

EUROOPA KOHTU OTSUS

17. märts 1993*

Jäätmete direktiiv – Õiguslik alus

Kohtuasjas C-155/91,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse peaõigusnõunik Rolf Wägenbauer ja õigustalituse töötaja Ingolf Pernice, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

hageja,

keda toetab

Euroopa Parlament, esindaja: õigusnõustaja Jorge Campinos, keda abistab Euroopa Parlamendi õigustalituse töötaja Kieran Bradley, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi sekretariaat, Kirchberg,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindajad: õigustalituse direktor Arthur Alan Dashwood ja õigustalituse vanemametnik Jill Aussant, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna direktor Jörg Käser, 100 boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

kostja,

keda toetab

Hispaania Kuningriik, esindajad: ühenduse õiguslase ja asutustevahelise koordineerimise peadirektor Alberto José Navarro González ja ühenduse õigusteenistuse *abogado del Estado* Antonio Hernández-Mora, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Hispaania suursaatkond, 4–6 boulevard Emmanuel Servais,

menetlusse astuja,

mille esemeks on taotlus tühistada nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiv 91/156/EMÜ, millega muudetakse direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1991, L 78, lk 32),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed C. N. Kakouris, M. Zuleeg ja J. L. Murray, kohtunikud G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco ja P. J. G. Kapteyn,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: kohtusekretäri asetäitja H. von Holstein,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

kuulanud 25. novembri 1992. aasta kohtuistungil ära poolte kohtukõne,

kuulanud 1. detsembri 1992. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

1. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas 11. juunil 1991 Euroopa Kohtu kantseleisse saabunud hagiavaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel hagi, milles palus tühistada nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiv 91/156/EMÜ, millega muudetakse direktiivi 75/442/EMÜ jätmete kohta (EÜT L 78, lk 32).

2. Direktiivis 75/442 on sätestatud ühenduse eeskirjad jätmete kõrvaldamise kohta. Et võtta arvesse nimetatud direktiivi rakendamisel liikmesriikide saadud kogemusi, esitas komisjon 16. augustil 1988 ettepaneku võtta vastu direktiiv 91/156. Komisjon valis õiguslikuks aluseks asutamislepingu artikli 100a. Nõukogus saavutati siiski ühine seisukoht eelistada tulevase direktiivi puhul tuginemist asutamislepingu artiklile 130s. Hoolimata vastuväidetest, mille esitas Euroopa Parlament, kellega nõukogu vastavalt artiklile 130s konsulteeris, ja mille kohaselt parlament leidis, et komisjoni väljapakutud õiguslik alus on sobiv, võttis nõukogu direktiivi vastu asutamislepingu artikli 130s alusel.

3. Oma hagiavalduse toetamiseks tugineb komisjon ühele vastuväitele, mille kohaselt valiti kõnealusele direktiivile vale õiguslik alus. Euroopa Parlament, kes astus menetlusse komisjoni nõude toetuseks, taotleb lisaks ka direktiivi artikli 18 tühistamist.

4. Kohtuasja asjaoludest täielikuma ülevaate saamiseks viidatakse kohtuistungil ettekandele, menetluse käigule ning poolte väidetele ja argumentidele, mida nimetatakse või arutatakse edaspidi vaid Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks vajalikul määral.

Õiguslik alus

5. Komisjon, keda toetab Euroopa Parlament, väidab põhiliselt seda, et direktiivi eesmärk on nii keskkonnakaitse kui ka siseturu rajamine ja selle toimimine. Seetõttu oleks tulnud see vastu võtta üksnes asutamislepingu artikli 100a alusel samamoodi kui

titaandioksiiditööstuse jäätmeid käsitlev direktiiv, mida käsitleti otsuses kohtuasjas C-300/89: Euroopa Komisjon v. Euroopa Liidu Nõukogu, EKL 1991, lk I-2867 (edaspidi „titaandioksiiditööstuse jäätmete kohtuasi”).

6. Nõukogu on omalt poolt arvamisel, et asutamislepingu artikkel 130s, mis käsitleb eesmärki ja sisu silmas pidades oma olemuselt tervise ja keskkonna kaitset, on direktiivi 91/156 jaoks õige õiguslik alus.

7. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab ühenduse pädevuste jaotamise kontekstis meetme õigusliku aluse valikul tuginema objektiivsetele teguritele, mida on võimalik kohtus läbi vaadata. Need tegurid hõlmavad eelkõige meetme eesmärki ja sisu (vt kõige hilisemat otsust kohtuasjas C-295/90: Euroopa Parlament v. Euroopa Liidu Nõukogu, EKL 1992, lk I-4193, punkt 13).

8. Mis puudutab direktiiviga 91/156 taotletavat eesmärki, on preambuli neljandas, kuuendas, seitsmendas ja üheksandas põhjenduses öeldud, et keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamiseks peavad liikmesriigid piirama jäätmete tekkimist ning edendama jäätmete ringlussevõttu ja korduskasutust toorainena, samuti peavad liikmesriigid olema jäätmete kõrvaldamise valdkonnas sõltumatud ja vähendama jäätmete vedu.

9. Direktiivi sisu suhtes nõutakse sellega liikmesriikidelt eelkõige seda, et nad edendaksid jäätmete tekkimise vältimist või vähendamist ning jäätmete taaskasutamist ja lõppladustamist ilma, et see seaks ohtu inimeste tervise ja kahjustaks keskkonda, ning keelaksid jäätmete hülgamise, kaadamise või kontrollimata kõrvaldamise (artiklid 3 ja 4). Seega nähakse selle direktiiviga ette, et liikmesriigid looksid ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku, mis tagab ühenduse kui terviku sõltumatuse jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning selle, et jäätmed kõrvaldatakse ühes lähimatest rajatistest (artikkel 5). Nende eesmärkide saavutamiseks peavad liikmesriigid koostama jäätmekavad ja nad võivad takistada nendele jäätmekavadele mittevastavat jäätmete vedu (artikkel 7). Lisaks on direktiivis ette nähtud, et liikmesriigid kehtestavad kõrvaldamisettevõtete ja -üksuste suhtes eeskirjad, milles sätestatakse load, registreerimine ja kontrollimised (artiklid 9–14), ning kinnitavad jäätmete kõrvaldamise valdkonnas „saastaja maksab” põhimõtte, mis sisaldub asutamislepingu artikli 130r lõikes 2 (artikkel 15).

10. Eeltoodust ilmneb, et vastavalt eesmärgile ja sisule on kõnealuse direktiivi taotlus tagada kooskõlas keskkonnakaitseõuetega nii tööstuslike jäätmete kui ka majapidamisjäätmete käitlus.

11. Komisjon lisab siiski, et selle direktiiviga rakendatakse taaskasutatavate jäätmete vaba liikumise põhimõtet ja sellega kehtestatakse kõrvaldamiseks mõeldud jäätmete vaba liikumise suhtes siseturuga kooskõlas olevad tingimused.

12. Arusaadavalt tuleb nii ringlussevõetavaid kui ka ringlusse mitte võetavaid jäätmeid käsitada kaubana, mille liikumist ei tohi vastavalt asutamislepingu artiklile 30 põhimõtteliselt takistada (otsus kohtuasjas C-2/90: Euroopa Komisjon v. Belgia, EKL 1992, lk I-4431, punkt 28).

13. Kohus on siiski leidnud, et keskkonnakaitsega seotud möödapääsmatud nõuded õigustavad erandite kehtestamist jäätmete vaba liikumise suhtes. Selles kontekstis on Euroopa Kohus kinnitanud, et põhimõte, mille kohaselt tuleks keskkonnakahju esmajärjekorras kõrvaldada lähtekohas ja mis on ette nähtud asutamislepingu artikli 130r lõikes 2 ühendusepoolsete keskkonnaga seotud meetmete alusena, tähendab seda, et iga piirkond, vald või muu kohalik omavalitsus võtab oma jäätmete kogumise, töötlemise ja kõrvaldamise tagamise jaoks sobivad meetmed; seetõttu tuleb jäätmel kõrvaldada tekitamise kohale võimalikult lähedal, et jäätmete vedu võimalikult palju piirata (otsus eelnimetatud kohtuasjas Euroopa Komisjon v. Belgia, punkt 34).

14. Direktiivi eesmärk on neid põhimõtteid rakendada. Direktiiviga, eelkõige selle artikliga 5 sätestatakse põhimõte, et jäätmete kõrvaldamise koht peaks olema võimalikult lähedal nende tekitamise kohale, et tagada iga liikmesriigi võimalikult suur sõltumatus jäätmete kõrvaldamisel. Lisaks volitab artikkel 7 liikmesriike takistama taaskasutatavate või kõrvaldatavate jäätmete liikumist, mis ei ole nende jäätmekavadega kooskõlas.

15. Seetõttu ei saa direktiivi käsitada nii, nagu oleks selle eesmärk jäätmete vaba liikumise elluviimine ühenduses, nagu ka komisjon kohtuistungil tunnistas.

16. Lisaks väidab komisjon, et direktiiviga kaasneb õigusaktide ühtlustamine, sest artikliga 1 on kehtestatud jäätmete ja nendega seotud tegevuste ühtsed ja ühised määratlused. Sellega seoses viitab ta eelkõige direktiivi preambuli viiendale põhjendusele, mille kohaselt võivad kõrvaldamist ja taaskasutamist käsitlevad erinevused liikmesriikide seadustes mõjutada keskkonna kvaliteeti ja takistada siseturu toimimist.

17. Lisaks viitab komisjon sellele, et direktiiv aitab kaasa ka konkurentsitingimuste ühtlustamisele nii tööstustoodangu kui ka jäätmete kõrvaldamise tasandil. Seoses sellega väidab komisjon, et teataval määral tehakse selle direktiiviga lõpp eelistele, mida teatavate liikmesriikide tööstussektorid praegu tootmiskulude osas sellepärast naudivad, et nende jäätmekäitlust käsitlevad õigusaktid on vähem ranged kui teistes liikmesriikides. Sellest tulenevalt väidab komisjon, et artikli 4 sõnastus, mis näeb ette jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise viisil, millega „ei ohustata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi”, on piisavalt täpne, et tagada ettevõtjate edaspidi suuresti samaväärne koormus kõigis liikmesriikides, tingimusel, et see võetakse nõuetekohaselt üle liikmesriigi õigusnormidesse.

18. Tuleb tunnistada, et mõned direktiivi sätted, eelkõige artiklis 1 kehtestatud määratlused, mõjutavad siseturu toimimist.

19. Vastupidi komisjoni väitele ei piisa asutamislepingu artikli 100a kohaldamiseks siiski üksnes tõsiasi, et siseturu loomist ja toimimist mõjutatakse. Euroopa Kohtu kohtupraktikast ilmneb, et tuginemine artiklile 100a ei ole põhjendatud, kui võetaval meetmel on ühenduse turutingimuste ühtlustamisele ainult juhuslik mõju (otsus kohtuasjas C-70/88: Euroopa Parlament v. Euroopa Liidu Nõukogu, EKL 1991, lk I-4529, punkt 17).

20. Antud juhul on tegemist sellise juhtumiga. Direktiivi artikliga 1 ettenähtud ühtlustamise peamine eesmärk on tagada keskkonna kaitsmist silmas pidades ühenduses tõhus jäätmekorraldus jäätmete päritolust sõltumata ning sellel on konkurents- ja kaubandustingimustele ainult täiendav mõju. Sellest tulenevalt erineb see nõukogu 21.

juuni 1989. aasta direktiivist 89/428/EMÜ titaandioksiiditööstuse jäätmetest tuleneva saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise korra kohta (EÜT 1989, L 201, lk 56), mida käsitleti eelnimetatud otsuses titaandioksiidi käsitlevas kohtuasjas ja mille eesmärk on ühtlustada teatava tööstussektori tootmistingimusi käsitlevaid liikmesriikide eeskirju, et kõrvaldada selles sektoris konkurentsimoonutused.

21. Seega tuleb vaidlustatud direktiiv lugeda õigesti vastuvõetuks üksnes asutamislepingu artikli 130s alusel. Vastuväide, mille kohaselt valiti direktiivi aluseks vale õiguslik alus, tuleb seega tagasi lükata.

Direktiivi artikkel 18

22. Parlament taotleb direktiivi 91/156 artikli 18 tühistamist põhjusel, et selles ettenähtud regulatiivkomitee menetlus ei ole asutamislepinguga kooskõlas.

23. Vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja käsitleva protokolliga artikli 37 kolmandale lõigule peavad menetlusse astumise taotlustes tehtavad esildised piirduma ühe poole esildiste toetamisega.

24. Tuleb tõdeda, et sellal kui komisjoni nõue on, et direktiiv 91/156 tuleks tühistada, on Euroopa Parlamendi nõue direktiivi artikli 18 tühistamine kaalutlustel, millel puudub igasugune seos komisjoni esitatud kaalutlustega. Seega ei saa Euroopa Parlamendi aluseks võetud kaalutlusi käsitada sama eesmärgiga kaalutlustena kui neid, millele tugines komisjon, ning seetõttu tuleb need vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

25. Eeltoodust tervikuna tulenevalt tuleb taotlus tagasi lükata.

Kohtukulud

26. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Et komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Kooskõlas kodukorra artikli 69 lõikega 4 peavad Hispaania Kuningriik ja Euroopa Parlament ise oma kulud kandma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt, kuid Hispaania Kuningriik ja Euroopa Parlament peavad oma kohtukulud ise kandma.

Due

Kakouris

Zuleeg

Murray

Mancini

Joliet

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Díez de Velasco

Kapteyn

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. märtsil 1993 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due