

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

25. juuni 1998*

Taaskasutatavate jäätmete saadetised – Iseseisvuse ja läheduse põhimõte

Kohtuasjas C-203/96,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Nederlandse Raad van State (Madalmaad) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV jt

ja

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

eelotsust EÜ asutamislepingu artiklite 34, 86, 90 ja 130t, nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ (jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39, ELT eriväljaanne 15/01, lk 23)), muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32, ELT eriväljaanne 15/02, lk 3), ning 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, lk 1, ELT eriväljaanne 15/02, lk 176)) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS (kuues koda)

koosseisus: koja esimees H. Ragnemalm (ettekandja), kohtunikud G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray ja G. Hirsch,

kohtujurist: F. G. Jacobs,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV jt, mida esindasid advokaat B. J. M. Veldhoven, Haag, advokaat O. W. Brouwer, Amsterdam, ja advokaat F. P. Louis, Brüssel,

– Madalmaade valitsus, mida esindas välisministeeriumi õigusnõuniku asetäitja J. G. Lammers,

– Prantsuse valitsus, mida esindasid välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja C. de Salins ja sama osakonna välisasjade abisekretär R. Nadal,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, mida esindasid õigustalituse ametnikud H. van Vliet ja M. Condou,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 3. juuli 1997. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV jt (esindajad: O. W. Brouwer ja F. P. Louis), Madalmaade valitsus (esindaja: välisministeeriumi abiõigusnõunik J. S. van den Oosterkamp), Taani valitsus (esindaja: välisministeeriumi osakonnajuhataja P. Biering) ja komisjon (esindaja: H. van Vliet),

olles 23. oktoobri 1997. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Nederlandse Raad van State esitas 23. aprilli 1996. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 14. juunil, EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel neli eelotsuse küsimust EÜ asutamislepingu artiklite 34, 86, 90 ja 130t, nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ (jätmete kohta (EÜT L 194, lk 39, ELT eriväljaanne 15/01, lk 23)), muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32, ELT eriväljaanne 15/02, lk 3, edaspidi „direktiiv”), ning nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 259/93 (jätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT L 30, lk 1, ELT eriväljaanne 15/02, lk 176, edaspidi „määrus”)) tõlgendamise kohta.
2. Need küsimused tekkisid kohtuasjas Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (edaspidi „Dusseldorp”), Factron Technik GmbH (edaspidi „Factron”) ja Dusseldorp Lichtenvoorde BV (edaspidi „Dusseldorp Lichtenvoorde”) vs. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (eluaseme-, asulaplaneerimis- ja keskkonnaminister, edaspidi „minister”) seoses taaskasutatavate jätmete Saksamaale eksportimisega.

Ühenduse õigusnormid

Direktiiv

3. Direktiivi artiklis 1 on määratletud esiteks jätmete kõrvaldamise toimingud ja teiseks jätmete taaskasutamise toimingud, viidates vastavalt IIA ja IIB lisale, millest kummaski on asjaomaste toimingute täpne nimekiri.
4. Direktiivi artiklites 3, 4 ja 5 on seatud järgmised eesmärgid: esmalt jätmete vältimine, vähendamine, taaskasutamine ja kasutamine; järgmiseks inimeste tervise ja keskkonna kaitse jättekäitlusel, olenemata sellest, kas tegemist on taaskasutatavate või kõrvaldatavate jätmetega, ning viimaks ühtse jättekõrvaldusvõrgustiku rajamine ühenduse tasandil ja võimaluse korral riikide tasandil.
5. Nii on direktiivi artiklis 5 sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed ja kui see on vajalik või soovitatav, siis koostöös teiste liikmesriikidega, et luua ühtne ja sobiv jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik, võttes arvesse parimat võimalikku tehnoloogiat, mis ei põhjusta liigseid kulusi. Selline võrgustik peab tagama ühenduse kui terviku sõltumatuse jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning võimaldama liikmesriikidel omaette seda eesmärki püüelda, arvestades geograafilisi tingimusi ning vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikidega seoses.

2. Võrgustik peab ka võimaldama jäätmete kõrvaldamist lähimas sobivas rajatises sobivaima meetodi ja tehnoloogia abil, et tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitse kõrge tase.”

- 6 Järgmiseks kohustab direktiivi artikkel 7 liikmesriike koostama artiklites 3, 4 ja 5 nimetatud eesmärkide saavutamiseks jäätmekavad ning lubab neil võtta meetmeid, et vältida jäätmekavadele mittevastavat jäätmete vedu.

Määrus

- 7 Määrus käsitleb jäätmesaadetisi, eriti liikmesriikidevahelisi.
- 8 Määruse II jaotis „Liikmesriikidevahelised jäätmesaadetised” sisaldab kaht peatükki, millest esimene käsitleb kõrvaldatavate jäätmete saadetiste suhtes kohaldatavat korda (peatükk A) ja teine taaskasutatavate jäätmete saadetiste suhtes kohaldatavat korda (peatükk B). Teise kategooria jäätmete jaoks ette nähtud kord on vähem karm kui esimese kategooria suhtes kohaldatav.
- 9 Artikli 4 lõike 3 punkti a alapunktis i, mis kuulub kõrvaldatavate jäätmete saatmist käsitlevasse peatükki A, on sätestatud:
- „i) Läheduse, taaskasutuse eelistamise ja iseseisvuse põhimõtete rakendamiseks nii ühenduse kui ka siseriiklikul tasandil vastavalt direktiivile 75/442/EMÜ võivad liikmesriigid kooskõlas asutamislepinguga võtta meetmeid, et täielikult või osaliselt keelata või järjekindlalt hukka mõista jäätmete saatmine. Sellistest meetmetest tuleb viivitamatult teatada komisjonile, kes informeerib neist teisi liikmesriike.”
- 10 Taaskasutatavate jäätmete saatmist käsitlevas peatükis B ei ole aga iseseisvuse ja läheduse põhimõtet mainitud.
- 11 Artikli 7 lõikes 2 ja lõike 4 punktis a, mis kuuluvad peatükki B, on sätestatud:

„2. Sihtkoha, lähtekoha ja transiidi pädeval ametiasutusel on pärast vastuvõtukiitungi väljasaatmist 30 päeva aega esitada saadetise kohta vastuväiteid. Sellised vastuväited peavad põhinema lõikel 4. Kõik vastuväited tuleb teatajale ja teistele asjaomastele pädevatele ametiasutustele saata kirjalikult nimetatud 30 päeva jooksul.

[...]

4. a) Lähte- ja sihtkoha pädevad ametiasutused võivad kavatsetava saadetise kohta esitada põhjendatud vastuväiteid:

– vastavalt direktiivile 75/442/EMÜ, eriti selle artiklile 7, või

– juhul, kui see pole vastavuses siseriiklike õigusaktidega, mis käsitlevad keskkonnakaitset, avalikku korda, julgeolekut või tervisekaitset, [...]”

Liikmesriigi õigusnormid

- 12 Madalmaade 1993. aastal vastu võetud mitmeaastase ohtlike jäätmete kõrvaldamise kava (edaspidi „mitmeaastane kava”) paragrahvi 6 viiendas lõigus on sätestatud:

„Kui välismaal leidub kõrgema kvaliteediga jäätmetöötlustehnikat või kui teatud jäätmete töötlemise võimsus on Madalmaades ebapiisav, lubatakse jäätmeid eksportida, kui see ei takista nende kõrvaldamist Madalmaades vähemalt samaväärsel tasemel. Viimasel juhul need ladustatakse kuni kõrvaldamiseni.” [mitteametlik tõlge]

- 13 Mitmeaastase kava teise osa valdkondlikus kavas 19 on täpsustatud, et õlifiltrite eksportimine pole lubatud, kui neid filtreid ei töödelda välismaal kõrgema kvaliteediga kui Madalmaades.
- 14 Mitmeaastase kava teise osa valdkondlikus kavas 10, mis käsitleb põletatavaid jäätmeid, on iseseisvuse põhimõtte alusel sätestatud, et ohtlike põletatavate jäätmete eksport peab olema võimalikult piiratud, eriti seetõttu, et põletusheitmetega seotud nõuded on välismaal vähem karmid kui Madalmaades.
- 15 Selles valdkondlikus kavas püütakse võimalikult tõhusat kõrvaldamisviisi leida ka sel teel, et AVR Chemie CV-le (edaspidi „AVR Chemie”) antakse nn jäätmekäitlusülesanne. Nii määratakse AVR Chemie ainsaks lõppettevõtjaks ohtlike jäätmete põletamise alal kõrgjõudlusega pöörlevas põletusahjus. Jäätmeid, mida tuleb põletada sellises ahjus, tohib eksportida ainult AVR Chemie, kelle tegevusluba sisaldab reguleerivaid tingimusi, mille eesmärk on vältida soovimatut hinnatõusu.
- 16 AVR Chemie vorm on usaldusühing, mille liikmed on Madalmaade riik, Rotterdami omavalitsusüksus ja kaheksa tööstusettevõtjat, kelle hulka kuulub Akzo Nobel Nederland. Madalmaade riigile ja Rotterdami omavalitsusüksusele kuulub AVR Chemies kokku 55% osalus.
- 17 Madalmaade riiki esindab AVR Chemie nõukogus ka keskkonnaministeeriumi jäätmeameti direktor. Selle ameti ülesanne on määrata Madalmaade jäätmete eksportimise poliitika suund ning tema on see, kes konkreetselt otsustab, kas eksporti võib lubada või mitte.

Põhikohtuasja faktilised asjaolud

- 18 1994. aastal palus Dusseldorp luba eksportida Saksamaale kaks partiid õlifiltreid ja muid samalaadseid jäätmeid, millest esimese suurus oli 2000 ja teise oma 60 tonni, et Factron neid seal töötleks.
- 19 Kahe 22. augustil 1994 tehtud otsusega esitas minister sellele ekspordile mitmeaastase kava ning määruse artikli 7 lõike 2 ja lõike 4 punkti a sätete alusel nende koosmõjus vastuväiteid.

- 20 13. septembril 1994 esitasid Dusseldorp, Factron ja Dusseldorp Lichtenvoorde nende kahe otsuse vastu kaebuse.
- 21 Kui kaks Madalmaade keskkonnaministeeriumi ametnikku olid Factroni rajatise külastanud, kuulutas minister 8. detsembril 1994 tehtud uue otsusega asjaomaste isikute etteheited põhjendamatuks, sest Factroni töötlemismeetod ei olnud tõhusam kui Madalmaade jäätmetöötlus- ja -käitlusettevõtja AVR Chemie oma.
- 22 Dusseldorp, Factron ja Dusseldorp Lichtenvoorde esitasid 18. jaanuaril 1995 Nederlandse Raad van Statele hagiavalduse, kus nõudsid, et tühistataks ministri 8. detsembri 1994. aasta otsus, mis ei ole nende arvates ühenduse õigusnormidega kooskõlas.

Eelotsuse küsimused

- 23 Kaheldes, kuidas vastata küsimusele, kas mitmeaastases kavas rakendatavat iseseisvuse ja läheduse põhimõtet võib kohaldada taaskasutatavate jäätmete saadetiste suhtes, esitas liikmesriigi kohus Euroopa Kohtule järgmised neli eelotsuse küsimust:

„1) a) Kui pidada silmas nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 259/93 (jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral) ja nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi (jäätmete kohta, muudetud direktiiviga 91/156/EMÜ) ülesehitust, vaadeldes neid koos, siis kas iseseisvuse ja läheduse põhimõtet saab kohaldada ainult kõrvaldatavate jäätmete liikmesriikidevaheliste saadetiste suhtes või ka siis, kui need jäätmed on taaskasutatavad?

b) Kui Euroopa Kohus leiab, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet ei saa määruse (EMÜ) nr 259/93 ja direktiivi 75/442/EMÜ alusel taaskasutatavate jäätmete liikmesriikidevaheliste saadetiste suhtes kohaldada, kas siis saab selliseid õigusnorme nagu Madalmaade valitsuse poolt 1993. aasta juunis kehtestatud mitmeaastases ohtlike jäätmete kõrvaldamise kavas selle kohta sätestatud normid õigustada EÜ asutamislepingu artikliga 130t?

2) Eespool viidatud mitmeaastase kavaga rakendatakse iseseisvuse ja läheduse põhimõtet, nõudes, et püütaks saavutada kõige tõhusam kõrvaldamisviis (sh taaskasutusviis) ja kõrvaldamise katkematus. Kas see kujutab endast nende põhimõtete õiget rakendamist?

3) a) Kas juhul, kui mitmeaastases kavas taaskasutatavate jäätmete ekspordile vastuväidete esitamiseks määratud kriteeriumid on iseenesest vastuvõetavad, võib siin tegemist olla samaväärse toimega meetmega EÜ asutamislepingu artikli 34 tähenduses ja kas sellele on õigustust?

b) Kas selles suhtes on tähtsust küsimusel, kas iseseisvuse ja läheduse põhimõtet – juhul kui neid võib taaskasutatavate jäätmete suhtes kohaldada – kohaldatakse peamiselt ühenduses kui tervikus või ainult liikmesriigi tasandil?

4) Kas sellised ainuõigused, mille Madalmaade võimud on AVR Chemie CV-le mitmeaastase kava II osa valdkondliku kavaga 10 ohtlike jäätmete põletamiseks andnud, on mitmeaastases kavas selle kohta esitatud põhjendusi arvestades kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 90 lõigetega 1 ja 2 koosmõjus artikliga 86?”

Esimene küsimus

- 24 Esimese küsimusega tahab liikmesriigi kohus peamiselt teada, kas direktiivi ja määrust tuleb tõlgendada selliselt, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet saab taaskasutatavate jäätmete saadetiste suhtes kohaldada. Eitava vastuse korral küsib ta, kas artikkel 130t lubab liikmesriikidel laiendada nende põhimõtete kohaldamist selliste jäätmete suhtes.

Direktiivi ja määruse tõlgendamine

- 25 Madalmaade valitsus ja Taani valitsus leiavad, et see, kui direktiivis ja määruses pole taaskasutatavate jäätmete puhul iseseisvuse ja läheduse põhimõtet sõnaselgelt mainitud, ei takista nende põhimõtete kohaldamist seda liiki jäätmete suhtes. Direktiivi artikkel 7 ei anna andmetest, mis jäätmekavades peavad olema, ammendavat loetelu.
- 26 Dusseldorp, Prantsuse valitsus ja komisjon leiavad seevastu, et nii sellest, et direktiivis ja määruses pole taaskasutatavate jäätmete puhul iseseisvuse ja läheduse põhimõtet sõnaselgelt mainitud, kui ka määruse ülesehitusest järeldub, et neid põhimõtteid ei saa taaskasutatavate jäätmete puhul arvesse võtta.
- 27 Selles osas tuleb esmalt rõhutada, et direktiivi artiklis 7 on sätestatud, et liikmesriigid peavad koostama jäätmekavad, eriti selleks, et saavutada artiklites 3, 4 ja 5 nimetatud eesmärgid. Nende sätete hulgast viitab ainult artikkel 5 iseseisvuse ja läheduse põhimõttele ja sedagi üksnes seoses kõrvaldatavate jäätmetega. Ka seitsmes põhjendus, mis neile põhimõtetele viitab, puudutab ainult selle kategooria jäätmeid.
- 28 Teiseks mainitakse neid põhimõtteid sõnaselgelt ainult määruse kümnendas põhjenduses, kus neid seostatakse ainult kõrvaldatavate jäätmetega, ja artikli 4 lõike 3 punkti a alapunktis i ja punktis b, kus määratakse kindlaks, mis laadi meetmeid liikmesriigid ning lähte- ja sihtkoha pädevad ametiasutused võivad nende rakendamiseks võtta. Et see säte kuulub määruse II jaotise peatükki A, puudutab ta ainult kõrvaldatavate jäätmete saadetisi.
- 29 Määruse artiklis 7, mis asub taaskasutatavaid jäätmeid käsitlevas peatükis B ja vastab eespool viidatud artiklile 4, ei ole iseseisvuse ja läheduse põhimõtte rakendamiseks meetmete võtmise võimalust ette nähtud.
- 30 Nii järeldub direktiivi ja määruse sätetest ning viimase ülesehitusest, et kumbki kahest õigusaktist ei näe ette iseseisvuse ja läheduse põhimõtte kohaldamist taaskasutatavate jäätmete suhtes.
- 31 Seda järeldust kinnitab nõukogu 7. mai 1990. aasta resolutsioon jäätmepoliitika kohta (EÜT C 122, lk 2), millele viidatakse direktiivi teises põhjenduses. Selles resolutsioonis täpsustab nõukogu, et iseseisvuse eesmärki ei kohaldata jäätmete ringlussevõtu suhtes.
- 32 Lisaks on määruse andmise esialgse ettepaneku seletuskirjas (KOM(90) 415 lõplik – SYN 305, 26.10.1990) märgitud, et läheduse kriteeriumiga saab õigustada võimude sekkumist kõrvaldatavate jäätmete korral. Taaskasutatavate jäätmete puhul pole seda kriteeriumi mainitud; nende suhtes saab kohaldada ainult keskkonnaohutu jäätmekäitluse kriteeriumi.
- 33 Viimaks tuleb rõhutada, et kõrvaldatavate ja taaskasutatavate jäätmete erinevas kohtlemises kajastuvad eri rollid, mida need kaht liiki jäätmed peaksid ühenduse keskkonnapoliitika arengus mängima hakkama. Määratluse kohaselt saavad üksnes

taaskasutatavad jäätmed aidata rakendada taaskasutuse eelistamise põhimõtet, mis on sätestatud määruse artikli 4 lõikes 3. Just selleks, et edendada taaskasutust ühenduses tervikuna, eelkõige tõhusama tehnika kasutuselevõtmise teel, nägigi ühenduse õigusloomeorgan ette, et seda liiki jäätmed võivad liikmesriikide vahel töötlemise otstarbel vabalt liikuda, tingimusel, et vedu ei ohusta keskkonda. Seega kehtestas ta nende jäätmete ühendusesisestele vedudele paindlikuma korra, millega iseseisvuse ja läheduse põhimõte on vastuolus.

- 34 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb seega järeldada, et määrust ja direktiivi peab tõlgendama nii, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet ei saa taaskasutatavate jäätmete suhtes kohaldada.

Asutamislepingu artikli 130t tõlgendamine

- 35 Dusseldorpi ja komisjoni arvates ühtlustati määrusega liikmesriikidevahelisi jäätmesaadetisi puudutavad eeskirjad täielikult, nii et need riigid tohivad jäätmete saatmist keelata ainult selle määruse alusel. Lisaks lubab asutamislepingu artikkel 130t liikmesriikidel õigusnorme kehtestada ainult siis, kui need on näiteks kooskõlas asutamislepingu artikliga 30 ja sellele järgnevate sätetega. Mitmeaastane kava sisaldab Dusseldorpi ja komisjoni väitel aga asutamislepingu artikli 34 järgi keelatud koguseliste ekspordipiirangutega samaväärse toimega meetmeid, mida ei saa õigustada ei ülekaalukate keskkonnakaitseõuete ega EÜ asutamislepingu artikliga 36.
- 36 Madalmaade valitsuse arvates võib nii määruse sõnastusest ja ülesehitusest kui ka asutamislepingu artiklist 130t järeldada, et artikli 130s alusel võetud meetmed kujutavad endast minimaalset ühtlustamist. Neil asjaoludel ei takista miski liikmesriike püüdmast artikli 130t alusel kõrgemat kaitsetaset saavutada. Lisaks ei ole mitmeaastane kava asutamislepinguga vastuolus ega sisalda ekspordikeeldu. Teise võimalusena väidab Madalmaade valitsus, et kui mitmeaastane kava kujutabki endast ekspordikeeldu artikli 34 tähenduses, on see keeld asutamislepingu artikli 36 alusel õigustatud tõhusama jäätmekõrvaldusviisi otsimisega ja jäätmekõrvalduse katkematusena, mille eesmärk on inimeste tervise ja elu kaitse.
- 37 Tuleb nentida, et direktiiv ja määrus kehtestati asutamislepingu artikli 130s alusel, millele asutamislepingu artiklis 130t viidatakse.
- 38 Asutamislepingu artiklis 130t on sätestatud:
- „Artikli 130s kohaselt võetud kaitsemeetmed ei takista liikmesriiki säilitamast või kasutusele võtmast rangemaid kaitsemeetmeid. Niisugused meetmed peavad olema kooskõlas käesoleva lepinguga. Neist teatatakse komisjonile.”
- 39 Seega tuleb uurida, kas niisugused meetmed, nagu mitmeaastases kavas iseseisvuse ja läheduse põhimõtte kohaldamiseks taaskasutatavate jäätmete suhtes on võetud, on selle sätte kohaselt asutamislepingu artikliga 34 kooskõlas.
- 40 Nimetatud säte keelab liikmesriikidevahelised koguselised ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt käsitleb see säte meetmeid, mille eesmärk või tagajärg on konkreetselt ekspordi takistamine ning liikmesriigi sisekaubanduse ja selle ekspordikaubanduse erinev

kohtlemine, nii et kodumaistele toodetele või siseturule on teiste liikmesriikide kaubanduse või toodete arvelt antud eriline eelis (14. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 155/80: Oebel, EKL 1081, lk 1993, punkt 15).

- 41 Mitmeaastase kava teise osa valdkondlikus kavas 19 on ette nähtud, et eksportimine pole lubatud, kui õlifiltreid ei töödelda välismaal kõrgema kvaliteediga kui Madalmaades.
- 42 Tuleb nentida, et sellise sätte eesmärk ja tagajärg on ekspordi takistamine ja erilise eelise andmine kodumaistele toodetele.
- 43 Siiski väidab Madalmaade valitsus esiteks, et eespool viidatud mitmeaastase kava sätet saab õigustada ülekaaluka keskkonnakaitsenõudega. Tema arvates on asjaomased meetmed vajalikud selleks, et AVR Chemie saaks tasuvalt tegutseda, nii et tal oleks piisavalt kõrvaldatavat materjali, ja selleks, et tagada tema piisav varustamine õlifiltritega kütusena kasutamise eesmärgil. Ebapiisava varustatuse korral peaks AVR Chemie kasutama vähem keskkonnahoidlikku kütust või hankima muid kütuseid, mis oleksid sama keskkonnahoidlikud, kuid põhjustaksid lisakulusid.
- 44 Isegi kui liikmesriigi kõnealust meedet saaks õigustada keskkonnakaitsesega, piisab, kui nentida, et Madalmaade valitsuse argumendid oma kodumaise ettevõtja AVR Chemie tasuvuse ja kulude kohta, millega tal tuleb silmitsi seista, on majanduslikud. Euroopa Kohus on aga varem otsustanud, et puhtmajanduslike eesmärkidega ei saa kaupade vaba liikumise aluspõhimõtte piiramist õigustada (28. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-120/95: Decker, EKL 1998, lk I-1831, punkt 39).
- 45 Teiseks leiab Madalmaade valitsus, et mitmeaastase kava vaidlusalust sätet saab õigustada asutamislepingu artiklis 36 ette nähtud erandiga, mis on seotud inimeste elu ja tervise kaitsega.
- 46 Tuleb rõhutada, et selline õigustus oleks asjakohane, kui õlifiltrite töötlemine teistes liikmesriikides ja nende eksportimisest põhjustatud pikemad veod ohustaksid inimeste elu ja tervist.
- 47 Kohtutoimikust ei nähtu aga, et see nii oleks. Esiteks nõustus Madalmaade valitsus ise, et filtrite töötlemine Saksamaal on võrreldav sellega, kuidas seda teeb AVR Chemie. Teiseks ei ole tõendatud, et õlifiltrite vedu ohustaks keskkonda või inimeste elu ja tervist.
- 48 Sellest järeldub, et sellised taaskasutatavate jäätmete ekspordi piirangud, nagu on kehtestatud Madalmaade õigusnormides, ei ole inimeste elu ja tervise kaitsmiseks asutamislepingu artikli 36 mõttes vajalikud.
- 49 Seega tuleb järeldada, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtte kohaldamisel taaskasutatavate jäätmete, näiteks õlifiltrite suhtes on eesmärgiks ja tagajärjeks nende jäätmete ekspordi piiramine, ilma et sellisel juhul nagu põhikohtuasjas saaks seda õigustada ülekaaluka keskkonnakaitsenõudega või sooviga kaitsta inimeste elu ja tervist asutamislepingu artikli 36 tähenduses. Seega ei saa liikmesriik iseseisvuse ja läheduse põhimõtte kohaldamiseks selliste jäätmete suhtes tugineda asutamislepingu artiklile 130t.
- 50 Neil asjaoludel tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi ja määrust ei saa tõlgendada nii, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet saaks taaskasutatavate jäätmete saadetiste suhtes kohaldada. Asutamislepingu artikkel 130t ei luba liikmesriikidel nende

põhimõtete kohaldamist sellistele jäätmetele laiendada, kui nad osutuksid ekspordipiiranguks, mida ei õigusta ei ülekaalukas keskkonnakaitsenõue ega ükski asutamislepingu artiklis 36 sätestatud erand.

Teine ja kolmas küsimus

- 51 Teise ja kolmanda küsimuse esitas eelotsusetaotluse teinud kohus ainult juhuks, kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet saab kas direktiivi ja määruse või asutamislepingu artikli 130t alusel taaskasutatavate jäätmete suhtes kohaldada.
- 52 Võttes arvesse esimesele küsimusele antud vastust, ei ole neile küsimustele vaja vastata.

Neljas küsimus

- 53 Neljanda küsimusega tahab liikmesriigi kohus teada, kas sellised ainuõigused, nagu on AVR Chemiele mitmeaastase kava kohaselt rakendatava poliitika raames antud, on kooskõlas asutamislepingu artiklites 90 ja 86 sätestatud konkurentsieeskirjadega. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 97 rõhutas, tuleb selliseid ainuõigusi, millele liikmesriigi kohus viitab, mõista selliselt, et need hõlmavad korrigeerimise üldist põletamise valdkonnas antud ainuõigust kui ka igasuguseid vaidlusalusest sättest tulenevaid ainuõigusi. Viimane puudutab õlifiltrite ekspordi keeldu, kui nende töötlemine välismaal ei ole tõhusam kui Madalmaades.
- 54 Seega küsib liikmesriigi kohus sisuliselt, kas sellised õigusnormid nagu mitmeaastane kava, millega üks liikmesriik kohustab ettevõtjaid andma oma taaskasutatavad jäätmed, näiteks õlifiltrid, üle kodumaisele ettevõtjale, kellele ta on andnud ohtlike jäätmete põletamise ainuõiguse, välja arvatud juhul, kui nende jäätmete töötlemine teises liikmesriigis on tõhusam kui selle ettevõtja oma, on vastuolus asutamislepingu artikliga 90 koosmõjus artikliga 86.
- 55 Madalmaade valitsus leiab, et AVR Chemiel ei ole ainuõigust, nii et artiklit 90 ei saa käesoleval juhul põhikohtuasjas kohaldada.
- 56 Dusseldorp leiab omalt poolt, et Madalmaade võimude poolt AVR Chemiele antud ainuõigused on vastuolus asutamislepingu artikli 90 lõikega 1 koosmõjus artikliga 86. Lisaks ei saa neid õigusi õigustada asutamislepingu artikli 90 lõikega 2, sest Madalmaade jäätmekõrvaldamisstruktuuri saaks säilitada ka meetmetega, mis mõjutaksid konkurentsi ja kaupade vaba liikumist vähem.
- 57 Komisjon meenutab, et asjaolu, et liikmesriik annab teatud jäätmete töötlemise loa ainult ühele tema territooriumil asuvale ettevõtjale, ei ole iseenesest vastuolus asutamislepingu artikliga 90 koosmõjus artikliga 86.
- 58 Kohtutoimikust selgub, et AVR Chemie määrati ainsaks lõppettevõtjaks ohtlike jäätmete põletamise alal. Seega ei saa öelda, et sellel ettevõtjal oleks ainuõigus asutamislepingu artikli 90 lõike 1 tähenduses.
- 59 Selles sättes on ette nähtud, et liikmesriigid ei jõusta ega säilita mingeid meetmeid, mis on vastuolus asutamislepingu eeskirjadega, eriti konkurentsieeskirjadega.

- 60 Selles osas tuleb rõhutada, et ohtlike jäätmete põletamise ainuõiguse andmist kogu teatud liikmesriigi territooriumil tuleb käsitada nii, nagu oleks selle õiguse saanud ettevõtja asetatud ühisturu olulises osas turgu valitsevasse seisundisse (vt selle kohta 18. juuni 1991. aasta otsust kohtuasjas C-260/89: ERT, EKL 1991, lk I-2925, punkt 31).
- 61 Kuigi ainuüksi valitseva seisundi tekitamise asjaolu ei ole asutamislepingu artikliga 86 iseenesest vastuolus, rikub liikmesriik artiklis 90 koosmõjus artikliga 86 kehtestatud keelde juhul, kui ta võtab vastu õigus- või haldusnormid, mis ajendavad ettevõtjat, kellele ainuõigused anti, oma valitsevat seisundit kuritarvitama (vt selle kohta 13. detsembri 1991. aasta otsust kohtuasjas C-18/88: GB-Inno-BM, EKL 1991, lk I-5941, punkt 20).
- 62 Selles osas selgub kohtutoimikust, et mitmeaastase kava alusel keelas Madalmaade valitsus põhikohtuasja hagejal õlifiltreid eksportida ning sellega kohustas teda sisuliselt andma oma õlifiltrid ehk taaskasutatavad jäätmed üle kodumaisele ettevõtjale, kellele kuulub ohtlike jäätmete põletamise ainuõigus, olgugi et teises liikmesriigis pakutav töötlemiskvaliteet oli kodumaise ettevõtja omaga võrreldav.
- 63 Sellise kohustuse tagajärg on kodumaise ettevõtja toetamine, lubades tal töödelda jäätmeid, mis olid mõeldud töötlemiseks kolmanda ettevõtja poolt. Seega piirab ta lõpptulemusena turgu ja see on vastuolus asutamislepingu artikli 90 lõikega 1 koosmõjus artikliga 86.
- 64 Tuleb siiski uurida, kas seda kohustust saaks pidada õigustatuks üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamiseiga asutamislepingu artikli 90 lõike 2 tähenduses.
- 65 Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et nimetatud sättele saab tugineda selleks, et õigustada asutamislepingu artikliga 86 vastuolus olevat meetet, mis on võetud ettevõtja kasuks, kellele liikmesriik on andnud ainuõigusi, kui see meete on ettevõtjale määratud eriülesannete täitmiseks vajalik ega mõjuta kaubanduse arengut määral, mis oleks vastuolus ühenduse huvidega (vt selle kohta 19. mai 1993. aasta otsust kohtuasjas C-320/91: Corbeau, EKL 1993, lk I-2533, punkt 14, ja 23. oktoobri 1997. aasta otsust kohtuasjas C-159/94: komisjon vs. Prantsusmaa, EKL 1997, lk I-5815, punkt 49).
- 66 Seoses sellega väidab Madalmaade valitsus, et vaidlusaluste õigusnormide eesmärk on vähendada ohtlike jäätmete põletamise eest vastutava ettevõtja kulusid, nii et ta saaks majanduslikult elujõuline olla.
- 67 Kuid isegi kui sellele ettevõtjale usaldatud ülesanne võib kujutada endast üldist majandushuvi esindavat ülesannet, peab Madalmaade valitsus, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 108 rõhutas, tõendama oma riigi kohut rahuldaval viisil, et seda eesmärki ei ole võimalik muude vahenditega saavutada. Seega saab asutamislepingu artikli 90 lõiget 2 kohaldada ainult siis, kui on tõendatud, et vaidlusaluse meetmeta ei suudaks asjaomane ettevõtja talle usaldatud ülesannet täita.
- 68 Neil asjaoludel tuleb neljandale eelotsuse küsimusele vastata, et sellised õigusnormid nagu mitmeaastane kava, millega üks liikmesriik kohustab ettevõtjaid andma oma taaskasutatavad jäätmed, näiteks õlifiltrid, üle kodumaisele ettevõtjale, kellele ta on andnud ohtlike jäätmete põletamise ainuõiguse, välja arvatud juhul, kui nende jäätmete töötlemine teises liikmesriigis on tõhusam kui selle ettevõtja oma, sest selliste õigusnormide tagajärjel toetatakse ilma objektiivse põhjuseta ning ilma, et see oleks

üldhuviülesannete täitmiseks vajalik, kodumaist ettevõtjat ja tugevdatakse tema turgu valitsevat seisundit, on vastuolus asutamislepingu artikliga 90 koosmõjus artikliga 86.

Kohtukulud

- 69 Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade valitsuse, Taani valitsuse ja Prantsuse valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

vastates Nederlandse Raad van State 23. aprilli 1996. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

1. Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ (jäätmete kohta, muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ) ning nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määrust (EMÜ) nr 259/93 (jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral) ei saa tõlgendada nii, et iseseisvuse ja läheduse põhimõtet saaks taaskasutatavate jäätmete saadetiste suhtes kohaldada. EÜ asutamislepingu artikkel 130t ei luba liikmesriikidel nende põhimõtete kohaldamist sellistele jäätmetele laiendada, kui nad osutuksid ekspordipiiranguks, mida ei õigusta ei ülekaalukas keskkonnakaitsevennõue ega ükski asutamislepingu artiklis 36 sätestatud erand.

2. Sellised õigusnormid nagu mitmeaastane kava, millega üks liikmesriik kohustab ettevõtjaid andma oma taaskasutatavad jäätmed, näiteks õlifiltrid, üle kodumaisele ettevõtjale, kellele ta on andnud ohtlike jäätmete põletamise ainuõiguse, välja arvatud juhul, kui nende jäätmete töötlemine teises liikmesriigis on tõhusam kui selle ettevõtja oma, sest selliste õigusnormide tagajärjel toetatakse ilma objektiivse põhjuseta ning ilma, et see oleks üldhuviülesannete täitmiseks vajalik, kodumaist ettevõtjat ja tugevdatakse tema turgu valitsevat seisundit, on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 90 koosmõjus artikliga 86.

Ragnemalm

Mancini

Kapteyn

Murray

Hirsch

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 25. juunil 1998 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Kuuenda koja esimees

R. Grass

H. Ragnemalm