ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. dubna 2005 *

Ve věci C-6/03,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Koblenz (Německo) ze dne 4. prosince 2002, došlým Soudnímu dvoru dne 8. ledna 2003, v řízení

Deponiezweckverband Eiterköpfe

proti

Land Rheinland-Pfalz,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), M. Ilešič a E. Levits, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. září 2004,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Deponiezweckverband Eiterköpfe W. Klettem, G. Moestou a A. Oexlem, Rechtsanwälte,

— za Land Rheinland-Pfalz P. Delormem, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Sellnerem, Rechtsanwalt,

— za německou vládu W.-D. Plessingem, M. Lummou a A. Tiemann, jako zmocněnci,

— za nizozemskou vládu H. G. Sevenster, jako zmocněnkyní,

— za rakouskou vládu E. Riedlem a M. Hauerem, jako zmocněnci,

— za Komisi Evropských společenství U. Wölkerem a M. Konstantinidisem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. listopadu 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 5 směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228, dále jen „směrnice"), jakož i článku 176 ES a zásady proporcionality.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi sdružením Deponiezweckverband Eiterköpfe (dále jen „Deponiezweckverband") a Land Rheinland-Pfalz (Spolkovou zemí Porýní-Falcko) ohledně povolení provozovat skládku.

Právní rámec

Právo Společenství

3 V rámci politiky Společenství v oblasti životního prostředí článek 176 ES stanoví:

„Ochranná opatření přijatá podle článku 175 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná s touto smlouvou. Oznamují se Komisi".

4 Směrnice byla přijata na základě čl. 130s odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 175 odst. 1 ES).

5 Článek 1 odst. 1 směrnice stanoví:

„Se zřetelem ke splnění požadavků směrnice 75/442/EHS, zejména článků 3 a 4, si tato směrnice klade za cíl stanovit pomocí přísných technických a provozních požadavků na odpady a skládky opatření, postupy a návody pro předcházení nebo maximální omezení negativních účinků skládkování odpadů na životní prostředí, a zejména znečištění povrchových vod, podzemních vod, půdy a ovzduší a také

globální účinky včetně skleníkového efektu, jakož i veškerá z toho plynoucí rizika ohrožení lidského zdraví, a to v průběhu celého životního cyklu skládky. "

6 Článek 2 písm. a) směrnice vymezuje „odpad" jako jakoukoliv látku nebo předmět, na které se vztahuje směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23). Tato směrnice vymezuje ve svém čl. 1 písm.a) „odpad" jako: „jakoukoliv látku nebo předmět, které držitel odstraňuje nebo které podle platných vnitrostátních právních předpisů musí odstranit".

7 „Komunální odpady" jsou vymezeny v čl. 2 písm. b) směrnice, jako „odpady z domácností a rovněž ostatní odpady obdobné povahy nebo složení jako odpady z domácností".

8 Podle čl. 2 písm. m) směrnice se „biologicky rozložitelným odpadem" rozumí „veškerý odpad podléhající anaerobnímu či aerobnímu rozkladu, jako jsou potravinářské a zahradní odpady a rovněž papír a lepenka".

9 Článek 3 odst. 1 směrnice stanoví:

„Členské státy použijí tuto směrnici na veškeré skládky podle čl. 2 písm. g)."

10 Podle článku 5 odstavce 1 a 2 směrnice:

„1. Členské státy stanoví vnitrostátní strategii za účelem provádění omezení biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku nejpozději dva roky po dni stanoveném v čl. 18 odst. 1 a oznámí tuto strategii Komisi. Tato strategie by měla obsahovat opatření zaměřená na dosažení cílů stanovených v odstavci 2, zejména pomocí recyklace, kompostování, výroby bioplynu nebo materiálového a energetického využití. [...]

2. Tato strategie zajistí, aby:

a) nejpozději do pěti let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 bylo množství komunálních biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku sníženo na 75 % (hmotnostních) z celkového množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů vyprodukovaných v roce 1995 nebo během posledního roku před rokem 1995, pro který jsou k dispozici normalizované údaje Eurostat;

b) nejpozději osm let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 bylo množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky sníženo na 50 % (hmotnostních) z celkového množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů vyprodukovaných v roce 1995 nebo v průběhu posledního roku před rokem 1995, pro který jsou k dispozici normalizované údaje Eurostat;

c) nejpozději patnáct let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 bylo množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládku sníženo

na 35 % (hmotnostních) z celkového množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů vyprodukovaných v roce 1995 nebo v průběhu posledního roku před rokem 1995, pro který jsou k dispozici normalizované údaje Eurostat.

[...]"

11 Článek 6 písm. a) směrnice upřesňuje, že:

„Členské státy přijmou opatření, aby:

a) odpady byly ukládány na skládku pouze po předchozí úpravě. Toto ustanovení nelze vztahovat na inertní odpady, u kterých není úprava technicky proveditelná nebo na jakékoli jiné odpady, u nichž taková úprava nepřispívá k naplnění cílů této směrnice stanovených v článku 1 tím, že by došlo ke snížení množství odpadů nebo rizika pro zdraví lidí nebo životní prostředí."

12 Den stanovený v čl. 18 odst. 1 směrnice, který je uveden v článku 5 této směrnice, je 16. červenec 2001. Jedná se o den, ke kterému jsou nejpozději členské státy povinny provést směrnici do svého vnitrostátního práva.

Vnitrostátní právo

13 Nařízení o ekologickém skladování komunálních odpadů (Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen) ze dne 20. února 2001 (BGBl. 2001 I, s. 305, dále jen „nařízení z roku 2001"), bylo přijato za účelem provedení směrnice do vnitrostátního německého práva.

14 „Komunální odpady" jsou vymezeny v čl. 2 bod 1 nařízení z roku 2001 jako „odpady z domácností a rovněž ostatní odpady obdobné povahy nebo složení jako odpady z domácností".

15 „Odpady, které mohou být odstraňovány jako komunální odpady" jsou vymezeny v čl. 2 bodu 2 nařízení z roku 2001 jako „odpady, které vzhledem ke své povaze nebo složení mohou být odstraňovány jako komunální odpady nebo s nimi, zejména odpadní kaly pocházející z čistíren městských odpadních vod nebo odpadní vody vykazující obdobně nízkou zátěž znečištěním, fekálie a fekální kaly, zůstatky z čistíren odpadních vod, kaly pocházející z čištění vody, stavební odpady a odpady zvláště spojené s výrobou [...]".

16 Článek 3 odst. 3 tohoto nařízení stanoví:

„Komunální odpady a odpady ve smyslu čl. 2 bodu 2, s výjimkou odpadů upravovaných mechanicko-biologicky, mohou být skladovány pouze pokud odpovídají referenčním kritériím přílohy 1 pro skládky kategorie I nebo II".

17 Článek 4 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Odpady upravované mechanicko-biologicky mohou být skladovány, pouze pokud

[...]

odpady vyhovují referenčním kritériím přílohy 2 [...]".

18 Příloha 1 nařízení z roku 2001 stanoví, že při klasifikaci odpadů na skládkách je třeba respektovat následující referenční hodnoty:

Číslo	Ukazatelé	Referenční hodnoty	
		Skládka kategorie I	Skládka kategorie II
2	Organická část v suchém zůstatku původní látky		
2.01	Určená jako zápalná ztráta	< nebo = 3 % hmoty	< nebo = 5 % hmoty
2.02	Určená jako TOC [celkový organický uhlík]	< nebo = 1 % hmoty	< nebo = 3 % hmoty
4	Kritéria eluátu		
4.03	TOC	< nebo = 20 mg/l	< nebo = 100 mg/l

19 Příloha 2 téhož nařízení stanoví, že při klasifikaci odpadů, upravovaných předem na skládkách mechanicko-biologicky, je třeba respektovat následující referenční hodnoty:

Číslo	Ukazatelé	Referenční hodnoty
2	Organická část v suchém zůstatku původní látky určená jako TOC	< nebo = 18 % hmoty
4	Kritéria eluátu	
4.03	TOC	< nebo = 250 mg/l
5	Biologická rozložitelnost suchého zůstatku původní látky určená jako aerobní činnost (AT4) nebo určená jako míra tvorby plynu při testu fermentace (GB21)	< nebo = 5 mg/g < nebo = 20 l/kg“

20 Nařízení z roku 2001 vstoupilo v platnost dne 1. března 2001. Jako přechodné ustanovení článek 6 tohoto nařízení stanoví, že za určitých podmínek mohou být až do dne 31. května 2005 povoleny skládky odpadů, které nejsou v souladu s kritérii této právní úpravy a až do dne 15. července 2009 může být povoleno skladování odpadů, které jsou v souladu na starých skládkách, které nejsou v souladu s požadavky této právní úpravy.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Žalobce v původním řízení, Deponiezweckverband, je sdružením Landkreise (správních obvodů) Mayen-Koblenz a Cochem-Zell a města Koblenz, které provozuje ústřední skládku Eiterköpfe. Usiluje o to, aby od Land Rheinland-Pfalz,

žalované v původním řízení, získal povolení k plnění, po dni 31. března 2005 a nejpozději do dne 31. prosince 2013, dvou sekcí skládky odpady, které byly předem upraveny pouze mechanicky. Land Rheinland-Pfalz trvá na tom, že použitelná vnitrostátní právní úprava toto neumožňuje.

22 Verwaltungsgericht Koblenz, kterému byl spor předložen, cítil pochybnosti ohledně slučitelnosti této vnitrostátní právní úpravy s čl. 5 odstavci 1 a 2 směrnice, jakož i se zásadou proporcionality práva Společenství. Proto se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musejí být čl. 5 odst. 1 směrnice a pravidla Společenství týkající se strategie omezení biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku vykládány v tom smyslu, že v souladu s článkem 176 ES a při odchýlení se od opatření uvedených v čl. 5. odst. 2 směrnice, a sice omezení množství komunálních biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku na určité hmotnostní procento z celkového množství komunálních biologicky rozložitelných odpadů ve vztahu k danému kalendářnímu roku, mohou být tato opatření zpřísněna vnitrostátním opatřením, jehož účelem je provedení pravidel Společenství a které stanoví, že komunální odpady a odpady, které mohou být ukládány jako komunální odpady mohou být skladovány pouze pokud je respektováno referenční kritérium ‚organická část v suchém zůstatku původní látky' – zápalná ztráta nebo celkový organický uhlík (TOC)?

2) a) Musejí být v případě kladné odpovědi pravidla Společenství stanovená v čl. 5 odst. 2 směrnice vykládána v tom smyslu, že požadavky v něm uložené, a sice:

— 75 % hmotnostních ode dne 16. července 2006,

— 50 % hmotnostních ode dne 16. července 2009 a

— 35 % hmotnostních ode dne 16. července 2016,

jsou splněny, při respektování zásady proporcionality práva Společenství, vnitrostátní právní úpravou, která stanoví, že pro komunální odpady a odpady, které mohou být ukládány jako komunální odpady musí být ode dne 1. června 2005 organická část v suchém zůstatku původní látky nižší nebo rovná 5 % hmoty, když je určená jako zápalná ztráta a nižší nebo rovná 3 % hmoty, když je určená jako TOC, a že odpady upravované mechanicko-biologicky mohou být ode dne 1. března 2001 skladovány na starých skládkách nejdéle do dne 15. července 2009 a v jednotlivých případech po tomto dni, pouze pokud organická část v suchém zůstatku původní látky je nižší nebo rovná 18 % hmoty, když je určená jako TOC a biologická rozložitelnost suchého zůstatku původní látky je nižší nebo rovná 5 mg/g, když je určená jako aerobní činnost (AT4) nebo rovná nebo nižší 20 l/kg, když je určená jako míra tvorby plynu při testu fermentace (GB_{21})?

b) Poskytuje zásada proporcionality práva Společenství širokou nebo úzkou posuzovací pravomoc při posuzování dopadů v případě překrývání neupravených odpadů odpady upravenými před skladováním tepelně nebo mechanicko-biologicky? Může se ze zásady proporcionality dovodit, že nebezpečí způsobené odpady, které byly před skladováním upraveny pouze mechanicky, může být kompenzováno jinými ochrannými opatřeními?"

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

23 Podáním doručeným kanceláři Soudního dvora dne 27. prosince 2004, doplněným dopisem ze dne 16. února 2005, požádalo sdružení Deponiezweckverband o znovuotevření ústní části řízení za účelem toho, aby byly zohledněny určité znalecké zprávy.

24 Podle bodu 62 stanoviska generálního advokáta „nebyly poskytnuty poznatky nezbytné pro provedení obezřelého posouzení" a podle poznámky 35 v témže stanovisku „ve spisu chybí technické zprávy [...]". Nicméně sdružení Deponiezweckverband uplatňuje, že ve vnitrostátním řízení se ve spise nachází pět znaleckých zpráv obsahujících přesně ty informace, které uvádí generální advokát. Znovuotevření ústní části řízení je účelné pro to, aby je mohl zohlednit.

25 Soudní dvůr může bez návrhu nebo na návrh generálního advokáta nebo účastníků řízení nařídit znovuotevření ústní části řízení v souladu s článkem 61 svého jednacího řádu, pokud má za to, že je věc nedostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (viz rozsudky ze dne 19. února 2002, Wouters a další, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 42, a ze dne 14. prosince 2004, Arnold André, C-434/02, Sb. rozh. s. I-11825, bod 27). Nicméně v projednávaném případě má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že má k dispozici všechny nezbytné poznatky k tomu, aby odpověděl na položené otázky. V důsledku toho je namístě návrh na znovuotevření ústní části řízení zamítnout.

K předběžným otázkám

26 Otázky 1 a 2 a) je třeba projednat společně, jelikož se týkají výkladu směrnice se zřetelem k článku 176 ES. Zároveň je třeba projednat společně otázky 2 a) a 2 b), jelikož se týkají zásady proporcionality práva Společenství.

Úvodní poznámka

27 Úvodem je třeba připomenout, že právní úprava Společenství v oblasti životního prostředí nemá za cíl úplnou harmonizaci. I když článek 174 ES zmiňuje určité cíle Společenství, které mají být dosaženy, článek 176 ES stanoví pro členské státy možnost přijetí přísnějších ochranných opatření (rozsudek ze dne 22. června 2000, Fornasar a další, C-318/98, Recueil, s. I-4785, bod 46). Článek 176 ES podrobuje taková opatření pouze těm podmínkám že musí být slučitelná se Smlouvou a oznámena Komisi.

28 Podle čl. 174 odst. 2 ES je politika Společenství v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí".

29 Směrnice byla přijata na základě čl. 130s odst. 1 Smlouvy o ES (nyní čl. 175 odst. 1 ES), a tedy za účelem realizace cílů uvedených v článku 174 ES.

30 Z devátého bodu odůvodnění a ze čl. 1 odst. 1 směrnice vyplývá, že směrnice zamýšlí naplňovat a upřesňovat cíle směrnice 75/442 tím, že stanoví opatření pro předcházení nebo maximální omezení možných negativních účinků skladování odpadů na životní prostředí.

31 Podle čl. 5 odst. 1 směrnice musí členské státy stanovit vnitrostátní strategie za účelem snížení množství biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku. Podle téhož ustanovení by tyto vnitrostátní strategie měly obsahovat opatření zaměřená na dosažení cílů stanovených v čl. 5 odst. 2 směrnice. Toto posledně jmenované ustanovení stanoví, že uvedené vnitrostátní strategie musí zajistit, aby množství komunálních biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku bylo sníženo v určité procentní výši do určitého stanoveného data. Ze znění a ze systematiky těchto ustanovení jasně vyplývá, že stanoví minimální snížení, kterého členské státy musí dosáhnout, a že nebrání přijetí více omezujícího opatření z jejich strany.

32 Z toho vyplývá, že článek 176 ES a směrnice stanoví pro členské státy možnost přijetí přísnějších ochranných opatření, která překračují minimální požadavky stanovené směrnicí [viz v tomto smyslu stran směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78) výše uvedený rozsudek Fornasar a další, bod 46].

K první otázce

33 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 5 ods. 1 a čl. 5 odst. 2 směrnice vykládané se zřetelem k článku 176 ES jsou překážkou vnitrostátním

opatřením, která kladou přísnější požadavky než požadavky směrnice ve věci ukládání odpadů. Otázka uvádí čtyři typy požadavků stanovených vnitrostátní právní úpravou. Je třeba je zkoumat postupně.

34 Zaprvé, čl. 5 odst. 2 směrnice stanoví, že nejpozději v roce 2016 musí být množství komunálních biologicky rozložitelných odpadů sníženo postupně na 35 % hmotnostních z celkového množství takových odpadů vyprodukovaných v roce 1995. Ve srovnání s tím nařízení z roku 2001, zejména jeho články 3 odst. 3 a 4 odst. 1, jakož i jeho přílohy 1 a 2 stanoví nižší prahové hodnoty pro organická množství, která mohou zůstat v odpadech připuštěných k uložení na skládku.

35 Pro definování mezních hodnot, které ukládá, používá toto nařízení kritéria zápalné ztráty a celkového organického uhlíku (TOC), zatímco čl. 5 odst. 2 směrnice užívá kritérium hmotnostních procent.

36 Je třeba v tomto ohledu konstatovat, že užití metody měření, jako je TOC nebo zápalná ztráta není samo o sobě cílem, jako jsou cíle uvedené v čl. 5 odst. 2 směrnice, ale pouze prostředkem pro dosažení takovýchto cílů.

37 Protože si členské státy mohou vybrat prostředky pro dosažení cílů stanovených čl. 5 odst. 2 směrnice, jsou taková kritéria měření, jaká jsou uvedena v nařízení z roku 2001, slučitelná s požadavky směrnice.

38 Co se týče prahových hodnot stanovených pro organická množství, která mohou zůstat v odpadech přijatých k uložení na skládku, je jasné, že takové vnitrostání opatření, o jaké jde v původním řízení, sleduje stejný cíl jako směrnice a to zejména snížení znečistění vody a vzduchu tím, že se sníží ukládání biologicky rozložitelných odpadů.

39 Pro dosažení těchto prahových hodnot nařízení z roku 2001 vyžaduje, aby byly biologicky rozložitelné odpady podrobeny úpravě před svým uložením na skládku. V případě odpadů upravovaných mechanicko-biologicky zahrnuje tato úprava procesy jako drcení, třídění, kompostování a fermentaci. Pro jiné odpady je užívána tepelná úprava, v tomto případě spálení.

40 Všechny tyto formy úpravy jsou v souladu se směrnicí. Článek 6 písm. a) směrnice ukládá členským státům přijmout opatření k tomu, aby odpady byly ukládány na skládku pouze po předchozí úpravě. Úprava je vymezena v čl. 2 písm. h) směrnice jako „fyzikální, tepelné, chemické nebo biologické procesy zahrnující třídění, které mění charakteristiky odpadů tak, že snižují jejich objem nebo jejich nebezpečné vlastnosti s cílem usnadnit manipulaci s nimi nebo podpořit jejich využití". Z toho zvláště vyplývá, že směrnice stanoví tepelnou úpravu odpadů za účelem omezení jejich nebezpečných vlastností.

41 Z výše uvedeného vyplývá, že prahové hodnoty a kritéria měření uvedené ve takovém vnitrostátním opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, sledují stejnou orientaci na ochranu životního prostředí jako směrnice. Jestliže taková právní úprava ukládá přísnější požadavky, než jsou požadavky této směrnice, představuje přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 176 ES.

42 Zadruhé čl. 5 odst. 2 směrnice stanoví, že členské státy sníží množství uvedených odpadů ve třech etapách, které skončí nejpozději v roce 2006, 2009 a 2016. Nařízení z roku 2001 ukládá kratší lhůty, a sice nejpozději do 31. května 2005.

43 Použití výrazu „nejpozději" v čl. 5 odst. 2, jakož i v článku 18 směrnice svědčí o tom, že členské státy mohou uplatnit kratší lhůty, pokud to pokládají za nezbytné (viz v tomto smyslu stran výrazu „přinejmenším" rozsudek ze dne 22. června 1993, Gallaher a další, C-11/92, Recueil s. I-3545, bod 20).

44 Pokud se členský stát v tomto rámci rozhodne stanovit kratší lhůty než lhůty ve směrnici, jedná se o přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 176 ES.

45 Zatřetí čl. 5 odstavce 1 a 2 směrnice se týká pouze biologicky rozložitelných odpadů. Nařízení z roku 2001 naproti tomu zahrnuje nejenom biologicky rozložitelné odpady, ale zároveň organické odpady, které nejsou biologicky rozložitelné.

46 Ačkoliv se článek 5 směrnice týká specificky strategie, jejímž předmětem je omezení biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku, je zjevné, že směrnice ve svém celku zahrnuje odpady v širokém smyslu slova, tak jak jsou vymezeny v jejím čl. 2 písm. a).

47 Jednak směrnice stanoví ve svém čl. 1 odst. 1 striktní technické a provozní požadavky použitelné na odpady nebo skládky bez rozlišení podle druhu odpadu nebo skládky. Kromě toho čl. 3 odst. 1 téže směrnice stanoví, že členské státy použijí tuto směrnici na veškeré skládky, přičemž pojem skládka je vymezen v čl. 2 písm. g) směrnice jako „místo pro odstraňování odpadů [...]" bez jakéhokoliv omezení, co se týče druhu odpadů, které toto ustanovení zahrnuje.

48 Právě v tomto rámci upřesňuje příloha II bod 2 šestý pododstavec směrnice, že kritéria ohledně přijetí odpadů na skládku mohou obsahovat omezení množství organických látek v odpadech.

49 Z toho vyplývá, že takové vnitrostátní opatření, jako je opatření uvedené v bodu 45 tohoto rozsudku, které za účelem povolení k uložení na skládku rozšiřuje omezení nejenom na biologicky rozložitelné látky, ale na organické látky celkově, sleduje stejné cíle jako směrnice. Jestliže takové opatření zahrnuje širší škálu látek než ty, které jsou uvedeny v článku 5 směrnice, jedná se o přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 176 ES.

50 Začtvrté čl. 5 odst. 2 směrnice se týká komunálních odpadů. Nařízení z roku 2001 se týká nejen komunálních odpadů, ale podle svého čl. 2 bod 3 a čl. 3 odst. 2 i odpadů, které mohou být odstraňovány jako komunální odpady nebo s nimi, zejména kaly pocházející z čistění odpadních vod, stavební odpady a odpady spojené s výrobou.

51 I když je pravda, že se čl. 5 odst. 2 směrnice vztahuje pouze na komunální odpady, vnitrostátní strategie, která si klade za cíl omezení biologicky rozložitelných odpadů ukládaných na skládku, upravená v ostavci 1 tohoto článku, zahrnuje všechny odpady ve smyslu definice uvedené v čl. 2 písm. a) této směrnice. Stejně tak povinnost, uložená členským státům čl. 6 písm. a) směrnice, přijmout opatření, aby odpady byly ukládány na skládku pouze po předchozí úpravě, platí jak pro komunální odpady, tak pro odpady, které nejsou komunální. Z čl. 1 odst. 1 směrnice kromě toho vyplývá, že tato si ve svém celku klade za cíl omezení odpadů ukládaných na skládku, aniž by rozlišovala mezi komunálními a jinými odpady.

52 Z toho vyplývá, že takové vnitrostátní opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, jehož účelem je omezení odpadů ukládaných na skládku a které se použije na jiné než komunální odpady, je slučitelné se směrnicí a představuje přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 176 ES.

53 Z výše uvedeného vyplývá, že v každém ze čtyř zkoumaných případů je zamýšlené vnitrostátní opatření v souladu se směrnicí vykládanou se zřetelem k článku 176 ES.

54 Předkládající soud se kromě toho ptá, zda taková opatření mohou být jako celek považována za odporující směrnici.

55 K této otázce je třeba uvést, že jelikož každé ze čtyř posuzovaných vnitrostátních opatření je jednotlivě v souladu s právem Společenství, není na místě je společně považovat za v rozporu s týmž právem Společenství. To platí také tehdy, když jsou limity pro připuštění biologicky rozložitelných odpadů na skládku, stanovené vnitrostátním opatřením, natolik nízké, že předpokládají mechanicko-biologickou úpravu nebo spálení takových odpadů před jejich uložením na skládku.

56 V důsledku toho je na místě odpovědět na první otázku, že čl. 5 odstavce 1 a 2 směrnice nebrání vnitrostátnímu opatření, které:

— stanoví nižší limity pro připuštění biologicky rozložitelných odpadů na skládku než ty, které stanoví směrnice, i když tyto limity jsou tak nízké, že předpokládají mechanicko-biologickou úpravu nebo spálení takových odpadů před jejich uložením na skládku,

— stanoví kratší lhůty než směrnice pro snížení množství odpadů ukládaných na skládku,

— použije se nejen na biologicky rozložitelné odpady, ale i na organické látky, které biologicky rozložitelné nejsou, a

— použije se nejen na komunální odpady, ale i na odpady, které mohou být odstraňovány jako komunální odpady.

Ke druhé otázce

57 Svou druhou otázkou se vnitrostátní soud v podstatě táže Soudního dvora na soulad vnitrostátních opatření takových, jako jsou opatření dotčená v původním řízení, se zásadou proporcionality práva Společenství.

58 Za účelem poskytnutí odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že pokud v rámci politiky Společenství v oblasti životního prostředí sleduje vnitrostátní opatření stejné cíle jako směrnice, překročení minimálních požadavků zavedených touto směrnicí je upraveno a povoleno článkem 176 ES za jím stanovených podmínek.

59 Článek 176 ES povoluje členským státům zachovat nebo zavést přísnější ochranná opatření za podmínky, že jsou slučitelná se Smlouvou a že jsou oznámena Komisi.

60 Jak vyplývá z odpovědi podané na první otázku, vnitrostátní opatření taková, jako jsou opatření, ohledně kterých se předkládající soud obrací s otázkou na Soudní dvůr, představují přísnější ochranná opatření ve smyslu článku 176 ES.

61 Ze systematiky článku 176 ES vyplývá, že i když členské státy přijímají přísnější opatření, vykonávají vždy pravomoc upravenou právem Společenství, jelikož tato opatření musí být v každém případě slučitelná se Smlouvou. Stanovení rozsahu ochrany, která má být dosažena, je nicméně svěřeno členským státům.

62 V této souvislosti zásada proporcionality práva Společenství vyžaduje, v rozsahu, v němž se jedná o zajištění provedení minimálních požadavků stanovených směrnicí, aby vnitrostátní opatření byla přiměřená a nezbytná vzhledem ke sledovanému cíli.

63 Naopak, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy, tato zásada se nepoužije, pokud jde o přísnější vnitrostátní ochranná opatření přijatá na základě článku 176 ES a překračující minimální požadavky stanovené směrnicí.

64 V důsledku toho je třeba odpovědět na druhou otázku, že zásada proporcionality práva Společenství se nepoužije, pokud jde o přísnější vnitrostátní ochranná opatření přijatá na základě článku 176 ES a překračující minimální požadavky stanovené směrnicí Společenství v oblasti životního prostředí, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy.

K nákladům řízení

65 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Článek 5 odstavce 1 a 2 směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů nebrání vnitrostátnímu opatření, které:

— stanoví nižší limity pro připuštění biologicky rozložitelných odpadů na skládku než ty, které stanoví směrnice, i když tyto limity jsou tak nízké,

že předpokládají mechanicko-biologickou úpravu nebo spálení takových odpadů před jejich uložením na skládku,

— **stanoví kratší lhůty než směrnice pro snížení množství odpadů ukládaných na skládku,**

— **použije se nejen na biologicky rozložitelné odpady, ale i na organické látky, které biologicky rozložitelné nejsou, a**

— **použije se nejen na komunální odpady, ale i na odpady, které mohou být odstraňovány jako komunální odpady.**

2) **Zásada proporcionality práva Společenství se nepoužije, pokud jde o přísnější vnitrostátní ochranná opatření přijatá na základě článku 176 ES a překračující minimální požadavky stanovené směrnicí Společenství v oblasti životního prostředí, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy.**

Podpisy.