# WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 14 kwietnia 2005 r. *

W sprawie C-6/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Koblenz (Niemcy) postanowieniem z dnia 4 grudnia 2002 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 stycznia 2003 r., w postępowaniu:

**Deponiezweckverband Eiterköpfe**

przeciwko

**Land Rheinland-Pfalz,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 września 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Deponiezweckverband Eiterköpfe przez W. Kletta, G. Moestę i A. Oexle, Rechtsanwälte,

— w imieniu Land Rheinland-Pfalz przez P. Delormego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Sellnera, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu niemieckiego przez W.-D. Plessinga, M. Lummę i A. Tiemann, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez H. G. Sevenster, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla i M. Hauera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez U. Wölkera i M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2004 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, str. 1, zwanej dalej „dyrektywą"), jak również art. 176 WE i zasady proporcjonalności.

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy stowarzyszeniem Deponiezweckverband Eiterköpfe (zwanym dalej „Deponiezweckverband") i Land Rheinland-Pfalz w przedmiocie zezwolenia na utworzenie składowiska odpadów.

## Ramy prawne

*Prawo wspólnotowe*

3 W ramach polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego art. 176 WE przewiduje, że:

„Środki ochronne przyjęte na podstawie art. 176 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym Traktatem. Są one notyfikowane Komisji".

4 Dyrektywa została wydana na podstawie art. 130S ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 175 ust. 1 WE).

5 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że:

„Uwzględniając spełnienie wymagań dyrektywy 75/442/EWG, w szczególności jej art. 3 i 4, celem niniejszej dyrektywy jest poprzez surowe wymagania eksploatacyjne i techniczne dotyczące odpadów i składowisk, zapewnienie środków, procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania lub zmniejszenia w jak największym stopniu, negatywnych dla środowiska skutków składowania odpadów

w trakcie całego cyklu istnienia składowiska, w szczególności zanieczyszczenia wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza raz skutków dla środowiska globalnego, włącznie z efektem cieplarnianym, a także wszelkiego ryzyka dla zdrowia ludzkiego".

6 Artykuł 2 lit. a) dyrektywy definiuje „odpady" jako każdą substancję lub przedmiot, które objęte są dyrektywą Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, str. 39). Ta z kolei w swym art. 1 lit. a) definiuje „odpady" jako „wszelkie substancje lub przedmioty, które posiadacz usuwa lub powinien usunąć zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego".

7 „Odpady komunalne" zostały zdefiniowane w art. 2 lit. b) dyrektywy jako „odpady z gospodarstw domowych oraz inne odpady, które z racji swego charakteru lub składu są podobne do odpadów z gospodarstwa domowego".

8 Zgodnie z art. 2 lit. m) dyrektywy przez „odpady ulegające biodegradacji" rozumie się „wszelkie odpady, które podlegają rozpadowi beztlenowemu lub tlenowemu, takie jak żywność lub odpady ogrodnicze, papier i tektura".

9 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że:

„Państwa członkowskie stosują niniejszą dyrektywę do każdego składowiska odpadów, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. g)".

10 Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają strategię krajową dotyczącą zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska nie później niż dwa lata po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1, i powiadamiają Komisję o tej strategii. Strategia taka powinna obejmować środki mające na celu osiągnięcie celów wymienionych w ust. 2, w szczególności poprzez recykling, kompostowanie, produkcję biogazu i odzyskiwanie materiałów / energii. [...]

2. Strategia ta zapewnia, co następuje:

a) nie później niż pięć lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 odpady komunalne ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 75% całkowitej ilości (według wagi) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;

b) nie później niż w osiem lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 50% całkowitej ilości (według wagi) komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;

c) nie później niż 15 lat po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zreduko-

wane do 35% całkowitej ilości (według wagi) komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r., dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat.

[...]".

11 Artykuł 6 lit. a) dyrektywy uściśla, że:

„Państwa członkowskie podejmą środki, aby zapewnić, że

a) składowane są jedynie odpady, które zostały poddane obróbce. Przepisy te nie muszą znaleźć zastosowania do odpadów obojętnych, w przypadku których obróbka nie jest technicznie możliwa, ani też do innych rodzajów odpadów, których obróbka nie powoduje lepszego wypełniania przepisów niniejszej dyrektywy, określonych w art. 1, w zakresie redukcji ilości odpadów lub zagrożenia ludzkiego zdrowia lub środowiska".

12 Terminem ustanowionym w art. 18 ust. 1 dyrektywy, wspomnianym w art. 5 dyrektywy, jest dzień 16 lipca 2001 r. Chodzi tutaj o termin, w którym najpóźniej państwa członkowskie są zobowiązane dokonać transpozycji dyrektywy do ich prawa krajowego.

*Prawo krajowe*

13 Rozporządzenie w sprawie ekologicznego magazynowania odpadów komunalnych (Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen) z dnia 20 lutego 2001 r. (BGBl. 2001 I, str. 305; zwane dalej „rozporządzeniem z 2001 r.") zostało wydane w celu transpozycji dyrektywy do niemieckiego prawa krajowego.

14 „Odpady komunalne" zostały zdefiniowane w § 2 pkt 1 rozporządzenia z 2001 r. jako „odpady z gospodarstw domowych oraz inne odpady, które z racji swego charakteru lub składu są podobne do odpadów z gospodarstw domowych".

15 „Odpady, które mogą być usuwane jako odpady komunalne" zostały zdefiniowane w § 2 pkt 2 rozporządzenia z 2001 r. jako „[o]dpady, które z racji swego charakteru lub składu mogą być usuwane wraz z odpadami komunalnymi lub jako takie odpady, w tym w szczególności pozostający osad pochodzący z oczyszczalni ścieków komunalnych lub ścieków, zawierające pozornie niski poziom stężenia zanieczyszczeń, materiały i ścieki kanalizacyjne, ścieki z oczyszczalni wód, osad pochodzący z oczyszczania wód, odpady budowlane oraz odpady szczególne związane z produkcją [...]".

16 Paragraf 3 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia przewiduje, że:

„Odpady komunalne i odpady w rozumieniu § 2 pkt 2, z wyłączeniem odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej, mogą być magazynowane, jedynie jeśli odpowiadają one właściwym kryteriom przyporządkowania zawartym w załączniku 1 dla składowisk odpadów kategorii I lub II".

17 Paragraf 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje, że:

„Odpady podlegające obróbce mechaniczno-biologicznej mogą być magazynowane, jedynie jeśli

[...]

odpady odpowiadają kryteriom przyporządkowania zawartym w załączniku 2 [...]".

18 Załącznik 1 do rozporządzenia z 2001 r. przewiduje, że przy klasyfikacji odpadów na składowiskach należy przestrzegać następujących wartości przyporządkowania:

| Nr | Parametry | Wartości przyporządkowania | |
|---|---|---|---|
| | | Odpady kategorii I | Odpady kategorii II |
| 2 | Część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji | | |
| 2.01 | określona jako strata w czasie zapłonu | < lub = 3% masy | < lub = 5% masy |
| 2.02 | określona jako TOC [całkowity węgiel organiczny] | < lub = 1% masy | < lub = 3% masy |
| 4 | Kryteria eluatu | | |
| 4.03 | TOC | < lub = 20 mg/l | < lub = 100 mg/l |

19 Załącznik 2 do tego rozporządzenia przewiduje, że przy klasyfikacji odpadów wstępnie podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej na składowiskach należy przestrzegać następujących wartości przyporządkowania:

| Nr | Parametry | Wartości przyporządkowania |
|---|---|---|
| 2 | Część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji określona jako TOC | < lub = 18% masy |
| 4 | Kryteria eluatu | |
| 4.03 | TOC | < lub = 250 mg/l |
| 5 | Biodegradacja pozostałości suchych pierwotnej substancji określona jako oddychanie ($AT_4$) lub<br><br>określona jako wskaźnik budowy gazu w teście fermentacji ($GB_{21}$) | < lub = 5 mg/g<br><br>< lub = 20 l/kg |

20 Rozporządzenie z 2001 r. weszło w życie z dniem 1 marca 2001 r. Na podstawie przepisów przejściowych zawartych w § 6 tego rozporządzenia przewiduje się, że po spełnieniu określonych przesłanek można zezwolić na składowanie odpadów niezgodnych z tymi kryteriami do dnia 31 maja 2005 r., a na magazynowanie odpadów zgodnych z nimi na starych składowiskach niezgodnych z tymi wymogami do dnia 15 lipca 2009 r.

## Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

21 Strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, Deponiezweckverband, jest stowarzyszeniem Landkreise (powiatów ziemskich) Mayen-Koblenz i Cochem-Zell oraz miasta Koblencji, które eksploatuje centralne składowisko Eiterköpfe.

Zmierza ona do uzyskania od Land Rheinland-Pfalz, strony pozwanej w postępowaniu przed sądem krajowym, zezwolenia na zapełnienie, po dniu 31 maja 2005 r. i nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r., dwóch sekcji składowiska odpadami, które uprzednio zostały poddane jedynie obróbce mechanicznej. Land Rheinland-Pfalz utrzymuje, że obowiązujący krajowy akt prawny na to nie zezwala.

22 Verwaltungsgericht Koblenz, przed który wniesiono spór, poddał w wątpliwość zgodność tego uregulowania z art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy, a także ze wspólnotową zasadą proporcjonalności. Postanowił on zatem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 5 ust. 1 dyrektywy oraz zasad wspólnotowych dotyczących strategii zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska, należy interpretować w ten sposób, że w ramach stosowania art. 176 WE i z odstąpieniem od stosowania środków przewidzianych w art. 5 ust. 2 dyrektywy — a mianowicie od zmniejszenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które trafiają na składowisko, o określony procent zależnie od wagi całkowitej ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do danego roku kalendarzowego — środki te mogą zostać wzmocnione przez przepis prawa krajowego mający na celu transpozycję przepisów wspólnotowych i przewidujący, że odpady komunalne i odpady, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, mogą być magazynowane, jedynie jeśli zachowane jest kryterium przyporządkowania »część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji« — strata w czasie zapłonu lub organiczny węgiel całkowity (TOC)?

2 a) Jeśli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca — czy zasady wspólnotowe ustanowione w art. 5 ust. 2 dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że wymogi przewidziane w nim, a mianowicie:

— 75% według wagi od dnia 16 lipca 2006 r.,

— 50% według wagi od dnia 16 lipca 2009 r. oraz

— 35% według wagi od dnia 16 lipca 2016 r.,

są spełnione, z poszanowaniem wspólnotowej zasady proporcjonalności, przez krajowy akt prawny przewidujący, że w przypadku odpadów komunalnych i odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne, od dnia 1 czerwca 2005 r. część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji musi być niższa lub równa 5% masy, gdy są one określone jako strata w czasie zapłonu, i niższa lub równa 3% masy, gdy są one określone jako TOC, oraz że w przypadku odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej od dnia 1 marca 2001 r. mogą być one magazynowane na starych składowiskach nie później niż do dnia 15 lipca 2009 r. i w indywidualnych przypadkach po tym dniu, jedynie jeśli część organiczna pozostałości suchych pierwotnej substancji jest niższa lub równa 18% całkowitej ilości, gdy są one określone jako COT, a biodegradacja pozostałości suchych pierwotnej substancji jest niższa lub równa 5 mg/g, gdy są one określone jako oddychanie ($AT_4$), tudzież niższa lub równa 20 l/kg, gdy są one określane jako wskaźnik budowy gazu w teście fermentacji ($GB_{21}$)?

b) Czy wspólnotowa zasada proporcjonalności daje szeroki, czy też wąski zakres dyskrecjonalności przy ocenie skutków w przypadku nawarstwienia nieprzetworzonych odpadów z odpadami wstępnie poddanymi obróbce cieplnej lub mechaniczno-biologicznej? Czy z zasady proporcjonalności można wnioskować, że niebezpieczeństwo spowodowane przez odpady, które zostały wcześniej poddane obróbce jedynie mechanicznej, można zrekompensować innymi środkami ochronnymi?".

## W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

23 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 27 grudnia 2004 r., uzupełnionym pismem z dnia 16 lutego 2005 r., Deponiezweckverband złożył wniosek o otwarcie procedury ustnej na nowo w celu uwzględnienia dodatkowych opinii biegłych.

24 Zgodnie z pkt 62 opinii rzecznika generalnego „dowody niezbędne dla dokonania prawidłowej oceny nie [zostały] przedłożone" i zgodnie z przypisem 35 do tej opinii „w aktach sprawy brakuje raportów technicznych [...]". Jednakże Deponiezweckverband zauważa, że w aktach sprawy przed sądem krajowym znajduje się pięć opinii biegłych, zawierających właśnie informacje wskazane przez rzecznika generalnego. Ponowne otwarcie procedury ustnej jest zatem wskazane, w celu umożliwienia mu wzięcia pod uwagę tych opinii.

25 Zgodnie z art. 61 regulaminu Trybunał może z urzędu lub po wysłuchaniu rzecznika generalnego, jak również na wniosek stron zarządzić otwarcie procedury ustnej na nowo, jeśli uzna, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona lub że sprawę należy rozstrzygnąć na podstawie argumentu, który nie stanowił przedmiotu wymiany uwag między stronami (zob. wyroki: z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 Wouters i in., Rec. str. I-1577, pkt 42 oraz z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 Arnold André, Zb.Orz. str. I-11825, pkt 27). Jednakże w niniejszej sprawie Trybunał, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, stwierdził, że dysponuje wszelkimi informacjami niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na przedłożone pytania. W konsekwencji należy oddalić wniosek o otwarcie procedury ustnej na nowo.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

26 Pytania 1 i 2a należy rozważyć wspólnie w zakresie, w jakim dotyczą one wykładni dyrektywy w świetle art. 176 WE. Równocześnie pytania 2a i 2b należy rozważyć wspólnie w zakresie, w jakim dotyczą one wspólnotowej zasady proporcjonalności.

*Uwagi wstępne*

27 Na wstępie należy przypomnieć, że uregulowania wspólnotowe w dziedzinie środowiska naturalnego nie wprowadzają całkowitej harmonizacji. Nawet jeśli art. 174 WE wymienia określone cele wspólnotowe, do których osiągnięcia się dąży, art. 176 WE przewiduje dla państw członkowskich możliwość ustanowienia bardziej rygorystycznych środków ochronnych (wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-318/98 Fornasar i in., Rec. str. I-4785, pkt 46). Artykuł 176 WE podporządkowuje takie środki jedynie wymogowi, aby były one zgodne z traktatem i zostały notyfikowane Komisji.

28 Zgodnie z art. 174 ust. 2 WE polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się ona na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

29 Dyrektywa została wydana na podstawie art. 130S ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 175 ust. 1 WE), a zatem w celu realizacji celów przewidzianych w art. 174 WE.

30 Z motywu dziewiątego i z art. 1 ust. 1 dyrektywy wynika, że zmierza ona do realizacji i uściślenia celów określonych w dyrektywie 75/442, poprzez przyjęcie środków mających na celu zapobieganie lub zmniejszenie w jak największym stopniu negatywnych dla środowiska skutków składowania odpadów.

31 Na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie ustanawiają strategię krajową dotyczącą zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska. Zgodnie z tym przepisem owa strategia krajowa powinna obejmować działania mające na celu osiągnięcie celów określonych w art. 5 ust. 2 dyrektywy. Ostatnio wspomniany przepis stanowi, iż wspomniana strategia krajowa powinna przewidywać redukcję ilości składowanych odpadów o określony procent w określonym terminie. Z brzmienia i systematyki tych przepisów wyraźnie wynika, że ustanawiają one minimalny poziom redukcji, które państwa członkowskie są zobowiązane osiągnąć, i nie sprzeciwiają się one wydaniu przez nie przepisów bardziej restrykcyjnych.

32 Z powyższego wynika, że art. 176 WE i dyrektywa przewidują, że państwa członkowskie mogą zastosować bardziej rygorystyczne środki ochronne wykraczające poza minimum odkreślone w dyrektywie [zob. podobnie, w odniesieniu do dyrektywy Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 377, str. 20), ww. wyrok w sprawie Fornasar i in., pkt 46].

*W przedmiocie pytania pierwszego*

33 Poprzez pierwsze pytanie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy w związku z art. 176 WE stanowi przeszkodę dla ustanowienia przepisów

krajowych, które przewidują bardziej restrykcyjne niż przewidziane w dyrektywie wymogi w przedmiocie składowania odpadów. Pytanie zawiera cztery typy wymogów przewidzianych w krajowym akcie prawnym, których analizy należy dokonać kolejno.

34 Po pierwsze, art. 5 ust. 2 dyrektywy przewiduje, że najpóźniej do końca 2016 r. ilość składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji musi zostać zredukowana do 35% całkowitej ilości (według wagi) tego typu odpadów wytworzonych w 1995 r. Dla porównania, rozporządzenie z 2001 r., w szczególności w art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1, jak również w załącznikach 1 i 2, ustanawia niższe progi dla ilości organicznych pozostałych w odpadach dopuszczonych do składowania.

35 W celu zdefiniowania dopuszczalnych wartości rozporządzenie używa w szczególności kryteriów straty w czasie zapłonu i organicznego węgla całkowitego (TOC), podczas gdy art. 5 ust. 2 dyrektywy wykorzystuje kryterium procentowe według wagi.

36 W tym względzie należy wskazać, że użycie metody obliczania, takiej jak TOC lub strata w czasie zapłonu, nie jest celem samym w sobie na wzór celów określonych w art. 5 ust. 2 dyrektywy, ale jedynie środkiem dla osiągnięcia takich celów.

37 Ze względu na to, że państwa członkowskie dysponują wyborem środków dla osiągnięcia celów określonych w art. 5 ust. 2 dyrektywy, miarodajne kryteria, takie jak przedstawione w rozporządzeniu z 2001 r., są zgodne z postanowieniami dyrektywy.

38 W odniesieniu do progów ustanowionych dla ilości organicznych pozostałych w odpadach dopuszczonych do składowania, oczywiste jest, że akt prawa krajowego, taki jak ten w postępowaniu przed sądem krajowym, zmierza do realizacji tego samego celu co dyrektywa, w tym w szczególności do zmniejszenia zanieczyszczenia wody i powietrza poprzez redukcję składowania odpadów ulegających biodegradacji.

39 Dla osiągnięcia tych progów rozporządzenie z 2001 r. wymaga, ażeby odpady ulegające biodegradacji przed ich składowaniem zostały poddane obróbce. W przypadku odpadów podlegających obróbce mechaniczno-biologicznej obróbka ta polega na takich procesach jak kruszenie, sortowanie, kompostowanie i fermentacja. W przypadku innych odpadów stosuje się obróbkę cieplną, tutaj — spalanie.

40 Wszystkie te formy obróbki są zgodne z dyrektywą. Artykuł 6 lit. a) dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia kroków w celu zapewnienia, że składowane będą jedynie odpady, które zostały poddane obróbce. Obróbka została zdefiniowana w art. 2 lit. h) dyrektywy jako „procesy fizyczne, cieplne, chemiczne lub biologiczne, włącznie z sortowaniem, które zmieniają właściwości odpadów w celu zredukowania ich objętości lub niebezpiecznych właściwości, ułatwiają obchodzenie się z nimi lub pomagają w odzysku". Wynika z tego w szczególności, iż dyrektywa, w celu zmniejszenia niebezpiecznych właściwości odpadów, przewiduje ich obróbkę cieplną.

41 Z powyższego wynika, że progi i kryteria ustanowione aktem prawa krajowego, takim jak akt prawny w postępowaniu przed sądem krajowym, zmierzają w kierunku ochrony środowiska naturalnego podobnie jak dyrektywa. Ze względu na to, że akt ten nakłada surowsze wymogi niż przewidziane w dyrektywie, stanowi ono bardziej rygorystyczny środek ochronny w rozumieniu art. 176 WE.

42 Po drugie, art. 5 ust. 2 dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie zredukują ilość odpadów w trzech etapach kończących się nie później niż w 2006, 2009 i 2016 r. Rozporządzenie z 2001 r. ustanawia krótsze terminy, a mianowicie nie później niż do dnia 31 maja 2005 r.

43 Zastosowanie wyrażenia „nie później niż" w art. 5 ust. 2 oraz w art. 18 dyrektywy wskazuje na to, że państwa członkowskie swobodnie mogą ustanowić krótsze terminy, jeśli uznają to za konieczne (zob. podobnie, w odniesieniu do wyrażenia „przynajmniej", wyrok z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie C-11/92 Gallaher i in., Rec. str. I-3545, pkt 20).

44 Jeśli państwo członkowskie zdecyduje się w tym względzie na ustanowienie krótszych terminów niż przewidziane w dyrektywie, mamy do czynienia z bardziej rygorystycznym środkiem ochronnym w rozumieniu art. 176 WE.

45 Po trzecie, art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy dotyczą wyłącznie odpadów ulegających biodegradacji. Natomiast rozporządzenie z 2001 r. reguluje nie tylko kwestię odpadów ulegających biodegradacji, ale również odpadów organicznych nieulegających biodegradacji.

46 Choć art. 5 dyrektywy odnosi się wyraźnie do strategii dotyczącej zmniejszenia ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji, oczywiste jest, że ogólnie dyrektywa obejmuje odpady w szerokim rozumieniu, tak jak zostały one zdefiniowane w art. 2 lit. a) dyrektywy.

47 Z jednej strony, dyrektywa ustanawia w art. 1 ust. 1 wymagania techniczne i eksploatacyjne ściśle stosowane do odpadów i składowisk, bez względu na rodzaj odpadów lub składowisk. Z drugiej strony, art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie stosują dyrektywę do każdego składowiska odpadów, które to pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2 lit. g) jako „miejsce przeznaczone do usuwania odpadów [...]" bez ograniczeń w zakresie rodzaju odpadów objętych tym przepisem.

48 W tym kontekście pkt 2 akapit szósty załącznika II do dyrektywy uściśla, że kryteria przyjęcia odpadów na składowiska mogą obejmować limity ilości materii organicznej w odpadach.

49 Z powyższego wynika, że akt prawa krajowego, taki jak ten wspomniany w pkt 45 niniejszego wyroku, który w celu zezwolenia składowania rozciąga ograniczenia nie tylko na substancje ulegające biodegradacji, ale na ogół substancji organicznej, zmierza do osiągnięcia tych samych celów co dyrektywa. Ze względu na to, że tego typu akt przewiduje szerszą niż przewidziana w art. 5 dyrektywy gamę substancji, mamy tu do czynienia z bardziej rygorystycznym środkiem ochronnym w rozumieniu art. 176 WE.

50 Po czwarte, art. 5 ust. 2 dyrektywy dotyczy odpadów komunalnych. Rozporządzenie z 2001 r. dotyczy nie tylko odpadów komunalnych, ale również — zgodnie z jego § 2 pkt 2 i § 3 ust. 3 — odpadów, które mogą być usuwane wraz z odpadami komunalnymi lub jako takie odpady, w tym w szczególności osady pochodzące z oczyszczania wód, odpady budowlane oraz odpady związane z produkcją.

51 Choć prawdą jest, że art. 5 ust. 2 dyrektywy dotyczy jedynie odpadów komunalnych, strategia krajowa, mając na celu zmniejszenie ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji, o której mowa w art. 5 ust. 1, obejmuje wszystkie odpady w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 lit. a) dyrektywy. Nadto obowiązek ciążący na państwach członkowskich na mocy art. 6 lit. a) dyrektywy, polegający na podjęciu kroków, aby zapewnić, że składowane będą jedynie odpady, które zostały poddane obróbce, dotyczy zarówno odpadów komunalnych, jak i odpadów, które nie są komunalne. Ponadto z art. 1 ust. 1 dyrektywy wynika, że dotyczy ona w swym ogóle zmniejszenia ilości składowanych odpadów, bez dokonywania rozróżnienia na odpady komunalne i inne.

52 Skutkuje to tym, że akt prawa krajowego, taki jak akt prawny w postępowaniu przed sądem krajowym, który dotyczy zmniejszenia ilości składowanych odpadów i stosuje się do odpadów innych niż komunalne, jest zgodny z dyrektywą i stanowi bardziej rygorystyczny środek ochronny w rozumieniu art. 176 WE.

53 Z powyższego wynika, że dla każdego z czterech analizowanych przypadków przedstawiony przepis prawa krajowego jest zgodny z dyrektywą interpretowaną w świetle art. 176 WE.

54 Sąd krajowy zapytuje ponadto, czy tego typu środki łącznie mogą być postrzegane jako sprzeczne z dyrektywą.

55 W ramach tego pytania należy pamiętać, że ponieważ każdy z czterech przedstawionych przepisów prawa krajowego jest indywidualnie zgodny z prawem wspólnotowym, nie można ich łącznie uznać za niezgodne z tym samym prawem. Ma to również miejsce, nawet jeśli ustanowione aktem prawa krajowego limity dla przyjęcia odpadów ulegających biodegradacji na składowiska zostały tak zaostrzone, że zobowiązywałyby do obróbki mechaniczno-biologicznej przed ich składowaniem.

56 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy nie sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, które:

— ustanawiają bardziej rygorystyczne limity dla przyjęcia na składowiska odpadów ulegających biodegradacji niż przewidziane w dyrektywie, nawet jeśli limity te zostaną tak zaostrzone, że zobowiązują do dokonania obróbki mechaniczno-biologicznej lub spalenia takich odpadów przed ich składowaniem,

— ustanawiają krótsze niż dyrektywa terminy dla zmniejszenia ilości składowanych odpadów,

— podlegają stosowaniu nie tylko do odpadów ulegających biodegradacji, ale również do substancji organicznych nieulegających biodegradacji oraz

— podlegają stosowaniu nie tylko do odpadów komunalnych, ale również do odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne.

*W przedmiocie pytania drugiego*

57 W drugim pytaniu sąd krajowy w istocie zapytuje Trybunał o zgodność przepisów prawa krajowego, takich jak te w postępowaniu przed sądem krajowym, ze wspólnotową zasadą proporcjonalności.

58 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy przypomnieć, że w ramach wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego wykroczenie poza wymogi minimalne ustanowione przez tę dyrektywę jest przewidziane i dopuszczalne na podstawie art. 176 WE zgodnie z określonymi w nim przesłankami, pod warunkiem że przepis prawa krajowego zmierza do osiągnięcia tych samych celów co dyrektywa.

59 Artykuł 176 WE upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub ustanowienia bardziej rygorystycznych środków ochronnych, pod warunkiem że są one zgodne z traktatem i że zostaną one notyfikowane Komisji.

60 A zatem z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze wynika, że przepisy prawa krajowego, takie jak te będące przedmiotem pytań przedłożonych przez sąd krajowy Trybunałowi, stanowią bardziej rygorystyczne środki ochronne w rozumieniu art. 176 WE.

61 Z systematyki art. 176 WE wynika, że ustanawiając surowsze przepisy państwo członkowskie zawsze działa w granicach kompetencji nadanej przez prawo wspólnotowe, skoro przepisy te muszą tak czy inaczej pozostawać w zgodzie z traktatem. Niezależnie od tego ustalenie definicji zamierzonego zakresu ochrony zostało powierzone państwom członkowskim.

62 W tym kontekście, gdy chodzi o zapewnienie przestrzegania wymogów minimalnych przewidzianych dyrektywą, wspólnotowa zasada proporcjonalności wymaga, aby przepisy prawa krajowego były właściwe i konieczne w odniesieniu do realizowanych celów.

63 Natomiast, o ile inne postanowienia traktatu nie znajdują zastosowania, zasada ta nie stosuje się w odniesieniu do bardziej rygorystycznych krajowych środków ochronnych przyjętych na podstawie art. 176 WE i wykraczających poza wymogi minimalne przewidziane w dyrektywie.

64 W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, że o ile inne postanowienia traktatu nie znajdują zastosowania, wspólnotowa zasada proporcjonalności nie stosuje się w odniesieniu do bardziej rygorystycznych krajowych środków ochronnych przyjętych na podstawie art. 176 WE i wykraczających poza wymogi minimalne przewidziane w dyrektywie wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego.

**W przedmiocie kosztów**

65 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

**1) Artykuł 5 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów nie sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, które:**

**— ustanawiają bardziej rygorystyczne limity dla przyjęcia na składowiska odpadów ulegających biodegradacji niż przewidziane w dyrektywie,**

**nawet jeśli limity te zostaną tak zaostrzone, że zobowiązują do dokonania obróbki mechaniczno-biologicznej lub spalenia takich odpadów przed ich składowaniem,**

— **ustanawiają krótsze niż dyrektywa terminy dla zmniejszenia ilości składowanych odpadów,**

— **podlegają stosowaniu nie tylko do odpadów ulegających biodegradacji, ale również do substancji organicznych nieulegających biodegradacji oraz**

— **podlegają stosowaniu nie tylko do odpadów komunalnych, ale również do odpadów, które mogą być usuwane jako odpady komunalne.**

2) **O ile inne postanowienia traktatu nie znajdują zastosowania, wspólnotowa zasada proporcjonalności nie stosuje się w odniesieniu do bardziej rygorystycznych krajowych środków ochronnych przyjętych na podstawie art. 176 WE i wykraczających poza wymogi minimalne przewidziane w dyrektywie wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego.**

Podpisy