopnik tožečega združenja in zastopnik tožene zvezne države v sporu o glavni stvari, predstavniki nemške, nizozemske in avstrijske vlade ter zastopnik Komisije so na obravnavi 15. septembra 2004 ustno predstavili svoje trditve.

VI – Okolje v pravu Skupnosti

- b) Ali Skupnostno načelo sorazmernosti daje široko ali restriktivno diskrecijsko pravico pri presoji vplivov pri prekritju neobdelanih odpadkov z odpadki, ki so bili predhodno termično ali mehansko-biološko obdelani? Ali lahko iz načela sorazmernosti sklepamo, da se lahko nevarnosti, ki izhajajo iz odpadkov, ki so bili predhodno obdelani le mehansko, izravnavajo z drugimi varstvenimi ukrepi?“

A – Razvoj zakonodaje

15. Avtorji Pogodbe okolju niso posvečali posebne pozornosti in ta sprva Skupnosti ni ponujala nobene pravne podlage za ukrepe

na tem področju.⁷ Vendar je bilo na konferenci predsednikov držav in vlad leta 1972 v Parizu sklenjeno, da se uvede politika na tem področju, in predlagano, naj se odpravi neobstoje ureditve na tem področju s sklicevanjem na člena 100 in 235 Pogodbe ES (postala člena 94 ES oziroma 308 ES).⁸ To pojasnjuje, zakaj je bil cilj prvih sodb Sodišča razjasniti pravno podlago te pobude Skupnosti.⁹

16. Z Enotnim evropskim aktom¹⁰ je bil v Pogodbo ES dodan poseben naslov o okolju – naslov VII (zdaj naslov XIX)¹¹ – ki je

vseboval člena 130r in 130s (po spremembi postala člena 174 ES oziroma 175 ES) ter člen 130t (postal člen 176 ES)¹², h katerim spada še člen 100a(3) (po spremembi postal člen 95(3) ES), ki Komisijo zavezuje, da v svojih predlogih iz odstavka 1 kot izhodišče upošteva „visoko raven varstva“¹³.

17. Skrb za okolje se je v evropskem pravu povečala do te mere, da je uresničitev „visok[e] rav[ni] varstva in izboljšanj[a] kakovosti okolja“ postala cilj Skupnosti (člen 2 ES)¹⁴, zaradi česar je „politik[a] na področju okolja“ (člen 3(1)(l) ES) postala

7 — Določitev pravne podlage v okoljskem pravu Skupnosti se je izkazala za eno najbolj zapletenih in spornih težav. Glej Bravo-Ferrer Delgado, M., *La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente*, Gaceta Jurídica, marec 1994, str. 13.

8 — Člen 100 je bil podlaga za uskladitev pravil, ki so neposredno vplivala na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga, in širši člen 235 je pokrival sprejetje ukrepov, potrebnih za doseg ciljev Skupnosti, ki jih Pogodba ni izrecno določila. V točki 15 deklaracije, sprejete v okviru zgoraj navedene konference vodij držav in vlad leta 1972, je navedeno, da „se je za izvajanje spodbud, opredeljenih v različnih akcijskih programih, treba opreti na vse določbe pogodb, vključno s členom 235“. Pravna podlaga Direktive 75/442/EGS, navedene v opombi 3, je „Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti ter zlasti člena 100 in 235 Pogodbe“.

9 — Sodišče se je v sodbi z dne 8. marca 1980 v zadevi Komisija proti Italiji (91/79, Recueil, str. 1099) strinjalo, da okoljske določbe temeljijo na členu 100 Pogodbe ES. Poleg tega je v sodbi z dne 7. februarja 1985 v zadevi Procureur de la République proti ADBHU (240/83, Recueil, str. 531) navedlo, da je treba varstvo okolja šteti za „enega od bistvenih ciljev Skupnosti“, čeprav sprejeti varstveni ukrepi ne smejo „presegati neizogibnih omejitev, ki jih upravičuje prizadevanje za doseg cilja splošnega interesa, kot je varstvo okolja“. Podobna odločitev je bila sprejeta v sodbi z dne 20. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Danskim (302/86, Recueil, str. 4607).

10 — UL L 169, 29.6.1987.

11 — Naslov VII je bil dodan v tretji del Pogodbe s členom 25 Enotnega evropskega akta in člen 100a s členom 18. S Pogodbo o Evropski uniji (člen G, točka 28) je postal naslov XVI.

12 — Glej točko 2 teh sklepnih predlogov.

13 — Sodišče je te določbe razlagalo ob različnih priložnostih. V sodbi z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867) je priznalo, da ni nujno, da ukrep Skupnosti za varstvo okolja temelji na členu 130s Pogodbe ES, saj je cilj mogoče učinkovito doseči tudi z usklajevalnimi ukrepi iz člena 100a, čeprav je v sodbi z dne 17. marca 1993 v zadevi Komisija proti Svetu (C-155/91, Recueil, str. I-939) menilo, da je ob upoštevanju cilja in vsebine izpodbijane direktive – Direktiva Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 o spremembi Direktive 75/442/EGS o odpadkih (UL L 78, str. 32) – pravilno, da temelji na členu 130s Pogodbe ES, za katerega je tudi v sodbi z dne 28. junija 1994 v zadevi Parlament proti Svetu (C-187/93, Recueil, str. I-2857) razsodilo, da je pravilna podlaga pri uredbi splošne narave, katere vsebina je spadala na področje okoljske politike Skupnosti – Uredba Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993 o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (UL L 30, str. 1) –, brez vpliva na dejstvo, da je z uskladitvijo pogojev pretoka odpadkov vplival na uresničitev notranjega trga. Poleg tega je generalni pravobranilec Tesaro v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 17. marca 1993 razlikoval med dvema vrstama direktiv: direktivami splošne narave, ki temeljijo na členu 130s Pogodbe ES, ter direktivami, ki se nanašajo na posebno področje in temeljijo na členu 100a Pogodbe ES. Cilj prvih je običajno doseči visoko raven varstva okolja, medtem ko si druge prizadevajo preprečiti motnje načela proste konkurence. V doktrini sta Krämer in Kromarek zatrjevala, da to razlikovanje ne bi moglo delovati v praksi: Krämer, L., in Kromarek, P., *Droit communautaire de l'environnement*, 1. oktober 1991–31. december 1993, Revue juridique de l'environnement, zv. 2–3, 1994, str. 231.

14 — S podpisom Pogodbe o Evropski uniji v Maastrichtu je varstvo okolja postalo temeljno načelo Skupnosti.

nepogrešljiva. Poleg tega je „[z]ahteve varstva okolja [...] treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz člena 3, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja“ (člen 6). Ta skrb se kaže tudi v drugih določbah Pogodbe, kot sta zgoraj navedeni člen 95 ES ali člen 161 ES, ki predvideva ustanovitev Kohezijskega sklada, ki „zagotavlja finančne prispevke za projekte na področju okolja“.

B – Deljene pristojnosti na področju okolja: omejitve

18. Pogodba o Ustavi za Evropo sledi temu pristopu¹⁵ in določa, da si pristojnosti na tem področju delijo Unija in države članice [člen I-14(2)(e)]¹⁶, kar izhaja že iz veljavne zakonodaje.

15 – Člen II-97 določa: „V politike Unije je treba vključevati visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja“, kar izhaja iz člena 2 ES. Člen III-119, v katerem je navedeno, da je treba „[z]ahteve varstva okolja [...] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti iz tega dela, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja“, ponavlja vsebino člena 6 ES. Člen III-172 je podoben členu 95 ES in člen III-223 členu 161 ES. Nazadnje, člena III-233 in III-234 v bistvu povzemata člene od 174 ES do 176 ES.

16 – V skladu s členom I-12(2) navedene pogodbe velja: „Če ima Unija po Ustavi na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja ali se je odločila, da jo bo prenehala izvajati.“

19. Deljene pristojnosti so posebna kategorija pravil o dodelitvi v Pogodbi. Lahko so različnih oblik, med katerimi velja poudariti možnost, da so lahko nacionalni predpisi strožji od zakonodaje Skupnosti.

20. Glede okolja člen 176 ES dovoljuje državam članicam, da ohranijo ali sprejmejo strožje varstvene ukrepe, če so ti združljivi s Pogodbo in če o njih uradno obvestijo Komisijo. Poleg tega jim člen 95 dovoljuje, da kljub nujno potrebni uskladitvi ohranijo (odstavek 4) ali uvedejo (odstavek 5) nacionalne določbe, če te ukrepe upravičuje varstvo okolja in če o njih uradno obvestijo Komisijo. Nazadnje, drugi odstavek člena 174 (2) določa, da se v usklajevalne ukrepe vključi „zaščitn[a] klavzul[a]“, ki državam članicam dovoljuje, da iz negospodarskih okoljskih razlogov sprejmejo začasne ukrepe“, za katere velja nadzorni postopek.¹⁷

17 – Z delom doktrine se je izpodbijalo mnenje, da ta določba odpira ustrezno pot za okrepitev varstva okolja, na primer Verhoeve, B., Bennet, G. in Wilkinson, D., *Maastricht and the Environment*, London, Institut for European Environmental Policy, 1992, str. 24.

21. To pojasnjuje pripravljenost Sodišča, da izjavi, da ureditev Pogodbe na tem področju ne predvideva popolne uskladitve.¹⁸ Države članice so pozvane, naj prevzamejo pomembno vlogo, kar pripelje do soobstoja evropskih in nacionalnih predpisov, kot v obravnavani zadevi.

22. Zdi se, da gre pri vprašanjih, ki ju je v predhodno odločanje predložilo Verwaltungsgericht Koblenz, za določitev omejitev Skupnosti za te nacionalne ukrepe.

23. Položaji v državah članicah so zelo različni. Nekatere so bolj okoljsko ozaveščene, druge so na tem področju izpostavljene večjemu družbenemu pritisku, spet tretje razvijajo naprednejše tehnike ravnanja z odpadki. Direktiva o odpadkih v primerjavi z drugimi predpisi Skupnosti na tem področju¹⁹ določa samo minimalne zahteve.

24. Njen cilj je preprečiti ali zmanjšati „čezmerne obremenitve okolja [...] pri odlaganju odpadkov na odlagališče med celotno obratovalno dobo“ z „zahtevami [...], ukrep [i], postopk[i] in smernicam[i]“ (člen 1). V ta namen razvršča odlagališča v razrede glede na to, ali so odpadki nevarni, nenevarni ali inertni (člen 4); navaja merila in postopke, ki se uporabljajo za prevzem odpadkov na odlagališča različnih razredov (člen 6 in Priloga II); določa postopke nadzora in spremljanja med obratovanjem in po zaprtju (Priloga III) in nazadnje zahteva, naj države članice opredelijo nacionalno strategijo za zmanjševanje količine biorazgradljivih odpadkov (člen 5(1)), ki mora pri komunalnih odpadkih zagotoviti zmanjšanje v treh fazah (člen 5(2)).

25. Če Direktivo razlagamo v povezavi s členom 176 ES, državam članicam ni mogoče prepovedati, da sprejmejo strožje ukrepe v zvezi z drugimi odpadki, da določijo selektivnejše pogoje dostopa in temeljitejšo predhodno obdelavo ali da skrajšajo določene roke, če izpolnjujejo pogoja, ki sta izrecno določena v zgoraj navedeni določbi: združljivost ukrepov s Pogodbo in uradno obvestilo Komisiji o teh ukrepih.

18 — Sodba z dne 22. junija 2000 v zadevi Fornasar in drugi (C-318/98, Recueil, str. I-4785).

19 — Kot je Uredba št. 259/93, navedena v opombi 13, ki na podlagi sodbe z dne 13. decembra 2001 v zadevi DaimlerChrysler (C-324/99, Recueil, str. I-9897) usklajuje pošiljke odpadkov (točka 42), česar posledica je, da „je treba vsak nacionalni ukrep v zvezi s pošiljkami odpadkov presoditi na podlagi določb te uredbe“ (točka 43), kajti „če je vprašanje usklajeno urejeno na ravni Skupnosti, je treba vse z njo povezane nacionalne ukrepe presojati glede na določbe tega uskladitvenega ukrepa“ (točka 32). Sodišče je v nekaterih primerih Direktivo štelo za usklajen predpis (sodba z dne 12. oktobra 1993 v zadevi Vanacker in Lesage, C-37/92, Recueil, str. I-4947), vendar v nasprotju s predložitvenim sodiščem menim, da Direktive o odpadkih iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, ni mogoče šteti za tako.

26. Prvi pogoj je spoštovanje celotnega pravnega sistema Unije, zlasti Direktive.

27. Vendar v nasprotju s trditvami v določenih pisnih stališčih, predloženih v tem postopku predhodnega odločanja, to spoštovanje ne pomeni, da Direktiva podpira strožje nacionalne predpise: kjer je hotela dopustiti izjemo, je to storila izrecno, kot kaže člen 3(3), (4) in (5). Zato podlago za take predpise zagotavlja Pogodba, ki državam članicam dovoljuje, da presežejo predpise Skupnosti, ne da bi to bilo v nasprotju z njimi.²⁰

28. Poleg tega je treba opozoriti, da je, kot sem navedel, uresničitev visoke ravni varstva in izboljšanja okolja postala eden od ciljev evropskega povezovanja, za kar je treba razviti ustrezno politiko (člena 2 ES in 3(1)(l) ES).²¹ Sprejetje strožjih nacionalnih ukrepov mora biti v skladu s smernicami Skupnosti, ker nacionalni ukrepi morda niso združljivi ne samo s konkretnimi določbami,

ampak tudi s programi, oblikovanimi v tem nadnacionalnem okviru.²²

C – Direktiva o odpadkih

29. Ta direktiva, ki je že bila navedena, določa, da „mora biti bistveni cilj vseh predpisov o odstranjevanju odpadkov varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi“, ki jih povzroča zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov.²³ Za uresničitev usklajevanja na tem področju si prizadeva tudi za „učinkovite in povezane predpise [...], ki ne ovirajo trgovine v Skupnosti niti ne vplivajo na pogoje konkurence“.²⁴

20 — Kot lahko vidimo, se moj pristop razlikuje od pristopa, ki ga je predlagala nizozemska vlada med obravnavo, saj menim, da so obstajale tri možnosti za preverjanje združljivosti med pravom Skupnosti in nacionalnim pravom: 1. če nacionalni ukrep spada na področje uporabe Direktive, je treba analizo opraviti v skladu z vsebino njenih določb; 2. sicer se je treba opreti na Pogodbo; 3. če je nacionalni ukrep zunaj navedenega področja, vendar ima podlago v primarnem pravu, je treba uporabiti merila slednjega. V tej zadevi nemška zakonodaja izvaja zakonodajo Skupnosti, čeprav zagotavlja strožje varstvo okolja, kar pomeni, da je treba upoštevati Direktivo in Pogodbo.

21 — Glej točko 17 teh sklepnih predlogov.

22 — Treba je opredeliti odgovor na razpravo, ki je nastala v nemških pravnih krogih – ki je podlaga za predložena vprašanja za predhodno odločanje (naslov IV, točka 2, sklepa) in jo je v svojih pisnih pripombah (točka 20 in naslednje) navedla tudi nizozemska vlada –, v zvezi z vprašanjem, ali so ukrepi, ki jih sprejmejo države članice na podlagi člena 176 ES, iste narave kot ukrepi Skupnosti, ker navedena določba veljavnost nacionalnih določb pogojuje z njihovo združljivostjo s Pogodbo, ki se izrecno nanaša na skrb za okolje, kar izključuje kakršno koli nasprotno ureditev. Kakršen koli drugačen pristop bi oviral prihodnjo uskladitev, kar pogojuje ukrepe Skupnosti in nedvomno ukrepe drugih držav, ki jo sestavljajo. To pomeni, da pooblaščenosti za sprejetje strožjih varstvenih ukrepov ni mogoče uporabiti za opravičilo in da za njegovo izvajanje veljajo omejitve. Spoštovanje Pogodbe namreč ne pomeni enakega značaja nacionalnih ukrepov in ukrepov Skupnosti. Zadostuje, da gredo v isti smeri ter upoštevajo cilje in nazadnje okoljsko politiko Skupnosti, kar je v večini primerov – in tudi v tej zadevi – treba preveriti za vsak primer posebej.

23 — Tretja uvodna izjava Direktive, navedena v opombi 3 teh sklepnih predlogov.

24 — Šesta uvodna izjava Direktive o odpadkih.

30. Svet je v Resoluciji z dne 7. maja 1990²⁵ opozoril, da Skupnost potrebuje celostno politiko za vse vrste odpadkov, ki so namenjeni ali recikliranju, ponovni uporabi ali odstranitvi, pri čemer je vztrajal pri dejstvu, da „bi bilo treba spodbujati uskladitev ukrepov na ravni Skupnosti in da bi ta uskladitev morala biti združljiva z razvojem notranjega trga“ (točka 1). Prav tako je poudaril, da mora biti „vzpostavitev ustrezne infrastrukture za odstranjevanje odpadkov prednostna naloga [...], za kar je treba uporabiti najustreznejše metode in tehnologije“, ter opozoril, da „je vzpostavitev take mreže predvsem naloga držav članic“ (točka 7). Nazadnje je navedel, da je treba spodbujati postopke predhodne obdelave (točka 8).

rešitev v zvezi z odstranjevanjem odpadkov glede na posebnosti njihovih razmer (točka 32).

32. Direktiva vpliva na ta predlog, kot kažejo njene uvodne izjave, na primer šesta, ki navaja, da „naj bi se [...] odlaganje na odlagališčih ustrezno spremljalo in urejalo, da se preprečijo ali zmanjšajo možni škodljivi vplivi na okolje in tveganje za zdravje ljudi“.

33. Nazadnje je treba upoštevati Sklep Sveta 2003/33/ES z dne 19. decembra 2002²⁸ o določitvi meril in postopkov za sprejem odpadkov na odlagališčih na podlagi člena 16 in Priloge II k Direktivi 1999/31/ES. Čeprav je Sklep začel veljati 16. julija 2004 (člen 7), lahko ponudi nekatera pravila razlage.

31. Neodvisno od drugih spodbud²⁶ se v Resoluciji Sveta z dne 24. februarja 1997 o strategiji Skupnosti za ravnanje z odpadki²⁷ predlaga, naj se v prihodnosti izvajajo samo varne dejavnosti odlaganja odpadkov, pri čemer da ta državam članicam dovolj manevrskega prostora, da uporabijo najboljšo

VII – Preučitev vprašanj za predhodno odločanje

34. Verwaltungsgericht Koblenz sprašuje, ali so nekatere določbe nemške uredbe o

25 — Resolucija Sveta z dne 7. maja 1990 o politiki na področju odpadkov (UL C 122, 18.5.1990, str. 2).

26 — Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 19. februarja 1991 (UL C 72, str. 34) in z dne 22. aprila 1994 (UL C 128, str. 471), Direktiva Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (UL L 377, str. 20), zgoraj navedena uredba Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993, Sklep Sveta 93/98/EGS z dne 1. februarja 1993 o sklenitvi, v imenu Skupnosti, Konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (UL L 39, str. 1) ter Direktiva Sveta 94/67/ES z dne 16. decembra 1994 o sežiganju nevarnih odpadkov (UL L 365, str. 34) in drugi predpisi.

27 — UL C 76, 11.3.1997, str. 1.

28 — UL L 11, 16.1.2003, str. 27.

ekološko sprejemljivem odlaganju komunalnih odpadkov skladne s pravom Skupnosti. Glede na to, kako je oblikovalo vprašanja, se strinjam z mnenjem Komisije, da jih je treba preurediti tako, da se na eni strani preuči vprašanje 1 in prvi del vprašanja 2(a), ki se osredotočata na razlago člena 5(1) in (2) Direktive ter člena 176 ES, ter na drugi strani drugi del vprašanja 2(a) in vprašanje 2(b), ki se nanašata na Skupnostno načelo sorazmernosti²⁹.

člena 176 ES. Sodišče se ne sme vmešavati na tem področju, ampak se mora osredotočiti na razlago prava Skupnosti, da bi zagotovilo merila za njegovo enotno uporabo; njegova naloga je pojasniti področje uporabe evropskih določb ali navedenega pojma združljivosti, in podrobna razlaga vsakega od morebitnih protislovij nacionalne ureditve. Z drugimi besedami, Sodišče ni pristojno, da odloči o določbi nacionalnega prava, ki ureja tako tehnične vidike, kot so ti v obravnavani zadevi: merilo prevzema odpadkov na odlagališča, ki vključuje „organski del v suhih ostankih prvotne snovi“ (določen kot žarilna izguba ali kot TOC), uporabljeno v nemški uredbi, je nedvomno strožje kot merilo „količine (po teži) biorazgradljivih komunalnih odpadkov, proizvedenih“ v določenem letu, uporabljeno v Direktivi, vendar pa je zelo težko določiti vpliv na uresničevanje ciljev Skupnosti.³⁰

35. Vendar pa se določb člena 5(1) in (2) ne sme ločiti od preostalega dela Direktive ter zgoraj opisanega splošnega okvira. Želeni cilj in minimalni pogoji so določeni v uvodnih izjavah in v besedilu členov navedene direktive, nacionalno sodišče pa mora preveriti, ali je nacionalna ureditev v skladu s temi določbami glede na pojem združljivosti iz

Vseeno pa je treba preučiti vprašanja za predhodno odločanje, kot so preurejena zgoraj.

29 — Poleg tega tožeča stranka v postopku v glavni stvari želi, da se preuči združljivost nemške uredbe z drugimi določbami Skupnosti, kot je člen 28 ES ali člen 30 ES. Vendar v predložitvenem sklepu Verwaltungsgericht Koblenz izrecno „izključuje“ tako „preučitev“ in torej vsak dvom v zvezi s temi določbami (naslov IV, točka 4). Zato preučitev take združljivosti ni ustrezna. V skladu z ustaljeno sodno prakso „morajo nacionalna sodišča sama v sistemu sodelovanja med njimi in Sodiščem, ustanovljenim s členom 234 ES, presoditi pomembnost vprašanj, ki jih predložijo Sodišču, glede na dejstva zadeve, ki jim je predložena“ (sodbe z dne 14. julija 1988 v zadevi Smanor, 298/87, Recueil, str. 4489; z dne 5. decembra 2000 v zadevi Guimont, C-448/98, Recueil, str. I-10663, in z dne 23. oktobra 2001 v zadevi Tridon, C-510/99, Recueil, str. I-7777).

30 — Sodišče je večkrat izjavilo, da je presoja dejstev v sporu stvar nacionalnega sodišča (glej med drugim sodbo z dne 15. novembra 1979 v zadevi Denkavit Futtermittel, 36/79, Recueil, str. 3439), s čimer je samo izključilo svojo pristojnost, da za nacionalne ukrepe ali primere uporabi pravila Skupnosti, ki jih je razložilo (glej na primer sodbo z dne 5. oktobra 1999 v združenih zadevah Lirussi, C-175/98 in C-177/98, Recueil, str. I-6881, točki 37 in 38). Glej tudi opombo 35 teh sklepnih predlogov.

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje in prvi del vprašanja 2(a)

36. Predložitveno sodišče meni, da nemška ureditev vsebuje strožje varstvene ukrepe v primerjavi z ukrepi iz Direktive in dvomi o njihovi združljivosti. Razlike so:

- uporaba merila za prevzem odpadkov na odlagališče, ki vključuje „organski del v suhih ostankih prvotne snovi“ (določen kot žarilna izguba ali kot TOC);
- določitev krajših rokov za zmanjšanje količine odpadkov;
- vključitev biorazgradljivih in nebiorazgradljivih odpadkov na področje uporabe;
- enaka obdelava komunalnih odpadkov in odpadkov, ki se lahko odstranijo kot taki, zlasti industrijskih odpadkov.

37. Predložitveno sodišče na podlagi teh ugotovitev meni, da obstaja skupek varstvenih instrumentov, ki naj bi po njegovem mnenju pomenili strategijo, ki se razlikuje od strategije Skupnosti.

38. Zato je treba preučiti učinek teh razlik.

(a) Merilo prevzema odpadkov

39. V skladu z nemško uredbo se lahko komunalni odpadki in odpadki, ki se lahko odstranijo, odlagajo samo, če izpolnjujejo pogoje iz Priloge 1, med katerimi je organski del v suhih ostankih prvotne snovi določen kot žarilna izguba ali kot TOC.³¹ V členu 5(2) Direktive pa se govori o skupni količini (po teži) biorazgradljivih komunalnih odpadkov, proizvedenih v določenem koledarskem letu.

40. Ta vrsta predpisa je po svoji naravi zavezujoča glede rezultata, ki ga je treba doseči, medtem ko daje nacionalnim organom pristojnost glede oblike in metod (člen 249 ES). Ker Direktiva določa „minimalne“ zahteve³², določitev pogoja za prevzem na

31 — Določbe člena 3(3) Uredbe skupaj z določbami točk 2.01 in 2.02 Priloge 1. Glej točko 8 teh sklepnih predlogov.

32 — Glej točki 23 in 24 teh sklepnih predlogov.

odlagališče, ki se ne nanaša na skupno težo odpadkov, torej ni v nasprotju s pravom Skupnosti, če se upošteva zgornja meja, ki jo določi Skupnost.

skrajšajo te roke, če je želeni rezultat dosežen do določenih rokov in ne pozneje. Ni pomembno, ali je ta rezultat dosežen prej.

41. Poleg tega, kot sta navedli avstrijska in nizozemska vlada, merilo prevzema odpadkov na odlagališča ni cilj, ampak sredstvo za zmanjšanje količine odpadkov. Med splošnimi načeli iz Priloge II k Direktivi so „omejitve količine organskih snovi v odpadkih“ prav tako navedene kot primer merila, ki temelji na lastnosti odpadkov.

(c) Uporaba za biorazgradljive in nebiorazgradljive odpadke

(b) Določitev krajših rokov za zmanjšanje količine odpadkov

44. Ko zgoraj navedeni člen 5(1) in (2) navaja odpadke, jih opredeljuje kot „biorazgradljive“. Torej se lahko postavi vprašanje, ali ta določba vključuje tudi „nebiorazgradljive odpadke“.

42. Zgoraj navedeni člen 5(2) Direktive zahteva, da nacionalni načrti zagotovijo zmanjšanje količine biorazgradljivih odpadkov, odloženih na odlagališča, za določene odstotke v treh fazah, ki bodo zaključene „najpozneje“ pet, osem in petnajst let po 16. juliju 2001, pri čemer v vsaki od teh faz predvideva zmanjšanje na 75 %, 50 % oziroma 35 %.

45. Glede na okvir in cilj ureditve Skupnosti se zdi, da se minimalni pogoji, določeni v zgoraj navedenih določbah, nanašajo samo na odpadke prve vrste, čeprav lahko države članice veljavno razširijo njeno področje uporabe, saj je cilj, ki si ga dejansko prizadeva doseči, sprejetje ukrepov, postopkov in smernic za preprečitev ali zmanjšanje čezmerne obremenitve okolja pri odlaganju „odpadkov“ na odlagališča (člen 1), brez natančnejše opredelitve, izraz, ki se nanaša na izraz iz Direktive 75/442/EGS (člen 1(a)), v kateri je dana širša opredelitev.³³

43. Ker Direktiva torej določa maksimalne roke (in odstotke), lahko države članice v okviru svoje nacionalne okoljske politike

33 — V skladu z Direktivo 75/442/EGS, navedeno v opombi 3 teh sklepnih predlogov, „odpadek“ pomeni vsako snov ali predmet, ki spada v skupine iz Priloge I in ga imetnik odstrani ali ga namerava ali mora odstraniti. Seznam vsebuje 16 točk, ki na primer vključujejo „neuporabne dele“ (Q6), „ostanke industrijskih postopkov“ (Q8) ali „ostanke pridobivanja in predelave surovin“ (Q11).

46. Zato razširitev pravil o odpadkih na nebiorazgradljive odpadke ni v nasprotju s pravom Skupnosti.

49. Poleg tega so, kot navajata nizozemska in nemška vlada, industrijski odpadki lahko biorazgradljivi – če ne v celoti, pa vsaj deloma. Zato bi jih bilo treba vključiti v nacionalno strategijo zmanjševanja količine odpadkov iz člena 5(1).

(d) Uporaba za industrijske odpadke

47. Čeprav člen 5(1) zahteva izdelavo strategije za zmanjšanje „biorazgradljivih odpadkov“, se odstavek 2 nanaša na načrt za zmanjšanje biorazgradljivih komunalnih odpadkov, kar odpira vprašanje, ali uporaba takega pridevnika nasprotuje vključitvi drugih, nekomunalnih odpadkov – v smislu opredelitve v členu 2(b) Direktive –, kot so industrijski odpadki.

50. Direktiva torej ne nasprotuje temu, da se predpisi o komunalnih odpadkih uporabijo tudi za industrijske odpadke.

(e) Skupna presoja

48. Odgovor mora biti seveda enak kot v zgoraj navedenih točkah. Direktiva vsebuje končne določbe, za izpolnjevanje katerih morajo države članice sprejeti ukrepe, vendar lahko sprejmejo druge širše ukrepe, če ne prekoračijo teh meja ali ravnajo v nasprotju s ciljem, navedenim v členu 1 Direktive, kjer je uporabljen splošnejši izraz „odlaganj[e] odpadkov na odlagališč[a]“. Tako je strategija zagotavljanja zmanjšanje količine ne samo biorazgradljivih komunalnih odpadkov, ampak tudi drugih vrst odpadkov, združljiva s pravom Skupnosti.

51. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je pogoj iz člena 176 ES, ki zahteva, da so strožji nacionalni varstveni predpisi v skladu s Pogodbo, izpolnjen v vsakem od primerov, preučenih z vidika Direktive.

52. Vendar pa je treba določiti, kot predlaga nemško sodišče, ali bi lahko skupna analiza teh primerov pripeljala do druge rešitve.

53. Tak pristop je treba nemudoma zavrniti, saj se namreč ne zdi, da bi bila zvezna zakonodaja v nasprotju s politiko, opredeljeno z zadevnimi instrumenti prava Skupnosti. Natančneje, Direktiva določa zmanjšanje biorazgradljivih komunalnih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališča, v treh fazah, dokler ne bo doseženo 35 % skupne količine (po teži) odpadkov, proizvedenih leta 1995, vendar ne opredeli poteka postopka. Nemška uredba se prav tako nanaša na odpadke, ki se lahko odstranijo kot komunalni odpadki, zahteva obdelavo, ki ni samo mehanska in ki domnevno dodatno zmanjša količino odpadkov³⁴, ter določa krajše roke. Zaradi tega prekorači določbe Direktive, vendar upošteva minimalne pogoje. Nacionalno sodišče, in ne Sodišče, mora preveriti cilje nacionalne ureditve in jih primerjati s cilji Skupnosti.

54. Poleg tega je sodna praksa opozorila, da čeprav si politika Skupnosti prizadeva doseči visoko raven varstva na področju okolja, ni nujno, da je ta raven tehnično najvišja mogoča, saj jo države članice lahko vedno izboljšajo.³⁵

55. Na podlagi zgornjih navedenih utemeljitev Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje in prvi del vprašanja 2(a) odgovori tako, da države članice lahko na podlagi člena 176 ES pri prenosu Direktive 1999/31/ES v nacionalno zakonodajoodobrijo strožje okoljske varstvene ukrepe, če ti sledijo ciljem in so v skladu z določbami predpisov Skupnosti, kot je to v primeru, v katerem za prevzem komunalnih odpadkov in odpadkov, ki se lahko odstranijo, na odlagališče velja merilo organski del v suhih ostankih prvotne snovi (določen kot žarilna izguba ali kot TOC), v katerem se zahteva, da so odstotki doseženi prej, kot določa navedena direktiva, in v katerem za prevzem odpadkov velja pogoj predhodne obdelave, ki ni samo mehanska.³⁶

34 — V spisu manjkajo natančna tehnična poročila, ki bi omogočila oceno vpliva sprejetja enega ali drugega merila za prevzem v postopek obdelave odpadkov. Poleg tega manjkata tudi izvedensko poročilo in ekonomsko-finančna študija o učinkih uporabe predpisov Skupnosti in nemških predpisov na ekonomsko upravičenost odlagališča, kar bi bilo koristno tudi za obravnavo drugih povezanih težav, kot je morebitno nadomestilo za upravljavca.

35 — Sodba z dne 14. julija 1998 v zadevi *Safety Hi-Tech* proti S. & T. (C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 49).

36 — V zvezi s to zadnjo točko člen 6(a) Direktive zavezuje države članice, da sprejmejo ukrepe, da „se na odlagališčih odlagajo samo odpadki, ki so bili obdelani“. V skladu s členom 2(h) za obdelavo veljajo „fizikalni, termični, kemični ali biološki procesi, vključno s sortiranjem, ki spremenijo lastnosti odpadkov, zato da se zmanjša njihova prostornina ali nevarne lastnosti, da se laže ravna z njimi ali da se poveča regeneracija“. Zato je treba, kadar člen 5(1) zahteva, da države članice opredelijo nacionalno strategijo, ki vključuje ukrepe za uresničitev ciljev iz odstavka 2, „predvsem z recikliranjem, kompostiranjem, proizvodnjo bioplina ali regeneracijo snovi/energije“, razumeti, da ta seznam ni izčrpen.

B – Drugi del vprašanja za predhodno odločanje 2(a) in vprašanje 2(b): Skupnostno načelo sorazmernosti

56. Sorazmernost pomeni primerno in ustrezno razmerje med sledenim ciljem in sredstvi, ki se uporabljajo za njegovo uresničitev, kot tudi med dvema ali več pojmi, vrednotami ali parametri. Na področju prava je sorazmernost splošno načelo z več razsežnostmi, katerega vpliv sega na mednarodno, Skupnostno in nacionalno področje.

57. Brez poseganja na preučitev sorazmernosti nemških predpisov, ki jo lahko Verwaltungsgericht Koblenz opravi na podlagi svojih pristojnosti, se njegova vprašanja za predhodno odločanje nanašajo tudi na učinek zakonodaje na ravni Skupnosti.

58. Pred preučitvijo teh vprašanj je treba odgovoriti na vprašanje, ki sta ga postavili Komisija in zvezna vlada v pisnih stališčih, v katerih zanikata uporabo načela sorazmernosti za nacionalne predpise, med drugim zato, ker se v skladu s členom 5 ES to načelo nanaša samo na ukrepe Skupnosti in ker taki ukrepi niso predmet tega postopka za predhodno odločanje.

59. Čeprav se predlagani argumenti – zlasti Komisije – sprva zdijo prepričljivi, je načelo sorazmernosti splošno pravilo prava, ki ni omejeno na področje različnih ukrepov Skupnosti. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je člen 5 ES konkretiziral navedeno načelo, tako da ga je omejil na to področje, vendar pa ni omejil njegovega vpliva v celotnem pravu Skupnosti. Poleg tega, ko člen 176 ES pogojuje veljavnost strožjih nacionalnih varstvenih ukrepov z njihovo združljivostjo s Pogodbo, vključuje, kot sem že navedel³⁷, ne samo zapisano pravo, ampak tudi cilje, temeljne svoboščine, politike in načela, na katerih temelji. Zato se izraza „ta pogodba“ ne sme omejiti samo na konkretne določbe, ki jo sestavljajo.³⁸

60. Na podlagi tega navedeno načelo sorazmernosti učinkuje na vse ukrepe Skupnosti, ne glede na to, ali jih Skupnosti ali njene države članice, ko uresničujejo pristojnosti, opredeljene kot Skupnostne.

37 — V točki 28 teh sklepnih predlogov.

38 — Med katerimi je člen 10 ES, v skladu s katerim morajo države članice sprejeti „vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti“. Pridevnik „ustrezne“ je treba prav tako presoditi v skladu s splošnimi načeli prava Skupnosti. Sodišče je v zgoraj v opombi 19 navedeni sodbi DaimlerChrysler razložilo izraz „v skladu s Pogodbo“ iz Uredbe št. 259/93 „tako, da morajo navedeni nacionalni ukrepi, poleg tega da so v skladu z Uredbo, upoštevati tudi splošna pravila ali načela Pogodbe, na katera se predpisi na področju pošiljanja odpadkov ne nanašajo neposredno“ (točka 45).

61. Težava je torej v določitvi, ali nacionalni predpisi ali ravnanje pomenijo tak ukrep. Načelo sorazmernosti se namreč pojavi samo pri pritrdilnem odgovoru. Njegova uporaba ni odvisna od učinka nacionalnega predpisa na pravni red Evropske unije, ampak od vključitve nacionalnega pravila v to pravno strukturo. Z drugimi besedami, če sorazmernost pomeni ustrezno razmerje med sledenim ciljem in sredstvi za njegovo uresničitvev³⁹, se zdi logično, da morajo za njeno preveritev na evropskem področju obstajati cilji in sredstva na ravni Skupnosti, kar pa ni tako, če je, na primer, podlaga za zadevni ukrep cilj Skupnosti, uporabi pa se sredstvo druge vrste.

62. V takih okoliščinah mora to določiti nacionalno sodišče ob upoštevanju dejstva, da države članice narekujejo pravila, ki so z nadnacionalnim svetom povezana na različne načine, od preprostega izvrševanja do popolne ločenosti. Poleg tega prenos tega načela tudi ne more imeti enakega pomena, kot ga ima v evropskem pravu.⁴⁰ V vsakem

primeru Sodišče ni pristojno, da razsodi o ustreznosti nacionalne ureditve glede na Skupnostno načelo sorazmernosti, zlasti kadar so, kot v obravnavani zadevi, vključeni zelo natančni tehnični vidiki, medtem ko elementi, potrebni za razsodno presojo, niso bili predloženi.⁴¹

63. Glede na zgoraj navedeno predlagam, naj se na drugi del vprašanja 2(a) in na vprašanje 2(b) za predhodno odlašanje odgovori, da mora nacionalno sodišče preveriti, ali predpis ali ravnanje države članice upošteva Skupnostno načelo sorazmernosti, potem ko je tak ukrep opredelilo kot Skupnostni.

39 — Kot zatrjuje avstrijska vlada v pisnih stališčih, v katerih navaja sodbo z dne 11. julija 1989 v zadevi Schröder proti Hauptzollamt Gronau (265/87, Recueil, str. 2237), se sorazmernost ukrepa presodi glede na njegovo ustreznost in primernost ter glede na prepoved uvedbe nesorazmernih obveznosti.

40 — Kot zatrjuje Guy Isaac „sorazmernost pomeni, da če ima Skupnost pri izvajanju pristojnosti možnost izbire med več vrstami ukrepov, mora izbrati ukrep, ki je enako učinkovit, vendar daje več svobode državam, posameznikom in podjetjem“, *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paris, 7. izdaja, 1999, str. 42.

41 — V tem smislu je Sodišče v sodbi z dne 6. maja 1986 v zadevi Muller in drugi (304/84, Recueil, str. 1511) menilo, da pravo Skupnosti, kot je obstajalo tedaj, ne nasprotuje temu, da država članica prepove trženje živil iz drugih držav članic, ki so jim bile dodane določene snovi, vendar je dodalo, da „načelo sorazmernosti, ki je podlaga zadnjega stavka člena 36 Pogodbe [po spremembi postal člen 30 ES], zahteva, da je ta prepoved omejena na to, kar je potrebno za uresničitev zakonitih ciljev varstva zdravja“ (točka 23), ter pojasnilo, da „so pristojni nacionalni organi tisti, ki morajo v vsakem primeru na podlagi nacionalnih prehranjevalnih navad in ob upoštevanju rezultatov mednarodne znanstvene raziskave dokazati, da so njihovi predpisi nujni za učinkovito zaščito interesov iz člena 36 Pogodbe“. V istem smislu je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Tridon priznalo, da „presoje sorazmernosti prepovedi trženja, ki se obravnava v glavnem postopku, in zlasti vprašanja, ali je želeni cilj mogoče doseči z ukrepi, ki imajo manjši učinek na trgovino v Skupnosti, v tem primeru ni mogoče opraviti brez dodatnih informacij, ter da taka presoja zahteva konkretno analizo na podlagi znanstvenih študij in dejanskih okoliščin, ki so značilne za spor o glavni stvari, tako analizo pa mora opraviti predložitevno sodišče“ (točka 58).

VIII – Predlog

64. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Verwaltungsgericht Koblenz, odgovori:

1. Glede prvega vprašanja za predhodno odločanje in prvega dela vprašanja 2(a) države članice lahko na podlagi člena 176 ES pri prenosu Direktive 1999/31/ES v nacionalno zakonodajoodobrijo strožje okoljske varstvene ukrepe, če ti sledijo ciljem in so v skladu z določbami predpisov Skupnosti, kot je to v primeru, v katerem za prevzem komunalnih odpadkov in odpadkov, ki se lahko odstranijo, na odlagališče velja merilo organski del v suhih ostankih prvotne snovi (določen kot žarilna izguba ali kot TOC), v katerem se zahteva, da so odstotki doseženi prej, kot določa navedena direktiva, in v katerem za prevzem odpadkov velja pogoj predhodne obdelave, ki ni samo mehanska.

2. Glede drugega dela vprašanja za predhodno odločanje 2(a) in vprašanja 2(b) mora nacionalno sodišče preveriti, ali predpis ali ravnanje države članice upošteva Skupnostno načelo sorazmernosti, potem ko je tak ukrep opredelilo kot Skupnostni.