

## EUROOPA KOHTU OTSUS

28. juuni 1994\*

Määrus jäätmeveo kohta – Õiguslik alus

[...]

Kohtuasjas C-187/93,

**Euroopa Parlament**, esindajad: õigustalituse ametnikud Kieran Bradley ja José Luis Rufas Quintana, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

hageja,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Nõukogu**, esindajad: õigustalituse direktor Arthur Alan Dashwood ja õigusnõunik Jill Aussant, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o Euroopa Investeerimispannga õigusosakonna direktor Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

kostja,

keda toetab

**Hispaania Kuningriik**, esindajad: õiguslase ja asutustevahelise koordineerimise peadirektor Alberto Navarro González, riiklikud esindajad Euroopa õiguse asjade talitusest Gloria Calvo Diaz ja Antonio Hierro Hernández-Mora, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Hispaania saatkond, 4–6 boulevard Emmanuel Servais,

menetlusse astuja,

mille esemeks on nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 259/93 jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT L 30, 6.2.1993, lk 1–28), tühistamine,

## EUROOPA KOHUS

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed M. Diez de Velasco ja D. A. O. Edward, kohtunikud C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (ettekandja), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

kohtujurist: F. G. Jacobs,

kohtusekretär: R. Grass,

arvestades ettekandja-kohtuniku aruannet,

---

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kuulanud 18. mai 1994. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

## otsuse

### Põhjendused

1. Euroopa Kohtu kantseleisse 21. aprillil 1993 saabunud hagiavaldusega taotles Euroopa Parlament EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 259/93 jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT L 30, 6.2.1993, lk 1–28, edaspidi “määrus”), tühistamist.

2. Nagu ilmneb määruse preambuli esimesest neljast põhjendusest, võeti määrus vastu eesmärgiga vahetada sellega välja nõukogu 6. detsembri 1984. aasta direktiiv 84/631/EMÜ ohtlike jäätmete piiriüleste saadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses (EÜT L 326, 13.12.84, lk 31), võttes arvesse ühenduse kohustusi seoses liitumisega Baseli konventsiooniga 22. märtsist 1989 ohtlike jäätmete üle piiri toimetamise ja kõrvaldamise kontrolli kohta, mille ühenduse nimel sõlmis nõukogu 1. veebruari 1993. aasta otsusega 93/98/EMÜ (EÜT L 39, lk 1), 15. detsembri 1989. aasta neljanda AKV-EMÜ konventsiooniga, mis ühenduse nimel sõlmiti nõukogu ja komisjoni 25. veebruari 1991. aasta otsusega 91/400/ESTÜ, EMÜ (EÜT L 229, 17.8.1991, lk 1) ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) nõukogu 30. märtsi 1992. aasta otsust taaskasutatavate jäätmete üle piiri toimetamise kontrolli kohta.

3. Vastavalt artikli 1 lõikele 1 kohaldatakse määrust jäätmesaadetiste suhtes ühenduse piires, ühendusse sisseveo ja ühendusest väljaveo korral, arvestades artikli 1 lõigetes 2 ja 3 loetletud erandeid.

4. Määruse II jaotis on seotud liikmesriikidevaheliste jäätmesaadetistega ja eristab kõrvaldamisele minevad jäätmed (peatükk A, artiklid 3, 4 ja 5) ning taaskasutusse minevad jäätmed (peatükk B, artiklid 6 kuni 11). Nagu viitab üheksas põhjendus, loob see jaotis süsteemi, mille kohaselt tuleb jäätmesaadetistest eelnevalt teatada pädevatele ametiasutustele, et nad oleksid nõuetekohaselt informeeritud eriti jäätmete liigist, edasitoimetamisest ja kõrvaldamisest või taaskasutamisest nii, et neil oleks võimalus võtta kõik vajalikud meetmed inimeste tervise ja keskkonna kaitseks, kaasa arvatud võimalus esitada saadetise suhtes põhjendatud vastuväiteid.

5. Kõrvaldamiseks mõeldud jäätmete puhul võib saatmine toimuda alles siis, kui teataja on saanud loa sihtkoha pädevalt ametiasutuselt (artikkel 5 lõige 1). Läheduse, taaskasutuse eelistamise ja iseseisvuse põhimõtete rakendamiseks nii ühenduse kui ka siseriiklikul tasandil vastavalt nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivile 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39), mida on muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32), võivad liikmesriigid kooskõlas asutamislepinguga võtta meetmeid, et jäätmete saatmine täielikult või osaliselt keelata või järjekindlalt hukka mõista (määruse kümnes põhjendus ja artikkel 4 lõige 3 punkt a alapunkt i). Taaskasutusse minevate jäätmete puhul võib saatmine toimuda, kui sätestatud ajavahemiku jooksul pole esitatud ühtegi vastuväidet (artikkel 8 lõik 1).

6. Määruse III jaotis (artikkel 13) on seotud jäätmesaadetistega liikmesriikide piires. Vastavalt viiendale põhjendusele vastutab selliste jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli eest

liikmesriik. Siseriiklikud süsteemid, mida liikmesriigid selleks kehtestavad, peaksid aga arvestama vajadust seostuda tihedalt selle süsteemiga, mille kõnealune määrus ühenduses kehtestab (artikkel 13 lõige 2). Liikmesriigid võivad kohaldada ka määruses sätestatud liikmesriikidevahelistele jäätmesaadetistele ettenähtud süsteemi (artikkel 13 lõige 4).

7. IV, V ja VI jaotis sätestavad eeskirjad vastavalt jäätmete ekspordile väljapoole ühenduse piire, jäätmete impordile ühendusse ning väljastpoolt ühendust pärit ja väljaspool ühendust kõrvaldatavate või taaskasutatavate jäätmete transiidile läbi ühenduse.

8. IV ja V jaotis keelavad põhimõtteliselt igasuguse kõrvaldamiseks või taaskasutamiseks mõeldud jäätmete ekspordi või impordi, välja arvatud kõrvaldamisele mõeldud jäätmete ekspordi Baseli konventsiooniga liitunud EFTA riikidesse, taaskasutatavate jäätmete ekspordi riikidesse ja import riikidest, mis on liitunud Baseli konventsiooniga või kellega ühendus või ühendus ja liikmesriigid või üksikud liikmesriigid on sõlminud lepingu või kokkuleppe, mis täidab teatud tingimusi, ja taaskasutatavate jäätmete ekspordi riikidesse ja selliste jäätmete impordi riikidest, mille suhtes kehtib OECD otsus. Nimetatud eksportide ja importide suhtes kehtestatakse süsteem, mis sätestab lähtekoha või sihtkoha pädeva ametiasutuse teavitamise korra, sõltuvalt sellest, kas jäätmel on mõeldud kõrvaldamiseks või taaskasutamiseks.

9. Euroopa Kohtule esitatud materjalidest nähtub, et määruse nr 259/93 alus on komisjoni 10. oktoobril 1990. aastal esitatud ettepanek nõukogu määruseks (EMÜ) jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT 1990, C 289, lk 9). Komisjoni ettepanek tulenes nõukogu jäätmepoliitikat käsitleva 7. mai 1990. aasta resolutsioonis (EÜT C 122, 18.5.1990, lk 2) esitatud üleskutsesest, kus nõukogu pidas oluliseks, et "jäätmete vedu vähendataks miinimumini, mis on vajalik nende keskkonnaohutuks kõrvaldamiseks ja jäätmeteveo suhtes teostataks nõuetekohast kontrolli" (seitsmes põhjendus).

10. Pärast Euroopa Parlamendi 12. märtsil 1992. aastal esitatud arvamust (EÜT 1992, C 94, lk 279), millele eelnes nõukoguga konsulteerimine vastavalt asutamislepingu artiklitele 100a ja 113, mis olid komisjoni ettepaneku õiguslikuks aluseks, esitas komisjon 23. märtsil 1992 muudetud ettepaneku (EÜT 1992, C 115, lk 4), mis põhines samuti nendel kahel asutamislepingu artiklil. Nõukogu leidis järgnevalt, et kavandatav määrus peaks põhinema asutamislepingu artiklil 130s, mis sätestab, et keskkonnaasjadega seoses teeb nõukogu otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning Euroopa Parlamendiga, ja palus 30. novembri 1992. aasta kirjaga Euroopa Parlamendi „arvamust õigusliku aluse muutmise kohta“. Ehkki 20. jaanuaril 1993 esitatud arvamuses (EÜT 1993, C 42, lk 82) vaidlustas Euroopa Parlament nõukogu esitatud õigusliku aluse asjakohasuse ja tegi ettepaneku asendada see asutamislepingu artiklitega 100a ja 113, võttis nõukogu 1. veebruaril 1993. aastal määruse vastu asutamislepingu artikli 130 alusel. Euroopa Parlament esitas seejärel kõnealuse tühistamishagi.

11. Euroopa Kohtu president andis oma 22. septembri 1993. aasta otsusega Hispaania Kuningriigile loa astuda nõukogu toetuseks menetlusse.

12. Euroopa Parlament väidab oma hagiavalduse toetuseks, et määruse II, IV, V ja VI jaotise eesmärk ja otstarve on reguleerida ühendusesisest jäätmeevedu ja jäätmeevedu ühenduse ja kolmandate riikide vahel ja seega peaks määrus põhinema asutamislepingu artiklitel 100a ja 113, ehkki ka see määrus vastab keskkonnakaitse nõuetele.

13. Nõukogu, keda toetas ka Hispaania Kuningriik, leidis, et määruse eesmärk on aidata jäätmeeveo reguleerimisega kaasa keskkonnakaitsele ja seega kuulub see täielikult asutamislepingu artikli 130s kohaldamisalasse, ehkki määrusel on mõju ka konkurentsitingimustele ühenduses ja kaubandusele kolmandate riikidega.

## Vastuvõetavus

14. Algatuseks tuleb märkida, et nagu Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustanud (vt viimati 2. märtsi 1994. aasta otsust kohtuasjas C-316/91 *Euroopa Parlament v. nõukogu* (1994) EKL I-625, 12. punkt), et Euroopa Parlamendi esitatud hagi nõukogu või komisjoni akti tühistamiseks on vastuvõetav, kui selle hagi eesmärk on kaitsta Euroopa Parlamendi õigusi ja kui hagi põhineb ainult nende õiguste kahjustamisel.

15. Arvestades neid tingimusi, tuleb käesolev hagi tunnistada vastuvõetamatuks selles osas, mis põhineb asjaolul, et vaidlusaluse määruse õigusliku alusena ei kohaldata asutamislepingu artiklit 113. Määruse vastuvõtmise ajal ei sätestanud artikkel 113 Euroopa Parlamendi osalust selles artiklis ettenähtud aktide ettevalmistamise menetluses, seega, artikli 113 väljajätmine määruse õiguslikust alusest ei kahjustanud mingil moel parlamendi õigusi.

16. Selles osas, kus hagiga vaidlustatakse, et määrus põhineb asutamislepingu artiklil 130s ja mitte artiklil 100a, rõhutakse õigusliku aluse valikust tulenevale Euroopa Parlamendi õiguste rikkumisele ja seega on hagi selles osas vastuvõetav. Määruse vastuvõtmise ajal sätestas asutamislepingu artikkel 130s ainult seda, et Euroopa Parlamendiga tuleb konsulteerida, samas kui asutamislepingu artikkel 100a nõudis koostöömenetluse rakendamist.

## Põhiküsimus

17. Nagu Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustanud, peab õigusakti õigusliku aluse valik ühenduse pädevuste jagunemise kontekstis põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad. Selliste asjaolude hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu (vt 17. märtsi 1993. aasta otsust kohtuasjas C-155/91 *komisjon v. nõukogu* (1993) EKL I-939, 7. punkt).

18. Määruse eesmärgi osas ilmneb eriti määruse preambuli kuuendast ja üheksandast põhjendusest, et süsteemiga kehtestatakse liikmesriikidevahelise jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kord, mis arvestab vajadust säilitada, kaitsta ja parandada keskkonnakvaliteeti ning võimaldab pädevatel ametiasutustel võtta kõik vajalikud meetmed kaitsmaks inimeste tervist ja keskkonda.

19. Seitsmendast ja kümnendast põhjendusest järeldub, et liikmesriikidevaheliste jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli organiseerimine on üks osa meetmete paketist, mida nõukogu on seoses jäätmekäitlusega kasutusele võtnud, nii nagu on sätestatud eriti direktiivis 91/156. Selles direktiivis märgitakse, et jäätmete liikumist tuleb vähendada ja liikmesriigid võivad selleks oma jäätmekavades, mida nad on kohustatud koostama, ette näha vajalikud meetmed.

20. Nagu kohus on leidnud eespool viidatud kohtuasja C-155/91 *komisjon v. nõukogu* 10., 14. ja 15. punktis, on direktiivi 91/156 mõte tagada vastavalt selle eesmärgile ja sisule, et nii tööstus- kui majapidamisjäätmekäitlus toimiks vastavalt keskkonnakaitse nõuetele, ja seega ei saa direktiivi eesmärgiks pidada selliste jäätmete ühendusesisese vaba liikumise kehtestamist, isegi kui sellega lubatakse liikmesriikidel takistada taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks mõeldud jäätmete selline liikumine, mis ei olnud nende jäätmekäitluskavadega kooskõlas.

21. Mis puudutab vaidlustatud määruse sisu, siis tuleb märkida, et see kehtestab liikmesriikidevahelise jäätmeeveo nõuded ja menetluskorra, mida loa andmisel tuleb järgida.

22. Need nõuded ja menetluskord kehtestati keskkonnakaitselisel eesmärgil ning arvestades keskkonnapoliitika valdkonda kuuluvaid eesmärgi ühenduse ja siseriiklikul tasandil, nagu näiteks läheduse, taaskasutamise eelistamise ja isemajandamise põhimõtted. Eelkõige lubab sätestatu liikmesriikidel nende põhimõtete elluviimiseks rakendada täielikku või osalist keeldu või järjekindlat vastuväidete esitamise meetet ning seista vastu jäätmesaadetistele, mis pole kooskõlas eespool viidatud direktiivi 75/442, mida on muudetud direktiiviga 91/156, sätetega.

23. Sellistel asjaoludel tuleb järeldada, et määrus kuulub seega ühenduse poolt elluviidava keskkonnapoliitika valdkonda ning selle eesmärgiks, nagu ka direktiivi 91/156 eesmärgiks, ei saa pidada ühendusesisest jäätmeeveo vaba liikumise kehtestamist. Seega võis nõukogu jätta õigustatult määruse õigusliku alusena rakendamata asutamislepingu artikli 100a, rakendades õigusliku alusena asutamislepingu artiklit 130s.

24. Seda järeldust ei lükka ümber asjaolu, et jäätmeeveotingimuste ühtlustamisega mõjutab määrus sellist liikumist ja seega siseturu toimimist.

25. Nagu Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustanud, (vt täpsemalt eespool viidatud kohtuasja C-155/91 *komisjon v. nõukogu*, 19. punkt) ei piisa asutamislepingu artikli 100a kohaldamiseks ainult sellest, et akt on seotud siseturu rajamise või toimimisega, ja selle artikli kohaldamine ei ole õigustatud, kui selline ühenduse turutingimuste ühtlustamine on vastuvõetava akti kõrvalmõju.

26. Käesoleval juhul on tegu sellise olukorraga. Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktides 44 ja 45 rõhutanud, ei ole vaidlustatud määruse eesmärgiks defineerida selliste jäätmeeveo omadusi, mis võivad ühenduse piires vabalt liikuda, vaid kehtestada ühtlustatud menetluskord, mille abil saab keskkonnakaitselisel eesmärgil jäätmeeveo liikumist piirata.

27. Ka ei või eespool toodule esitada vastuväidet seoses sellega, et vaidlustatud määrusega kavatsetakse asendada ja tunnistada kehtetuks eespool nimetatud direktiiv 84/631, mille õiguslik alus on asutamislepingu artikkel 100 koosmõjus artikliga 235.

28. Asjaolu, et vaidlustatud määrus asendab teist akti, mis põhineb asutamislepingu artiklil 100, – mis käsitleb liikmesriikide siseturu rajamisele või toimimisele otsest mõju avaldavate seadusandluse ühtlustamist – ei tähenda tingimata seda, et vaidlustatud määruse õigusliku alusena peaks rakendama artiklit 100 või artiklit 100a, mis lisati asutamislepingule Ühtse Euroopa aktiga ja kus sätestatakse, et nõukogu võtab nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks liikmesriikides meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine (seoses asutamislepingu artikliga 235 vt 27. septembri 1988. aasta otsust kohtuasjas 165/87 *komisjon v. nõukogu* (1988) EKL 5545, 17. punkt). Õigusakti õigusliku aluse valikul tuleb arvestada akti eesmärgi ja sisu.

29. Eeltoodust järeldub, et hagi tuleb tervikuna jätta rahuldamata.

## **Kohtukulud**

30. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Kuna Euroopa Parlament on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Euroopa Parlamendilt. Hispaania Kuningriik, menetlusse astuja, kannab kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt; Hispaania Kuningriik kannab oma kohtukulud ise.**

Due

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Murray

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 28. juunil 1994 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

O. Due