

GENERALINIO ADVOKATO

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA,

pateikta 2004 m. lapkričio 30 d.¹

1. Pirmosios instancijos administracinis teismas *Verwaltungsgericht Koblenz* (Vokietija) pateikė Teisingumo Teismui du prejudicinius klausimus dėl Direktyvos 1999/31/EB² 5 straipsnio 1 bei 2 dalių ir dėl EB 176 straipsnio, norėdamas išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės aktai, kuriuose nustatytos griežtesnės apsaugos priemonės, atitinka atliekų sąvartynams taikomą Bendrijos teisę.

„Pagal 175 straipsnį patvirtintos apsaugos priemonės neužkerta kelio jokiai valstybei narei toliau laikytis ar imtis griežtesnių apsaugos priemonių. Tokios priemonės privalo atitikti šią Sutartį. Apie jas pranešama Komisijai.“

I — Bendrijos teisės aktai

2. EB sutarties XIX antraštinėje dalyje, skirtoje aplinkai, yra trys nuostatos: EB 174 straipsnis, kuriame nustatyti Bendrijos politikos tikslai šioje srityje, EB 175 straipsnis, kuriame įtvirtintas Bendrijos veiksmų teisinis pagrindas, ir EB 176 straipsnis, kuriame nustatyta:

3. Direktyvoje 75/442/EEB³ reglamentuojami atliekų šalinimo klausimai. Jos 3 straipsnio 1 dalies a punkte valstybės narės yra įpareigojamos imtis atitinkamų priemonių atliekų gamybai mažinti, o 4 straipsnyje – įpareigojamos užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos arba pašalintos nesukeliant pavojaus žmonėms ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių pakenkti aplinkai.

4. Sąvartynai yra vienas iš atliekų šalinimo etapų. Šioje konkrečioje srityje bendrasis Direktyvos 1999/31 tikslas – „siekiant vyk-

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, p. 1, toliau – ir Direktyva). 17 straipsnis buvo iš dalies pakeistas 2003 m. rugsėjo 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1882/2003 (OL L 284, p. 1).

3 — 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva 75/442/EEB dėl atliekų (OL L 194, p. 39), iš dalies pakeista 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva 91/156/EEB (OL L 78, p. 32), 1991 m. gruodžio 23 d. Tarybos direktyva 91/692/EEB (OL L 377, p. 48), 1996 m. gegužės 24 d. Komisijos sprendimu 96/350/EB (OL L 135, p. 32) ir Reglamentu Nr. 1882/2003, toliau – Direktyva dėl atliekų.

dyti Direktyvos 75/442/EEB, ypač jos 3 ir 4 straipsnių reikalavimus <...> numatyti priemonės, tvarką ir gaires, kurios padėtų užkirsti kelią arba kuo labiau sumažintų neigiamą poveikį aplinkai <...>, kylantį šalinant atliekas į sąvartyną ir vėliau per visą sąvartyno veikimo laiką“ (1 straipsnis).

5. Direktyvos 5 straipsnyje nustatyta:

„1. Nė vėliau kaip per dvejus metus nuo 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos datos valstybės narės sukuria nacionalinę strategiją, kaip sumažinti sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų atliekų kiekį, ir apie ją praneša Komisijai. Strategijoje nurodomos priemonės, kaip panaudojant antriniu būdu, kompostuojant, gaminant biologines dujas ar regeneruojant medžiagas bei energiją vykdyti šio straipsnio 2 dalyje numatytas užduotis.
<...>

2. Strategija užtikrina, kad:

a) ne vėliau kaip per penkerius metus nuo 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos datos sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekis bus sumažintas iki 75 %, skaičiuojant nuo bendrojo biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekio (pagal svorį),

susidariusio 1995 m. arba paskutiniaisiais metais prieš 1995 m., kai jau buvo rengiami standartiniai Eurostato duomenys;

b) ne vėliau kaip per aštuonerius metus nuo 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos datos sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekis bus sumažintas iki 50 %, skaičiuojant nuo bendrojo biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekio (pagal svorį), susidariusio 1995 m. arba paskutiniaisiais metais prieš 1995 m., kai jau buvo rengiami standartiniai Eurostato duomenys;

c) ne vėliau kaip per penkiolika metų nuo 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos datos sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekis bus sumažintas iki 35 %, skaičiuojant nuo bendrojo biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekio (pagal svorį), susidariusio 1995 m. arba paskutiniaisiais metais prieš 1995 m., kai jau buvo rengiami standartiniai Eurostato duomenys.

<...>“

6. Direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nurodyta data yra 2001 m. liepos 16 diena ⁴.

⁴ — Dveji metai po direktyvos įsigaliojimo, o pagal 19 straipsnį ji įsigaliojo paskelbimo Oficialiajame leidinyje dieną, t. y. 1999 m. liepos 16 d.

II — Nacionalinės teisės aktai

mai apibrėžti Techninių gairių komunalinėms atliekoms 10 punkte.

7. Direktyvos reikalavimams įvykdyti Vokietijos Federacinė Respublika 2001 m. vasario 20 d. priėmė nutarimą dėl ekologiško komunalinių atliekų šalinimo (*Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen*), kuris įsigaliojo 2001 m. kovo 1 dieną⁵.

<...>

8. Pasak prejudicinius klausimus pateikusio nacionalinio teismo, reikia atkreipti dėmesį į šias nuostatas:

3. Komunalinės atliekos ir atliekos, kaip apibrėžta 2 straipsnio 2 punkte, išskyrus mechaniškai-biologiškai apdorotas atliekas, gali būti šalinamos sąvartyne, tik jei jos atitinka 1 priede nustatytus atliekų priimtimumo I arba II klasės sąvartynus kriterijus.

4 straipsnis. Mechaniškai-biologiškai apdorotų atliekų šalinimo sąvartynuose reikalavimai

„3 straipsnis. Bendrieji reikalavimai sąvartynui

1. Mechaniškai-biologiškai apdorotos atliekos gali būti šalinamos sąvartyne tik jei:

1. Komunalinės atliekos ir atliekos, kaip apibrėžta 2 straipsnio 2 punkte, gali būti šalinamos tik tokiuose sąvartynuose ar jų dalyse, kurie atitinka I arba II klasės sąvartynams taikomus reikalavimus. Šie reikalavi-

1) jos yra šalinamos sąvartynuose ar jų dalyse, atitinkančiuose II klasės sąvartynams taikomus reikalavimus;

5 — BGBl, 2001 I, p. 305.

- 2) atliekos atitinka 2 priede apibrėžtus atliekų priimtino 2 priede apibrėžtus priimtino kriterijus; atliekų išmetimas ant sąvartyne jau esančių atliekų, kuriose yra daugiau biologiškai skaidomų medžiagų (pavyzdžiui, neapdorotų buitinių atliekų), ne trukdo surinkti iš šių atliekų besigaminančių dujų; vandens užpylimas biologinio skaidymosi procesui palaikyti yra techniškai įmanomas arba nebūtinas ir nėra nekontroliuojamo dujų išmetimo;
 - 3) atliekos nėra sumaišytos, kad atitiktų 2 priede apibrėžtus priimtino kriterijus; atliekų išmetimas ant sąvartyne jau esančių atliekų, kuriose yra daugiau biologiškai skaidomų medžiagų (pavyzdžiui, neapdorotų buitinių atliekų), ne trukdo surinkti iš šių atliekų besigaminančių dujų; vandens užpylimas biologinio skaidymosi procesui palaikyti yra techniškai įmanomas arba nebūtinas ir nėra nekontroliuojamo dujų išmetimo;
 - 4) mechaninio-biologinio proceso metu yra atskiriamos didelės šiluminės vertės atliekos, kurias būtų galima utilizuoti arba termiškai apdoroti, taip pat kitos perdirbamų atliekų ar kenksmingų medžiagų turinčių atliekų dalys.
2. Siekdamas užtikrinti, kad mechanškai-biologiškai apdorotos atliekos būtų tinkamai pašalintos sąvartyne, sąvartyno operatorius privalo:
 - 1) laikytis 3 priede nustatytų reikalavimų mechanškai-biologiškai apdorotoms atliekoms pašalinti ir
 - 2) įsitikinti, kad, užpildžius vieną sąvartyno dalį, bet kokios atsiradusios foninės dujos būtų sudegintos prieš jas išleidžiant į atmosferą; kompetentingoms valdžios institucijoms pareikalavus, pagal Techninių gairių komunalinėms atliekoms C priedo 6 punkto trečiąjį sakinį operatorius privalo pateikti išorės auditorių parengtas minimalaus foninio dujų išgaravimo kontrolės ataskaitas.
- 6 straipsnis. Pereinamosios nuostatos

<...>

1 punkto pirmajame sakinyje nurodytu atveju reikalavimai yra apibrėžiami pagal Techninių gairių komunalinėms atliekoms 10 punktą.

2. Sąvartyno operatoriaus prašymu kompetentingos valdžios institucijos, atsižvelgda-

mos į 3 dalyje nustatytas sąlygas, gali leisti, kad:

gali būti suteiktas ne vėliau kaip iki 2009 m. liepos 15 dienos;

- 1) buitinės atliekos, į buitines atliekas panašios pramoninės atliekos, nuotekų dumblas ir kitos daug organinių medžiagų turinčios atliekos ir toliau būtų šalinamos sąvartynuose, net jei jos ir neatitinka 1 arba 2 prieduose atliekoms nustatytų reikalavimų. Jos turi būti šalinamos senuose sąvartynuose (komunalinių atliekų sąvartynuose), net jei jie neatitinka 3 straipsnio 1 dalyje nustatytų kriterijų, tačiau su sąlyga, kad jie atitinka bent Techninių gairių komunalinėms atliekoms 11 punkte nustatytus kriterijus, arba II klasės sąvartynų dalyse. Leidimas gali būti suteiktas ne vėliau kaip iki 2005 m. gegužės 31 dienos;
 - 2) komunalinės atliekos ir atliekos, kaip apibrėžta 2 straipsnio 2 punkte, atitinkančios 1 priede nustatytus I klasės sąvartynams taikomus atliekų priimtimumo kriterijus, ir toliau būtų šalinamos senuose sąvartynuose, kurie neatitinka 3 straipsnio 1 dalyje nustatytų reikalavimų, su sąlyga, kad jie atitinka bent Techninių gairių komunalinėms atliekoms 11 punkte nustatytus kriterijus, arba II klasės sąvartynų dalyse. Leidimas
 - 3) komunalinės atliekos ir atliekos, kaip apibrėžta 2 straipsnio 2 punkte, atitinkančios 1 priede nustatytus II klasės sąvartynams taikomus atliekų priimtimumo kriterijus, arba mechanškai-biologiškai apdorotos atliekos, atitinkančios 2 priede nustatytus atliekų priimtimumo į sąvartynus kriterijus, ir toliau būtų šalinamos senuose sąvartynuose (buitinių atliekų sąvartynuose), prireikus – atskirose sąvartyno dalyse, su sąlyga, kad jie atitinka II klasės sąvartynams taikomas 3 straipsnio 1 dalies nuostatas, išskyrus Techninių gairių komunalinėms atliekoms 10.3.1 ir 10.3.2 punktus, ir minėtų gairių 11 punkto nuostatas. Leidimas gali būti suteiktas ne vėliau kaip iki 2009 m. liepos 15 dienos. Šis terminas gali būti pratęstas, jei konkrečiu atveju pateikiama įrodymų, kad minėtų gairių 10.3.1 ir 10.3.2 punktuose numatyti apsaugos tikslai buvo pasiekti kitomis lygiavertėmis apsaugos priemonėmis ir kad nebuvo pažeistas bendrasis interesas (tai vertinama atsižvelgiant į šiame nutarime nustatytus reikalavimus). Laikotarpiui iki 2005 m. gegužės 31 d. 1 punktas *mutatis mutandis* taikomas sąvartynų techniniams reikalavimams.
3. 2 dalyje nurodytos išimtys leidžiamos, tik jei jos nedaro poveikio bendrajam interesui ir:

- 1) 2 dalies 1 punkte numatytu atveju – jei neįmanoma panaudoti esamų apdorojimo pajėgumų;
- 2) 2 dalies 2 ir 3 punktuose numatytais atvejais — jei neįmanoma naudoti 3 straipsnio 1 dalies reikalavimus atitinkančių sąvartynų.
4. Jei pagal Techninių gairių komunalinėms atliekoms 12.1 punkto a papunkčio pirmąjį ir antrąjį sakinius kompetentingos valdžios institucijos išimtį dėl atliekų priimtumo suteikė iki šio nutarimo įsigaliojimo, buitinėms atliekoms, į buitines atliekas panašioms pramoninėms atliekoms, nuotekų dumbliui ir kitoms daug organinių medžiagų turinčioms atliekoms ji ir toliau taikoma kaip leidimas, apibrėžtas šio nutarimo 2 straipsnio 1 dalyje, tačiau ne vėliau kaip iki 2005 m. birželio 1 dienos.

1 priedas. Priimtumo į sąvartynus kriterijai

Į sąvartynus galima priimti tik šiuos dydžius atitinkančias atliekas:

Numeris	Parametras	Kontroliniai dydžiai	
		I klasės sąvartynai	II klasės sąvartynai
2	Pirminės medžiagos sausose nuosėdose esanti organinių medžiagų dalis		
2.01	Apibrėžta kaip smalkės	< arba = 3 % masės	< arba = 5 % masės
2.02	Apibrėžta kaip BOA (bendroji organinė anglis)	< arba = 1 % masės	< arba = 3 % masės
4	Eliuatų kriterijai		
4.03	BOA	< arba = 20 mg/l	< arba = 100 mg/l

2 priedas. Mechaniskai-biologiškai apdorotų atliekų priimtino ir sąvartynus kriterijai

Į sąvartynus galima priimti tik šiuos dydžius atitinkančias mechaniskai-biologiškai apdorotas atliekas:

Numeris	Parametras	Priimtino dydžiai
2	Pirminės medžiagos sausose nuosėdose esanti organinių medžiagų dalis, apibrėžta kaip BOA	< arba = 18 % masės
4	Eliuatų kriterijai	
4.03	BOA	< arba = 250 mg/l
5	Pirminės medžiagos sausų nuosėdų biologinis skaitumas, apibrėžtas kaip aerobinė veikla (AT4), arba kaip dujų susidarymo lygis fermentacijos bandymuose (GB21)	< arba = 5 mg/g < arba = 20 l/kg

<...>“

III — Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės

31 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. sąvartyno 5 ir 6 sekcijas užpildyti atliekomis, apdorotomis tik mechaniskai⁶.

9. *Deponienzweckverband Eiterköpfe* yra Mayen-Koblenz, Cochem-Zell *Landkreise* (administracinių vienetų) ir Koblenco miesto asociacija, eksploatuojanti centrinę *Eiterköpfe* sąvartyną.

10. 2000 m. vasario 28 d. ji paprašė Reino krašto-Pfalco leidimo nuo 2005 m. gegužės

6 — Anksčiau 1995 m. rugsėjo 26 d. privalomu sprendimu atsakovė pagrindinėje byloje buvo nusprendusi, kad sąvartynuose gali būti šalinamos tik tokios atliekos, kurių negalima utilizuoti ir kurios atitinka Techninių galrių komunalinėms atliekoms B priedo antroje skiltyje nustatytus priimtino kriterijus dėl smalkių ir BOA (bendrosios organinės anglies) dydžių eliuate.

11. Kai prašymas buvo atmestas, ji kreipėsi į savo šalies teismus, tvirtindama, kad Vokietijos nutarimas dėl atliekų sąvartynų pažeidžia Bendrijos teisę.

komunalinės atliekos ir atliekos, kurios gali būti šalinamos kaip komunalinės atliekos, sąvartynuose gali būti šalinamos, tik jei yra laikomasi nurodyto „pirminės medžiagos sausose nuosėdose esančios organinių medžiagų dalies“ — smalkių ar bendrosios organinės anglies (BOA) — kriterijaus?

IV — Prejudiciniai klausimai

12. Po 2002 m. gruodžio 4 d. įvykusio teismo posėdžio *Verwaltungsgericht Koblenz* septyntoji kolegija, konstatavusi, kad prašymą būtų galima patenkinti, tik jei nacionalinės teisės nuostatos prieštarautų Bendrijos teisei tiek, kiek jos neleistų sąvartyne šalinti atliekų, kurios iš anksto buvo apdorotos tik mechanškai, nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos klausimus:

2. a) Jei į pirmą klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje nustatytos Bendrijos taisyklės turi būti aiškinamos taip, kad jose nustatyti reikalavimai, t. y.:

— 75 % pagal svorį nuo 2006 m. liepos 16 d.,

„1. Ar Direktyvos dėl atliekų sąvartynų 5 straipsnio 1 dalis ir Bendrijos taisyklės dėl sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų atliekų kiekio sumažinimo strategijos turi būti aiškinamos taip, kad, remiantis EB 176 straipsniu ir nukrypstant nuo direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje minimų priemonių, t. y. sąvartyne šalinamų biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekio sumažinimo iki tam tikro procentinio dydžio pagal svorį, skaičiuojant nuo bendro biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekio, susidariusio atitinkamais kalendariniais metais, šias priemones galima sugriežtinti nacionalinėmis priemonėmis, skirtomis Bendrijos taisyklėms perkelti ir nustatančiomis, kad

— 50 % pagal svorį nuo 2009 m. liepos 16 d. ir

— 35 % pagal svorį nuo 2016 m. liepos 16 d.,

nepažeidžiant Bendrijos proporcingumo principo, yra įvykdyti nacionalinės teisės akte, numatančiame, jog reikia, kad nuo 2005 m. birželio

1 d. komunalinių atliekų ir atliekų, kurios gali būti šalinamos kaip komunalinės atliekos, pirminės medžiagos sausose nuosėdose esanti organinių medžiagų dalis būtų mažesnė arba lygi 5 % masės, kai ji apibrėžta kaip smulkės, ir būtų mažesnė arba lygi 3 % masės, kai ji apibrėžta kaip BOA, ir kad mechanškai-biologiškai apdorotas atliekas senuose sąvartynuose nuo 2001 m. kovo 1 d. būtų galima šalinti ne ilgiau kaip iki 2009 m. liepos 15 d., o konkrečiais atvejais – ilgiau, jeigu pirminės medžiagos sausose nuosėdose esanti organinių medžiagų dalis yra mažesnė arba lygi 18 % masės, kai ji apibrėžta kaip BOA, ir pirminės medžiagos sausų nuosėdų biologinis skaidomumas yra mažesnis arba lygus 5 mg/g, kai jis apibrėžtas kaip aerobinė veikla (AT4), arba lygus ar mažesnis kaip 20 l/kg, kai jis apibrėžtas kaip dujų susidarymo lygis fermentacijos bandymuose (GB21)?

V — Procesas Teisingumo Teisme

13. Rašytines pastabas pateikė *Deponienzweckverband Eiterköpfe*, Reino kraštas-Pfalcas, Vokietijos, Nyderlandų, Austrijos vyriausybės ir Komisija.

14. 2004 m. rugsėjo 15 d. įvykusiame teismo posėdyje žodinius argumentus pateikė ieškovės pagrindinėje byloje – asociacijos ir atsakovės pagrindinėje byloje – federalinės žemės atstovai, Vokietijos, Nyderlandų ir Austrijos vyriausybių bei Komisijos atstovai.

VI — Aplinkos reglamentavimas Bendrijos teisėje

- b) Ar Bendrijos proporcingumo principas suteikia didelę, ar ribotą diskreciją vertinant poveikį tuomet, kai iš anksto termiškai ar mechanškai-biologiškai apdorotos atliekos išverčiamos ant neapdorotų atliekų? Ar iš proporcingumo principo galima daryti išvadą, kad iš anksto tik mechanškai apdorotų atliekų sukeltą pavojų galima kompensuoti kitomis apsaugos priemonėmis?“

A — Teisės aktų keitimo apžvalga

15. Sutarties rengėjai negalvojo apie aplinką, todėl iš pradžių Sutartyje nebuvo teisės nuostatų, kuriomis remdamasi Bendrija galė-

tų imtis veiksmų šioje srityje⁷. Tačiau 1972 m. Paryžiuje vykusioje valstybių ir vyriausybės vadovų konferencijoje buvo nuspręsta vykdyti šios srities politiką ir pasiūlyta atitinkamų teisės nuostatų nebuvimą kompensuoti nuorodomis į EB sutarties 100 ir 235 straipsnius (dabar – atitinkamai EB 94 ir EB 308 straipsniai)⁸. Dėl šios priežasties pirmaisiais Teisingumo Teismo sprendimais buvo siekiama paaiškinti šios Bendrijos iniciatyvos normatyvinį pagrindą⁹.

EB 174 ir EB 175 straipsniai) ir 130t (dabar – EB 176 straipsnis) straipsniai¹², bei 100a straipsnio 3 dalis (dabar – EB 95 straipsnio 3 dalis), kuri įpareigoja Komisiją savo pasiūlymuose, numatytuose 1 dalyje, remtis „aukšto lygio apsauga“¹³.

16. Suvestinis Europos aktas¹⁰ papildė Sutartį specialiai aplinkai skirta VII antraštine dalimi (dabar – XIX antraštinė dalis)¹¹, kurią sudarė 130r ir 130s (dabar – atitinkamai

17. Rūpinimasis aplinka Bendrijoje padidėjo, nes „aukšto lygio aplinkos apsaugos ir jos kokybės gerinimo“ siekimas tapo vienu Bendrijos tikslų (EB 2 straipsnis)¹⁴, todėl „politika aplinkos srityje“ tapo būtina

12 — Žr. šios išvados 2 punktą.

13 — Teisingumo Teismas yra ne kartą aiškinęs šias nuostatas. 1991 m. birželio 11 d. Sprendime *Komisija prieš Tarybą* (C-300/89, Rink. p. I-2867) jis pripažino, kad Bendrijos aplinkos apsaugos priemonė nebūtinai turi remtis Sutarties 130s straipsniu, šį tikslą taip pat galima veiksmingai pasiekti 100a straipsnyje numatytais derinimo priemonėmis, o 1993 m. kovo 17 d. Sprendime *Komisija prieš Tarybą* (C-155/91, Rink. p. I-939) jis konstatavo, kad, atsižvelgiant į ginčijamos direktyvos – Direktyvos 91/156 – tikslą ir turinį, buvo teisingai nustatyta, kad ji remiasi Sutarties 130s straipsniu. 1994 m. birželio 28 d. Sprendime *Parlamentas prieš Tarybą* (C-187/93, Rink. p. I-2857) Teisingumo Teismas taip pat pripažino, kad šis pagrindas yra tinkamas ir bendro pobūdžio reglamentui, kurio turinys patenka į Bendrijos aplinkos politikos sritį – 1993 m. vasario 1 d. Tarybos reglamentui (EBB) Nr. 259/93 dėl atliekų vežimo Europos bendrijos viduje, į Bendriją ir iš jos priežiūros ir kontrolės (OL L 30, p. 1) – nepaisant to, kad, derindamas atliekų judėjimo sąlygas, jis padarė poveikį vidaus rinkos įgyvendinimui. Be kita ko, savo išvadoje minėtame 1993 m. kovo 17 d. Sprendime *Komisija prieš Tarybą* generalinis advokatas G. Tesaro išskyrė du direktyvų tipus: bendrojo pobūdžio direktyvas, kurios remiasi Sutarties 130s straipsniu, ir specialaus sektoriaus direktyvas, kurios remiasi Sutarties 100a straipsniu. Pirmųjų tikslas paprastai yra pasiekti aukšto lygio aplinkos apsauga, o antrųjų – vengti laisvos konkurencijos principo iškreipimo. Mokslo doktorijoje L. Krämer ir P. Kromarek patikino, kad praktikoje toks atskyrimas funkcionuoti negalėtų: L. Krämer ir P. Kromarek, „Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991–31 décembre 1993“, *Revue Juridique de l'Environnement*, t. 2–3, 1994, p. 231.

14 — Maastrichte pasirašius Europos Sąjungos sutartį, aplinkos apsauga tapo vienu pagrindinių Bendrijos principų.

7 — Paaiškėjo, kad Bendrijos aplinkos teisės teisinio pagrindo nustatymas yra viena sudėtingiausių ir prieštaringiausių problemų. Žr. M. Bravo-Ferrer Delgado, „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente“, *Gaceta Jurídica*, kovas, 1994, p. 13.

8 — Sutarties 100 straipsnis buvo pagrindas derinti teisės aktus, turinčius tiesioginį poveikį bendrosios rinkos kūrimui ar veikimui, o platesnis 235 straipsnis – priimti reikiamas priemones, siekiant Sutartyje tiesiogiai nenumatytų Bendrijos tikslų. Minėtos 1972 m. valstybių ir vyriausybės vadovų konferencijos priimtos deklaracijos 15 punkte nurodyta, kad „siekiant įgyvendinti įvairiose veiksmų programose apibrėžtas iniciatyvas, būtina remtis visomis Sutartį nuostatomis, įskaitant 235 straipsnį“. Direktyvos 75/442 teisinis pagrindas yra „Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis, ypač jos 100 ir 235 straipsniai“.

9 — 1980 m. kovo 18 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją* (91/79, Rink. p. 1099) pripažinta, kad aplinkos srities nuostatos gali būti grindžiamos Sutarties 100 straipsniu. Be to, kaip pažymėta 1985 m. vasario 7 d. Sprendime *ADBHU* (240/83, Rink. p. 531), aplinkos apsauga turi būti laikoma „vienu iš esminių Bendrijos tikslų“, tačiau nustatytos apsaugos priemonės neturi „viršyti neišvengiamų apribojimų, pateisinamų bendrojo intereso tikslu, kuris yra aplinkos apsauga, siekimas“. Analogiškai konstatuota ir 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendime *Komisija prieš Daniją* (302/86, Rink. p. 4607).

10 — OL 1987, L 169, p. 1.

11 — Suvestinio Europos akto 25 straipsniu Sutarties trečioji dalis buvo papildyta VII antraštine dalimi, o 18 straipsniu – 100a straipsniu. Priėmus Europos Sąjungos sutartį (G straipsnio 28 punktas), ji tapo XVI antraštine dalimi.

(EB 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Be to, „nustatant ir įgyvendinant 3 straipsnyje nurodytas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis, ypač siekiant skatinti tvarią plėtotę, turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus“ (6 straipsnis). Šis susirūpinimas taip pat išreikštas kitose Sutarties nuostatose, pavyzdžiui, minėtame EB 95 straipsnyje arba EB 161 straipsnyje, kuriame numatyta įsteigti Sanglaudos fondą, teikiantį „finansinę paramą aplinkos apsaugos <...> projektams“.

B — *Pasidalijamoji kompetencija aplinkos srityje: ribos*

18. Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (Sutartis buvo pasirašyta 2004 m. spalio 29 dieną. Joje numatyta, kad jei valstybės narės ją ratifikuos, ji įsigalios 2006 m. lapkričio 1 d.) taip pat vadovaujamasi šiuo požiūriu¹⁵, nurodant, kad šioje srityje Sąjunga kompetenciją dalijasi su valstybėmis narėmis (I-14 straipsnio 2 dalies e punktas)¹⁶, ir tai išplaukia ir iš šiuo metu jau galiojančių teisės aktų.

19. Pasidalijamoji kompetencija sudaro svarankišką Sutartyje numatytų įgaliojimų paskirstymo taisyklių kategoriją. Ji gali būti įvairių formų, tarp kurių reikia atkreipti dėmesį į galimybę, kad nacionalinės teisės aktai gali būti griežtesni už Bendrijos teisės aktus.

20. Aplinkos srityje EB 176 straipsnis leidžia valstybėms narėms toliau laikytis ar imtis griežtesnių apsaugos priemonių, jei jos atitinka Sutartį ir jei apie jas pranešama Komisijai. Be kita ko, EB 95 straipsnis leidžia joms išlaikyti (4 dalis) arba priimti (5 dalis) nacionalines nuostatas, nepaisant nustatytų derinimo imperatyvų, jei šias priemones pateisina aplinkos apsaugos sumetimai ir jei apie šias priemones pranešama Komisijai. Galiausia EB 174 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje numatyta, kad derinimo priemonės apima ir „apsaugos sąlygą, leidžiančią valstybėms narėms, vadovaujantis neekonominiais aplinkos motyvais, imtis laikinųjų priemonių“, kartu taikant tikrinimo tvarką¹⁷.

15 — II-97 straipsnyje nustatyta, kad „didelis aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvaraus vystymosi principus“. Ši nuostata yra pagrįsta EB 2 straipsniu. III-119 straipsnis, kuris skelbia, kad „nustatant ir įgyvendinant šioje dalyje nurodytas politikos ir veiklos kryptis, ypač siekiant skatinti tvarų vystymąsi, turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus“, primena EB 6 straipsnio turinį. III-172 straipsnis yra analogiškas EB 95 straipsniui, o III-223 straipsnis — EB 161 straipsniui. Galiausia III-233 ir III-234 straipsniuose iš esmės pakartojami EB 174–176 straipsniai.

16 — Pagal minėtos Sutarties I-12 straipsnio 2 dalį „kai Konstitucija konkrečioje srityje suteikia Sąjungai kompetenciją, kurią ji dalijasi su valstybėmis narėmis, Sąjunga ir valstybės narės gali toje srityje priimti teisiskai privalomus aktus. Valstybės narės naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo arba nusprendė nesinaudoti savo kompetencija“.

17 — Kai kurie mokslininkai nesutinka, kad ši nuostata suteikia tinkamą galimybę sustiprinti aplinkos apsaugą, pavyzdžiui, B. Verhoeve, G. Bennet ir D. Wilkinson „Maastricht and the Environment“, Londonas, *Institute for European Environmental Policy*, 1992, p. 24.

21. Tai paaiškina Teisingumo Teismo norą pripažinti, kad Sutarties sistema šioje srityje nesiekia visiško suderinimo¹⁸. Valstybės narės turi vaidinti svarbų vaidmenį, todėl greta egzistuoja ir Europos, ir nacionalinės taisyklės, kaip yra nagrinėjamu atveju.

22. Bendrijos kompetencijos ribų apibrėžimas šiam nacionaliniam veiksmui yra *Verwaltungsgericht Koblenz* pateiktų prejudicinių klausimų esmė.

23. Tačiau valstybėse narėse situacijos yra labai skirtingos. Vienos iš jų ekologijai skiria daugiau dėmesio, kitos šioje srityje patiria didesnę socialinę spaudimą, dar kitos kuria pažangesnes atliekų apdorojimo technines priemones. Direktyva dėl atliekų sąvartynų, skirtingai nei kitos Bendrijos nuostatos šioje srityje¹⁹, yra minimalus reglamentavimas.

24. Jos tikslas yra „taikant <...> reikalavimus, numatyti priemones, tvarką ir gaires, kurios padėtų užkirsti kelią arba kuo labiau sumažintų neigiamą poveikį aplinkai <...>, kylantį šalinant atliekas į sąvartyną ir vėliau per visą sąvartyno veikimo laiką“ (1 straipsnis). Šiam tikslui sąvartynai joje priskiriami klasėms pagal tai, ar jie yra pavojingų, nepavojingų arba inertinių atliekų sąvartynai (4 straipsnis); joje nurodomi atliekų priėmimo į įvairius sąvartynus kriterijai ir tvarka (6 straipsnis ir II priedas); nustatoma kontrolės ir monitoringo tvarka sąvartyno eksploatacijos ir vėlesnės priežiūros etapais (III priedas); galiausia joje reikalaujama, kad valstybės narės sukurtų nacionalinę strategiją, kaip sumažinti biologiškai skaidomų atliekų kiekį (5 straipsnio 1 dalis), kuri užtikrintų, kad komunalinės atliekos bus mažinamos trim etapais (5 straipsnio 2 dalis).

25. Aiškinant direktyvą atsižvelgiant į EB 176 straipsnį, negalima uždrausti valstybėms narėms imtis griežtesnių priemonių dėl kitų atliekų, nustatyti labiau selektyvių priimtinumų sąlygų ir didesnę išankstinę apdorojimą arba sutrumpinti nustatytų terminų, jei jie atitinka dvi minėtoje nuostatoje tiesiogiai nurodytas sąlygas: priemonės atitinka Sutartį ir apie jas pranešama Komisijai.

18 — 2000 m. birželio 22 d. Sprendimas *Fornasar ir kiti* (C-318/98, Rink. p. I-4785).

19 — Pavyzdžiui, Reglamentas Nr. 258/93, kuris pagal 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *DaimlerChrysler* (C-324/99, Rink. p. I-9897) atliekų vežimo klausimus taip suderina (42 punktas), kad „kiekviena nacionalinė priemonė dėl atliekų vežimo turi būti vertinama atsižvelgiant į šio reglamento nuostatas“ (43 punktas), nes „jei tam tikra sritis yra suderinta Bendrijos lygiu, kiekviena su ja susijusi nacionalinė priemonė turi būti vertinama atsižvelgiant į šios derinimo priemonės nuostatas“ (32 punktas). Kai kuriais atvejais Teisingumo Teismas laikė direktyvą suderintu teisės aktu (1993 m. spalio 12 d. Sprendimas *Vanacker ir Lesage*, C-37/92, Rink. p. I-4947), tačiau, priešingai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nuomonei, aš nemanau, kad dėl toliau išdėstytų priežasčių Direktyva dėl atliekų galėtų būti tokia laikoma.

26. Pirmoji iš šių sąlygų suponuoja tai, kad turi būti laikomasi Sąjungos teisinės sistemos visumos, visų pirma direktyvos.

27. Tačiau priešingai tam, kas buvo tvirtinama šiame prejudiciniame procese pateiktose kai kuriose rašytinėse pastabose, šis teisės normų laikymasis nereiškia, kad direktyva garantuoja griežtesnes nacionalines taisykles: jei joje norėta nustatyti išimtį, tai padaryta tiesiogiai, kaip matyti iš 3 straipsnio 3, 4 ir 5 dalių. Taigi tokių nuostatų pagrindas yra Sutartis, kuri leidžia valstybėms narėms nustatyti griežtesnes nei Bendrijos taisykles, tačiau jos negali prieštarauti Bendrijos taisyklėms²⁰.

čiomis nuostatomis, bet ir su šiuo viršvalstybiniu lygiu parengtomis programomis²².

C — Direktyva dėl atliekų

28. Be kita ko, tikslinga priminti, kad, kaip jau minėta, aukšto lygio aplinkos apsauga ir jos kokybės gerinimas tapo vienu iš Europos integracijos tikslų, kuriam įgyvendinti tikslinga numatyti atitinkamą politiką (EB 2 straipsnis ir 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas)²¹. Griežtesnių nacionalinių priemonių turi būti imamasi atsižvelgiant į Bendrijos gaires, nes nacionalinės priemonės gali būti nesuderinamos ne tik su konkre-

29. Šioje jau minėtoje direktyvoje nustatyta, kad „pagrindinis visų nuostatų dėl atliekų šalinimo tikslas turi būti žmonių sveikatos ir aplinkos apsauga nuo kenksmingo poveikio, kylančio dėl atliekų surinkimo, vežimo, apdorojimo, saugojimo ir išvertimo“²³. Ieškant suderinimo šioje srityje, joje, be kita ko, numatytas „efektyvus ir nuoseklus <...> reglamentavimas, netrukdamas Bendrijos vidaus prekybai ir nedarantis įtakos konkurencijos sąlygoms“²⁴.

20 — Kaip matyti, mano požiūris skiriasi nuo Nyderlandų vyriausybės požiūrio, kurį ji išreiškė teismo posėdyje, nes aš manau, jog yra trys galimybės patikrinti nacionalinės teisės atitikimą Bendrijos teisei: 1) jei nacionalinė priemonė patenka į direktyvos taikymo sritį, analizė turi būti atliekama atsižvelgiant į jos nuostatų turinį; 2) jei ne, analizė turi būti atliekama remiantis Sutartimi; 3) jei nacionalinė priemonė peržengia nurodytą sritį, tačiau remiasi pirmine teise, reikia remtis joje nurodytais kriterijais. Nagrinėjamoje byloje Vokietijos teisės aktas įgyvendina Bendrijos teisės aktą, nors ir numato griežtesnes aplinkos apsaugos priemones; todėl reikia atsižvelgti ir į direktyvą, ir į Sutartį.

21 — Žr. šios išvados 17 punktą.

22 — Reikia atkreipti dėmesį į ginčą, kuris kilo Vokietijos mokslo doktrinoje, sprendimą bei yra pateiktų prejudicinių klausimų esmė (nutarties IV antraštinės dalies 2 punktas); šį ginčą savo rašytinėse pastabose taip pat iškėlė Nyderlandų vyriausybė (20 ir kt. punktai). Jis kilo norint išsiaiškinti, ar valstybių narių pagal EB 176 straipsnį nustatytos priemonės turi tokį patį pobūdį kaip ir Bendrijos priemonės, nes ši nuostata sieja nacionalinių nuostatų teisėtumą su jų atitiktimi Sutartčiai, kurioje tiesiogiai nurodytas susirūpinimas aplinka, taigi atmetama bet koks priešingo reguliavimo galimybė. Priešingu atveju tai taptų kliūtimi būsimam derinimui, kuris yra Bendrijos veiksmų pagrindas ir, be jokios abejonės, ją sudarantių valstybių veiksmų pagrindas. Tai reiškia, kad leidimas nustatyti griežtesnes apsaugos priemones negali būti naudojamas kaip pasiteisinimas, ir jam įgyvendinti yra taikomi tam tikri apribojimai. Vadinasi, tai, kad yra laikomasi Sutarties, nereiškia, jog nacionalinės priemonės ir Bendrijos priemonės savo pobūdžiu yra vienodos. Pakanka, kad jos veiktų ta pačia kryptimi, atsižvelgiant į tikslus ir, svarbiausia, Bendrijos aplinkos apsaugos politiką, o tai daugeliu atvejų — įskaitant ir nagrinėjamą bylą — turi būti atskirai patikrinta.

23 — Trečia konstatuojamoji dalis.

24 — Šešta konstatuojamoji dalis.

30. 1990 m. gegužės 7 d. rezoliucijoje²⁵ Taryba atkreipė dėmesį į poreikį nustatyti Bendrijai bendrą politiką, apimančią visas atliekas – ar jos būtų skirtos perdirbti, panaudoti antriniu būdu ar pašalinti, pabrėždama tai, kad „turėtų būti skatinamas ir su vidaus rinkos plėtojimu suderinamas priemonių derinimas Bendrijos lygiu“ (1 punktas). Ji taip pat pabrėžė, kad „naudojant tinkamesnius metodus ir technologijas, atitinkamos infrastruktūros atliekoms pašalinti įdiegimas turi tapti pirmenybe“, ir nurodė, kad „tokio tinklo sukūrimas iš esmės priskirtinas valstybių narių kompetencijai“ (7 punktas). Galiausiai ji pažymėjo, kad turėtų būti skatinami išankstinio apdorojimo procesai (8 punktas).

kus gana didelę pasirinkimo laisvę, atsižvelgiant į savo konkrečias sąlygas taikyti geriausius sprendimus toje srityje (32 punktas).

32. Šiuo požiūriu direktyva taip pat turi poveikį, kaip matyti iš jos konstatuojamųjų dalių, pavyzdžiui, šeštosios, kurioje nurodyta, kad „sąvartynus reikėtų tinkamai stebėti ir valdyti, jog būtų galima stabdyti ar mažinti jų neigiamą poveikį aplinkai ir keliamą pavojų žmonių sveikatai“.

33. Galiausiai reikia atsižvelgti ir į 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos sprendimą 2003/33/EB, kuriuo pagal direktyvos 16 straipsnį ir II priedą nustatomi atliekų priėmimo į sąvartynus kriterijai ir tvarka²⁸. Nors šis sprendimas įsigaliojo 2004 m. liepos 16 d. (7 straipsnis), jis gali pateikti keletą aiškinimo taisyklių.

31. Be kitų iniciatyvų²⁶, 1997 m. vasario 24 d. Tarybos rezoliucijoje dėl Bendrijos atliekų valdymo strategijos²⁷ buvo pasiūlyta ateityje vykdyti tik saugią atliekų šalinimo sąvartynuose veiklą, valstybėms narėms pali-

VII — Prejudicinių klausimų analizė

34. *Verwaltungsgericht Koblenz* klausia, ar Bendrijos teisei neprieštarauja kai kurios

25 — Rezoliucija dėl politikos atliekų srityje (OL C 122, p. 2).

26 — 1991 m. vasario 19 d. (OL C 72, p. 34) ir 1994 m. balandžio 22 d. (OL C 128, p. 471) Europos Parlamento rezoliucijos; 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/689/EEB dėl pavojingų atliekų (OL L 377, p. 20); Reglamentas Nr. 259/93; 1993 m. vasario 1 d. Tarybos sprendimas 93/98/EEB dėl Konvencijos dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės (Bazelio konvencija) patvirtinimo Bendrijos vardu (OL L 39, p. 1) ir 1994 m. gruodžio 16 d. Tarybos direktyva 94/67/EB dėl pavojingų atliekų deginimo (OL L 365, p. 34), taip pat kiti teisės aktai.

27 — OL C 76, p. 1.

28 — OL L 11, 2003, p. 27.

Vokietijos nutarimo dėl ekologiško komunalinių atliekų šalinimo nuostatos. Atsižvelgdamas į tai, kaip jis formuluoja savo klausimus, aš pritariu Komisijos nuomonei, kad juos reikia suskirstyti į grupes ir pirma nagrinėti pirmąjį klausimą bei antrojo klausimo a punkto pradžia, kuriuose iš esmės prašoma išaiškinti direktyvos 5 straipsnio 1 bei 2 dalis ir EB 176 straipsnį; ir, antra, – antrojo klausimo a punkto pabaigą bei antrojo klausimo b punktą, kuriuose keliamas Bendrijos proporcingumo principo klausimas²⁹.

užtikrinti vienodą jos taikymą; jo funkcija yra paaiškinti Europos teisės nuostatų arba ginčijamos atitiktis sąvokos taikymo sritį, o ne atlikti išsamią kiekvieno galimo nacionalinio teisės akto prieštaravimo analizę. Kitaip tariant, Teisingumo Teismas neturi įgaliojimų aiškinti nacionalinės teisės nuostatos, kurioje yra pateikiami tokie techniniai aspektai, kokie nurodyti nagrinėjamoje byloje: Vokietijos nutarime naudojamas atliekų priimtumo į sąvartynus kriterijus, apibrėžiamas pagal „pirminės medžiagos sausose nuosėdose esančią organinių medžiagų dalį“ (apibrėžtą kaip smulkės arba kaip BOA), be jokios abejonės, yra griežtesnis už direktyvoje nustatytą „bendrojo biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekį (pagal svorį)“, susidariusį per tam tikrus metus, tačiau daug sunkiau nustatyti, kokią poveikį tai turi Bendrijos tikslų siekimui³⁰.

35. Tačiau 5 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatų nereikia atskirti nuo likusių direktyvos nuostatų ir pirmiau aprašyto bendrojo konteksto. Siekiamas tikslas ir nustatyti minimalūs reikalavimai yra apibrėžti direktyvos konstatuojamosiose dalyse ir jos tekste ir būtent nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į EB 176 straipsnyje įtvirtintą atitikties sąvoką, turi tikrinti, ar nacionalinis teisės aktas atitinka šiuos postulatus. Teisingumo Teismas į šią sritį neturi kištis; jis turi sutelkti savo pastangas, kad paaiškintų Bendrijos teisės prasmę ir pateiktų kriterijus, turinčius

Vis dėlto reikia išnagrinėti prejudicinius klausimus, suskirstytus į pirmiau minėtas grupes.

29 — Be to, ieškovė pagrindinėje byloje pageldavo, kad būtų išnagrinėta Vokietijos nutarimo atitiktis kitoms Bendrijos teisės nuostatomis, pavyzdžiui, EB 28 ar EB 30 straipsniams. Tačiau matyti, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Verwaltungsgericht Koblenz* tiesiogiai „atsisako“ jų „analizės“ – taigi ir bet kokių abejonų dėl šių nuostatų (IV antraštinės dalies 4 punktas). Taigi tokia atitiktis nebūna nagrinėjama. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką „Teisingumo Teismui bendradarbiaujant su nacionaliniais teisėmis EB 234 straipsnio pagrindu tik nacionalinis teismas, nagrinėjantis teisinį ginčą ir priimančias sprendimą, atsižvelgdamas į konkrečias aplinkybes, vertina <...> Teisingumo Teismui pateikiamų prejudicinių klausimų svarbą“ (1988 m. liepos 14 d. Sprendimas *Smanor*, 298/87, Rink. p. 4489; 2000 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *Guinmont*, C-418/98, Rink. p. I-10663 ir 2001 m. spalio 23 d. Sprendimas *Tridon*, C-510/99, Rink. p. I-7777).

30 — Teisingumo Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad bylos faktinės aplinkybės turi vertinti nacionalinis teismas (žr., *inter alia*, 1979 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Denkavit-Futtermittel*, 36/79, Rink. p. 3439), taip pats atsisakydamas įgaliojimų nacionalinėms priemonėms ar situacijoms taikyti savo išaiškintas Bendrijos taisykles (žr., pavyzdžiui, 1999 m. spalio 5 d. Sprendimą *Lirussi ir Bizzaro*, C-175/98 ir C-177/98, Rink. p. I-6881, 37 ir 38 punktai). Taip pat žr. šios išvados 35 išnašą.

A — *Pirmasis prejudicinis klausimas ir antrojo klausimo a punkto pirmoji dalis*

36. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad Vokietijos nutarime yra griežtesnių apsaugos priemonių nei numatyta direktyvoje, ir abejoja dėl jų atitikties. Skirtumai yra šie:

- atliekų priimtino kriterijaus, apibrėžiamo pagal „pirminės medžiagos sausose nuosėdose esančių organinių medžiagų dalį“ (apibrėžiamą kaip smulkės arba BOA), taikymas,
- trumpesnių terminų atliekoms sumažinti nustatymas,
- taikymas ne tik biologiškai skaidomoms, bet ir kitoms atliekoms,
- komunalinių atliekų apdorojimo prilyginimas atliekų, kurios gali būti pašalintos kaip tokios atliekos, t. y. pramoninių atliekų, apdorojimui.

37. Atsižvelgdamas į šiuos argumentus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad tai yra apsaugos priemonių visuma, kuri, jo nuomone, pagrindžia kitokią nei Bendrijos strategiją.

38. Taigi reikia išnagrinėti šių skirtumų turinį.

a) Atliekų priimtino kriterijus

39. Pagal Vokietijos nutarimą komunalinės atliekos ir atliekos, kurios gali būti pašalintos kaip tokios, gali būti šalinamos sąvartyne, tik jeigu jos atitinka 1 priede nustatytus kriterijus, vienas iš kurių yra pirminės medžiagos sausose nuosėdose esanti organinių medžiagų dalis, apibrėžta kaip smulkės arba BOA³¹; o direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje yra minimas bendrasis biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekis (pagal svorį), susidaręs per tam tikrus kalendorinius 6 mėtus.

40. Dėl savo pobūdžio šios rūšies norma įpareigoja siekti tam tikro rezultato, leisdama nacionalinėms valdžios institucijoms pasirinkti jos įgyvendinimo formą ir būdus (EB 249 straipsnis). Taigi, turint galvoje „minimalių reikalavimų“ direktyvą³²³

31 — Vokietijos nutarimo 3 straipsnio 3 dalies nuostatos, susietos su 1 priedo 2.01 ir 2.02 punktų nuostatomis. Žr. šios išvados 8 punktą.

2 — Žr. šios išvados 23 ir 24 punktus., kito atliekų priimtino kriterijaus – ne bendrojo atliekų svorio – nustatymas neprieštarauja Bendrijos teisei, jei yra laikomasi Bendrijos nustatytų ribų.

apsaugos politiką, turi teisę juos sumažinti: svarbiausia, kad nurodytas tikslas būtų pasiektas iki terminų pabaigos, o ne vėliau. Šiame kontekste nesvarbu, kad jis bus pasiektas anksčiau.

41. Be kita ko, kaip pažymėjo Austrijos ir Nyderlandų vyriausybės, atliekų priimtino kriterijus yra ne tikslas, o priemonė atliekų kiekiui sumažinti. Vienas iš direktyvos II priede išvardytų bendrųjų principų – „organinių medžiagų kiekio atliekose apribojimai“ – yra nurodytas kaip atliekų savybėmis paremto kriterijaus pavyzdys.

c) Taikymas biologiškai skaidomoms ir neskaidomoms atliekoms

b) Trumpesnių terminų atliekoms sumažinti nustatymas

44. 5 straipsnio 1 ir 2 dalyse minimos atliekos yra apibrėžtos kaip „biologiškai skaidomos“ atliekos. Taigi kyla klausimas, ar ši nuostata apima ir „biologiškai neskaidomas“ atliekas.

42. Direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad nacionalinės strategijos užtikrintų, jog sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų atliekų kiekis tam tikru procentu būtų sumažintas trim etapais, kurie baigiasi „ne vėliau kaip“ per penkerius, aštuonerius ir penkiolika metų nuo 2001 m. liepos 16 d.; kiekvienu iš šių etapų atliekų kiekis turi būti sumažintas atitinkamai iki 75 %, 50 % ir 35 %.

45. Atsižvelgiant į Bendrijos reglamentavimo kontekstą ir tikslą galima daryti išvadą, kad minėtose nuostatose numatyti minimalūs reikalavimai yra taikomi tik pirmosios rūšies atliekoms, nors valstybės narės gali teisėtai išplėsti jų taikymo sritį, nes iš tiesų siekiama numatyti priemones, tvarką ir gaires, kurios padėtų užkirsti kelią arba kuo labiau sumažintų neigiamą „atliekų“ šalinimo sąvartynuose poveikį (1 straipsnis). Ši sąvoka niekaip nepatikslinama; ja daroma nuoroda į Direktyvą 75/442 (2 straipsnio a punktas), kurioje pateikiamas platus šios sąvokos apibrėžimas³³.

43. Todėl, kadangi buvo nustatyti maksimalūs terminai ir procentai, valstybės narės, įgyvendindamos savo nacionalinę aplinkos

33 — Pagal Direktyvą 75/442 „atliekos“ reiškia medžiagą ar daiktą, patenkančią į I priedo kategorijas, kurias atliekų turėtojas šalina, ketina arba privalo šalinti. Sąrašas apima 16 punktų, įskaitant, pavyzdžiui, „nenaudojamas dalis“ (Q6), „pramoninių procesų likanas“ (Q8) ar „žaliavų gavybos ir tvarkymo atliekas“ (Q11).

46. Vadinas, taisyklių dėl atliekų taikymas ir biologiškai neskaidomoms atliekoms taip pat nepažeidžia Bendrijos teisės.

49. Be to, kaip nurodė Nyderlandų ir Vokietijos vyriausybės, pramoninės atliekos gali būti biologiškai skaidomos – jei ne visos, tai bent jų dalis. Taigi jos turėtų būti įtrauktos į 5 straipsnio 1 dalyje nurodytą nacionalinę sumažinimo strategiją.

d) Taikymas pramoninėms atliekoms

47. Nors 5 straipsnio 1 dalyje reikalaujama parengti „biologiškai skaidomų atliekų“ mažinimo strategiją, 2 dalyje minimas planas sumažinti „biologiškai skaidomų komunalinių atliekų“ kiekį. Dėl to kyla abejonė, ar tokio pažyminio pridėjimas neleidžia apimti kitų, ne komunalinių, atliekų – kaip apibrėžta direktyvos 2 straipsnio b punkte – pavyzdžiui, pramoninių atliekų.

50. Taigi direktyva neprieštaruoja, kad pramoninėms atliekoms taip pat būtų taikomi komunalinėms atliekoms skirti teisės aktai.

e) Bendras vertinimas

48. Akivaizdu, kad atsakymas turi būti toks pats, kaip ir pateiktasis ankstesniuose punktuose. Direktyvoje yra įpareigojančių nuostatų, kurioms įgyvendinti valstybės narės turi skirti savo veiksmus, tačiau jos turi teisę priimti kitas, griežtesnes nuostatas, jeigu jos nepažeidžia šių ribų ir tikslo, nurodyto direktyvos 1 straipsnyje, kuriame vartojama platesnė „atliekų šalinimo sąvartynuose“ sąvoka. Vadinas, tai, kad strategija užtikrina ne tik biologiškai skaidomų komunalinių atliekų, bet ir kitų rūšių atliekų kiekio sumažinimą, yra suderinama su Bendrijos teise.

51. Iš to, kas išdėstyta, reikia daryti išvadą, jog EB 176 straipsnyje nustatyta sąlyga, kad griežtesnis nacionalinis reglamentavimas atitiktų Sutartį, buvo įvykdyta kiekvienu iš direktyvos atžvilgiu išnagrinėtų atvejų.

52. Tačiau, kaip prašo Vokietijos teismas, reikia nustatyti, ar bendra šių atvejų analizė gali lemti kitokį sprendimą.

53. Be jokios abejonės, tokią prielaidą reikia atmesti. Iš tiesų federalinis teisės aktas nepažeidžia nurodytuose Bendrijos teisės aktuose apibrėžtos politikos. Direktyvoje būtent nustatyta, kad sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų komunalinių atliekų kiekis turi būti mažinamas trim etapais, kol pasieks 35 % 1995 m. bendro atliekų kiekio (pagal svorį), tačiau proceso eiga nedetaliizuojama. Vokietijos nutarime taip pat minimos atliekos, kurios gali būti šalinamos kaip komunalinės atliekos, reikalaujama jas apdoroti ne tik mechanškai, o tai turėtų dar labiau sumažinti jų kiekį³⁴, ir nustatomi trumpesni terminai. Vadinas, jis yra griežtesnis nei direktyvos nuostatos, tačiau laikosi minimalių jos reikalavimų. Būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, o ne Teisingumo Teismas, turi tikrinti nacionalinio teisės akto tikslus ir palyginti juos su Bendrijos siekiamais tikslais.

55. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus, aš siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį prejudicinį klausimą ir antrojo klausimo a punkto pirmąją dalį atsakyti taip, kad pagal EB 176 straipsnį valstybės narės, perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę, gali nustatyti griežtesnes aplinkos apsaugos priemonės, jeigu jos atitinka Bendrijos teisės aktų tikslus ir nuostatas, kaip yra, pavyzdžiui, tuo atveju, kai komunalinių atliekų ir atliekų, kurios gali būti šalinamos kaip tokios atliekos, priimtumas į atliekų sąvartynus priklauso nuo pirminės medžiagos sausose nuosėdose esančios organinių medžiagų dalies (apibrėžtos kaip smalkės ar BOA) kriterijaus, kai reikalaujama, kad atitinkamų dalių būtų pasiekta anksčiau nei nurodyta direktyvoje ir galiausia – kai atliekų priimtumas priklauso nuo išankstinio apdoravimo, kuris neturi būti tik mechaninis³⁶.

54. Dėl kitų aspektų Teisingumo Teismo praktikoje yra pažymėta, kad net jei Bendrijos politika aplinkos srityje yra siekiama aukšto apsaugos lygio, jis nebūtinai turi būti techniškai aukščiausias, nes Bendriją sudarančios valstybės visuomet turi galimybę jį pagerinti³⁵.

34 — Bylos medžiagoje nėra tikslų techninių ataskaitų, kurios leistų įvertinti vieno ar kito nustatyto priimtumo kriterijaus poveikį atliekų apdoravimo procese. Nėra šiuo klausimu ir Bendrijos bei Vokietijos teisės aktų taikymo poveikio atliekų sąvartynui ekspertizės, taip pat ekonominės ir finansinės analizės, kurios irgi būtų naudingos sprendžiant kitas esmines problemas, pavyzdžiui, galimą kompensaciją operatoriai.

35 — 1998 m. liepos 14 d. Sprendimas *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rink. p. I-4301, 49 punktas).

36 — Dėl šio paskutinio aspekto pažymėtina, kad direktyvos 6 straipsnio a punkte valstybės narės įpareigojamos imtis priemonių, jog „sąvartynuose būtų šalinamos tik apdorotos atliekos“. Pagal 2 straipsnio h punktą „apdorojimas – fiziniai, terminiai, cheminiai ar biologiniai procesai, įskaitant rūšiavimą, kai keičiamos tam tikros atliekų savybės, kad sumažėtų atliekų tūris, pavojingumas, palengvėtų jų tvarkymas ir padidėtų utilizavimo galimybės“. Todėl, kai 5 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės sukurtų nacionalinę strategiją, kurioje būtų nurodytos priemonės, kaip vykdyti 2 dalyje numatytas užduotis, t. y. „panaudojant antriniu būdu, kompostuojant, gaminant biologines dujas ar regeneruojant medžiagas bei energiją“, reikia suprasti, kad šis sąrašas nėra baigtinis.

B — Antrojo prejudicinio klausimo a punkto antroji dalis ir antrojo klausimo b punktas: Bendrijos proporcingumo principas

56. Proporcingumas reikalauja, kad priemonės, kuriomis siekiama tam tikrų tikslų, būtų tinkamos ir adekvačios tiems tikslams. Tas pats reikalavimas taikytinas ir dviem ar daugiau sąvokų, vertybių ar parametrų. Teisės srityje proporcingumo principas yra bendrasis principas, kuris gali būti įvairių formų ir daryti įtaką tarptautinei, Bendrijos ir nacionalinei sritims.

57. Nepažeidžiant Vokietijos nutarimo proporcingumo analizės, kurią *Verwaltungsgericht Koblenz* gali atlikti pagal Vokietijos teisę, pažymėtina, kad iškeltos abejonės yra susijusios su šiuo principu Bendrijos kontekste.

58. Prieš imantis nagrinėti šias abejonės tikslinga išspręsti Komisijos ir Vokietijos Federacinės Respublikos vyriausybės rašytinėse pastabose iškeltą problemą: jos nesutinka, kad proporcingumo principas būtų taikomas nacionaliniam teisės aktui, be kita ko, dėl to, kad pagal EB 5 straipsnį jis yra skirtas tik Bendrijos veiksmams, o šiame prejudiciniame procese tokie veiksmai neginčijami.

59. Nors iš pirmo žvilgsnio šie argumentai – ypač Komisijos – atrodo įtikinami, iš tiesų proporcingumo principas yra bendra teisės norma, kuri neapsiriboja tam tikrais Bendrijos veiksmiais. EB 5 straipsnis sukonkretino šį principą, pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką apribodamas jį šioje formuluotėje, tačiau neapribodamas jo poveikio visai Bendrijos teisei. Be kita ko, EB 176 straipsnis, griežtesnių nacionalinių apsaugos nuostatų teisėtumą susiedamas su jų atitiktimi Sutarčiai, kaip jau minėjau³⁷, apima ne tik rašytinę teisę, bet ir ją įkvepiančius tikslus, pagrindines laisves, politiką ir principus. Taigi sąvokos „ši Sutartis“ nereikia apriboti iki konkrečių ją sudarančių nuostatų³⁸.

60. Remiantis tokiomis prielaidomis, darytina išvada, kad minėtas proporcingumo principas daro poveikį visiems Bendrijos veiksmams, nesvarbu, ar juos vykdo pati Bendrija, ar ją sudarančios narės, vykdydamos savo įgaliojimus Bendrijos lygiu.

37 — Šios išvados 28 punkte.

38 — Viena iš jų yra EB 10 straipsnis, pagal kurį „kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą“, valstybės narės privalo imtis „visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių“. Žodžiai „kad užtikrintų“ taip pat turi būti vertinami atsižvelgiant į bendruosius Bendrijos teisės principus. 19 išnašoje minėtame *DaimlerChrysler* sprendime Teisingumo Teismas išaiškino Reglamente Nr. 259/93 pateiktą sakinį „pagal Sutartį“ „taip, kad minėtos nacionalinės priemonės turi atitikti ne tik reglamentą, bet taip pat ir Sutarties taisykles ar bendruosius principus, kurie nėra tiesiogiai numatyti atliekų vežimo srityje priimtame teisės akte“ (45 punktas).

61. Taigi sunkiausia nustatyti, ar nacionalinis teisės aktas arba veiksmas yra tokio pobūdžio veiksmas. Apie proporcingumo principą būtų galima kalbėti tik tuomet, jei atsakymas būtų teigiamas. Jo taikymas priklauso ne nuo nacionalinio teisės akto poveikio Europos Sąjungos teisei tvarkai, o nuo nacionalinės taisyklės integravimo į šią teisinę struktūrą. Kitaip tariant, jei proporcingumas suponuoja tai, kad tarp siekiamo tikslo ir priemonių jam pasiekti turi būti tinkamas santykis³⁹, logiška, kad, norint jį patikrinti Europos kontekste, turi būti su šiuo kontekstu susiję tikslai ir jiems pasiekti skirtos atitinkamos priemonės, o taip nėra tuo atveju, kai, pavyzdžiui, pagrindas yra Bendrijos tikslas, tačiau taikoma priemonė yra kitokio pobūdžio.

62. Šiame kontekste būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi atlikti tokį įvertinimą, atsižvelgdamas į tai, kad valstybės narės nustato taisykles, kurios su viršvalstybiniu kontekstu yra susijusios labai skirtingais ryšiais, pradedant paprasčiausiu vykdymu ir baigiant visišku atsietumu. Be kita ko, šio principo perkėlimas negalėtų turėti tokios reikšmės, kokią jis turi Europos teisėje⁴⁰. Bet kuriuo atveju Teisin-

gumo Teismas neturi įgaliojimų priimti sprendimo dėl nacionalinio teisės akto atitikties Bendrijos proporcingumo principui, ypač – kaip yra nagrinėjamoje byloje – kai susiduriama su labai tiksliais techniniais aspektais, o reikiamų dokumentų tinkamam įvertinimui nebuvo pateikta⁴¹.

63. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta anksčiau, aš siūlau į antrojo prejudicinio klausimo a punkto antrąją dalį ir antrojo klausimo b punktą atsakyti, kad būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi vertinti, ar valstybės narės teisės aktas arba veiksmas atitinka Bendrijos proporcingumo principą, prieš tai nustatęs, kad toks veiksmas buvo atliktas Bendrijos lygiu.

39 — Remiantis Austrijos vyriausybės rašytinėse pastabose pateiktais argumentais, kuriuose cituojamas 1989 m. liepos 11 d. Sprendimas *Schröder* (265/87, Rink. p. 2237), priemonės proporcingumas vertinamas atsižvelgiant į tai, ar ji yra tinkama ir būtino pobūdžio, ir į draudimą nustatyti neproporcingus įpareigojimus.

40 — Kaip tvirtina Guy Isaac, „proporcingumas reiškia, kad jei Bendrija gali pasirinkti iš daugelio veiksmų būdų tam tikram įgaliojimui įgyvendinti, ji turi pasirinkti tokį būdą, kuris būtų toks pat veiksmingas, tačiau suteiktų valstybės narėms, asmenims ir įmonėms daugiausia laisvės“, *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paryžius, 7 leidimas, 1999, p. 42.

41 — Šiame kontekste pažymėtina, kad 1986 m. gegužės 6 d. Sprendime *Muller ir kiti* (304/84, Rink. p. 1511) buvo konstatuota, jog tuometiniu etapu Bendrijos teisė neprieštaravo, kad valstybė narė uždraustų parduoti maisto produktus, kurių kilmės šalys yra kitos valstybės narės, į kuriuos buvo pridėta tam tikrų medžiagų, tačiau pripažinta, kad „laikantis proporcingumo principo, kuris yra Sutarties 36 straipsnio (po pakeitimo – EB 30 straipsnis) paskutinio sakinio pagrindas, šis draudimas turi būti toks, kiek tai yra būtina teisėtiems sveikatos apsaugos tikslams pasiekti“ (23 punktas), patikslinant, kad „kiekvieniu atveju kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos, atsižvelgdamos į nacionalinius mitybos įpročius ir tarptautinių mokslo tyrimų rezultatus, turi įrodyti, kad jų teisės aktai yra būtini siekiant veiksmingai apsaugoti Sutarties 36 straipsnyje nurodytus interesus“. Taip pat pažymėtina, jog minėtame *Tridon* sprendime buvo pripažinta, kad „pagrindinėje byloje ginčijamo draudimo parduoti proporcingumo, ypač to, ar siekiamą tikslą buvo galima pasiekti mažiau Bendrijos vidaus prekybą veikiančiomis priemonėmis, šiomis aplinkybėmis neįmanoma įvertinti neturint papildomos informacijos; tokiam vertinimui būtina konkreti analizė, paremta pirmiausia mokslo tyrimais ir faktinėmis aplinkybėmis, kurios apibūdintų pagrindinės bylos kontekstą; tokia analizė turi atlikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas“ (58 punktas).

VIII — Išvada

64. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus aš siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Verwaltungsgericht Koblenz* pateiktus prejudicinius klausimus:

- „1. Į pirmąjį prejudicinį klausimą ir antrojo klausimo a punkto pirmąją dalį reikia atsakyti, kad pagal EB 176 straipsnį valstybės narės, perkeldamos 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyvą 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų į nacionalinę teisę, gali nustatyti griežtesnes aplinkos apsaugos priemonės, jei jos atitinka Bendrijos teisės aktų tikslus ir nuostatas, kaip yra, pavyzdžiui, tuo atveju, kai komunalinių atliekų ir atliekų, kurios gali būti šalinamos kaip tokios atliekos, priimtinas į atliekų sąvartynus priklauso nuo pirminės medžiagos sausose nuosėdose esančios organinių medžiagų dalies (apibrėžtos kaip smalkės ar BOA) kriterijaus, kai reikalaujama, kad atitinkamų dalių būtų pasiekta anksčiau nei nurodyta direktyvoje ir galiausia – kai atliekų priimtinas priklauso nuo išankstinio apdorojimo, kuris neturi būti tik mechaninis.
2. Į antrojo prejudicinio klausimo a punkto antrąją dalį ir antrojo klausimo b punktą reikia atsakyti, kad būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi vertinti, ar valstybės narės teisės aktas arba veiksmas atitinka Bendrijos proporcingumo principą, prieš tai nustatęs, kad toks veiksmas buvo atliktas Bendrijos lygiu.“