

## EUROOPA KOHTU OTSUS

9. juuli 1992\*

Kohustuste rikkumine –Teisest liikmesriigist pärit jäätmete ladestamise keeld

[...]

Kohtuasjas C-2/90,

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: õigustalituse ametnik Maria Condou-Durande ja õigustalituse ametnik Xavier Lewis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse esindaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

hageja,

*versus*

**Belgia Kuningriik**, esindaja: välisasjade, väliskaubanduse ja arengukoostöö ministeeriumi haldusdirektor Robert Hoebaer, keda abistas Valloonia põllumajandus-, keskkonna- ja elamumajandusministeeriumi atašee P. Cartuyvels, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Belgia saatkond, 4 rue des Girondins,

kostja,

mille esemeks on hagi tunnustamaks, et teistest liikmesriikidest või muust Belgia piirkonnast kui Valloonia pärit jäätmete hoidmise, ladestamise või kaadamise, või hoidmiseks, ladestamiseks või kaadamiseks andmise keelustamisega Valloonias, on Belgia Kuningriik rikkunud nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivist 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, 25.07.1975, lk 39), nõukogu 6. detsembri 1984. aasta direktiivist 84/631/EMÜ ohtlike jäätmete piiriüleste saadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses (EÜT L 326, 13.12.1984, lk 31) ja EMÜ asutamislepingu artiklitest 30 ja 36 tulenevaid kohustusi.

## EUROOPA KOHUS

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

kohtujurist: F. G. Jacobs,

---

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

kuulanud ära suuliseks menetluseks koostatud ettekande,

kuulanud 27. novembri 1990. aasta, 4. juuli 1991. aasta ja 28. jaanuari 1992. aasta istungitel ära poolte kohtukõned,

kuulanud 10. jaanuari 1991. aasta, 19. septembri 1991. aasta ja 29. jaanuari 1992. aasta istungitel ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

#### **Põhjendused**

1. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas oma 3. jaanuaril Euroopa Kohtusse saabunud hagiga EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel hagi tunnustamiseks, et teistest liikmesriikidest või muust Belgia piirkonnast kui Valloonia pärit jäätmete hoidmise, ladestamise või kaadamise, või hoidmiseks, ladestamiseks või kaadamiseks andmise keelustamisega Valloonias, on Belgia Kuningriik rikkunud nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivist 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, 25.07.1975, lk 39), nõukogu 6. detsembri 1984. aasta direktiivist 84/631/EMÜ ohtlike jäätmete piiriüleste saadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses (EÜT L 326, 13.12.1984, lk 31) ja EMÜ asutamislepingu artiklitest 30 ja 36 tulenevaid kohustusi.

2. Kohtutoimikust nähtub, et põhiline meede, mis reguleerib jäätmehooldust Valloonias, on Valloonia regionaalnõukogu 5. juuli 1985. aasta dekreet jäätmete kohta (Moniteur belge, 14. detsember 1985), mille eesmärk on takistada jäätmete tekkimist, soodustada jäätmeringlust ning energia ja materjalide ringlussevõttu ning korraldada jäätmete kõrvaldamine (artikkel 1).

3. Vastavalt kõnealuse dekreeidi artikli 19 lõikele 6, mis andis Valloonia maakonnanõukogule volituse kehtestada erinorme, et reguleerida luba omavate prügilate, hoiukohtade ja töötlemisrajatiste kasutamist välisriikidest ja teistest Belgia piirkondadest pärit prügi jaoks, võttis nõukogu 19. märtsil 1987. aastal vastu dekreeidi teatud jäätmete kaadamise kohta Valloonias (Moniteur belge, 28. märts 1987, lk 4671).

4. Vastavalt antud dekreeidi artiklile 1, mida on muudetud 9. ja 23. juuli 1987. aasta dekreediga, „Välisriigist pärit jäätmete hoidmine, ladestamine või kaadamine või hoidmiseks, ladestamiseks või kaadamiseks andmine loa alusel tegutsevasse jäätmehoiukohtadesse, -hoidlatesse ja prügilatesse on keelatud [...], v.a hoiukohad, mis asuvad mürgiste jäätmete hävitamis-, neutraliseerimis- ja kõrvaldamisrajatiste juures.

Esimeses lõikes nimetatud rajatiste käitajatel on keelatud lubada või lasta välisriigist pärit jäätmeid ladestada või kaadata nende rajatistes.“

5. Dekreedi artikkel 2 sätestab, et artiklis 1 sätestatu suhtes võib välisriigi ametivõimude palvel teha mööndusi. Erandit võib lubada siiski üksnes teatud perioodiks ja selle aluseks peavad olema tõsised ja erakordsed asjaolud.

6. Vastavalt artiklile 3 kehtib artiklis 1 sätestatud keeld ka jäätmetele, mis on pärit mõnest muust Belgia piirkonnast kui Valloonia. Erandeid võib teha vastavalt Valloonia ja teiste Belgia piirkondade vahelistele kokkulepetele.

7. Dekreedi artikkel 5 on sõnastatud järgmiselt:

“Jäätmed, mis ei ole tekkinud Valloonias, loetakse välisriigist või muust Belgia piirkonnast kui Valloonia pärinevateks jäätmeteks.

Kui jäätmed tekivad sellise protsessi tulemusel, milles osalevad kaks või enam riiki või piirkonda, siis loetakse päritoluriigiks või -piirkonnaks see riik või piirkond, kus sellekohase varustusega ettevõttes toimus viimane oluline majanduslikel põhjustel tehtud töötlemine.

[...].”

8. Komisjon leidis, et Belgia õigus oli vastuolus ühenduse õigusega, kuivõrd see keelas teistest liikmesriikidest pärit jäätmete kaadamise Valloonias, ja et 19. märtsi 1987. aasta dekreedi artikli 3 ja 5 koosmõjul keelati Valloonias teistest liikmesriikidest pärit jäätmete kaadamine, mida oli majanduslikel põhjustel oluliselt töödeldud mõnes muus Belgia piirkonnas. Seetõttu algatas komisjon asutamislepingu artikli 169 alusel Belgia Kuningriigi vastu menetluse.

9. Kohtuasja faktide, menetluskäigu ja poolte argumentide osas viidatakse kohtuistungil ettekandele. Kohtutoimiku neid materjale käsitletakse järgnevalt ainult niivõrd, kuivõrd on vaja kohtuotsuse põhjendamiseks.

10. Komisjon väidab, et Belgia normid on vastuolus direktiiviga 75/442/EMÜ ja direktiiviga 84/631/EMÜ ning asutamislepingu artiklitega 30 ja 36.

### **Direktiiv 75/442/EMÜ**

11. Komisjon väidab, et ükski direktiivi 75/442/EMÜ säte ei anna luba sellise üldise keelu kehtestamiseks, nagu Belgia õigus sätestab. Peale selle on selline keeld vastuolus direktiivi eesmärkide ja sätete struktuuriga, millega taotletakse jäätmete vaba liikumise tagamist

tingimustel, et see pole ohtlik inimeste tervisele või keskkonnale.

12. Direktiiv 75/442/EMÜ annab teatud põhimõtted jäätmete kõrvaldamise kohta ja sisaldab üldsätteid.

13. Seega annab direktiiv liikmesriikidele võimaluse võtta asjakohaseid meetmeid, et edendada jäätmete tekkimise vältimist, jäätmete ringlussevõttu ja töötlemist ning samuti sellised meetmed, mis on vajalikud, tagamaks jäätmete kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Samuti nõuab direktiiv, et liikmesriigid määravad kindlad pädevad asutused jäätmekõrvaldamistoimingutega seotud planeerimise, organiseerimise, lubade andmise ja järelevalve jaoks ja sätestab, et ettevõtted, kes veavad, koguvad, hoiavad, ladestavad või töötlevad oma jäätmeid või kolmandate isikute jäätmeid, peavad selleks saama loa või teostab nende üle järelevalvet pädev asutus.

14. Eelpool toodust järeldub, et ei kõnealuse direktiivi sätestatud üldine süsteem ega ükski selle säte ei viita otseselt liikmesriikidevahelisele jäätmekehtedele, samuti pole direktiivis ühtegi täpset keeldu selliste meetmete vastuvõtmise suhtes, nagu on sätestatud vaidlustatud normidega. Seega tuleb tõdeda, et komisjoni poolt väidetud direktiivi 75/442/EMÜ rikkumine ei ole kinnitust leidnud.

15. Lisaks kehtivad vaidlustatud õigusnormid jäätmetele üldiselt, tegemata vahet ohtlikel jäätmetel ja tavajäätmetel. Siiski, kuna ohtlike jäätmete kategooriat reguleerib ühenduse õiguses täpsemalt direktiiv 84/631/EMÜ, siis tuleb kõigepealt uurida selle direktiiviga sisseviidud süsteemi.

### **Direktiiv 84/631/EMÜ**

16. Direktiivi 84/631/EMÜ, mida on muudetud nõukogu 12. juuni 1986. aasta direktiiviga 86/279/EMÜ (EÜT 1986, L 181, lk 13) ja kohandatud tehnika arengut silmas pidades 23. detsembri 1986. aasta direktiiviga 87/112/EMÜ (EÜT 1987, L 48, lk 31), esimeses põhjenduses viidatakse ühenduse tegevuskavadele, mis reguleerivad ohtlike jäätmete kõrvaldamist. Teises põhjenduses märgitakse, et liikmesriigid on kohustatud võtma vajalikud meetmed, et tagada mürgiste ja ohtlike jäätmete kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Kolmandas põhjenduses sätestatakse, et jäätmete kõrvaldamiseks parimates võimalikes tingimustes võib olla vajalik liikmesriikidevaheline jäätmevedu ja seitsmendas põhjenduses märgitakse, et ohtlike jäätmete üle peab olema järelevalve ja kontroll nende tekkimise hetkest alates kuni nende töötlemise või lõpliku ohutu kõrvaldamiseni.

17. Neid eesmärke silmas pidades sätestab direktiiv kõnealuste jäätmete kõrvaldamise tingimused, tagamaks, et selline kõrvaldamine ei ohustaks inimeste tervist või keskkonda, sätestab lubade andmise süsteemi selliste jäätmete hoidmiseks, töötlemiseks ja ladestamiseks ning kohustab liikmesriike edastama komisjonile teatud andmeid luba omavate rajatiste, asutuste ja ettevõtete kohta.

18. Seoses ohtlike jäätmete piiriüleste saadetistega nende kõrvaldamise eesmärgil, sätestab direktiiv, et kui jäätmete omanik kavatses jäätmeid ühest liikmesriigist teise vedada või lasta seda vedada läbi ühe või enama liikmesriigi, peab ta teavitama asjaomaste liikmesriikide pädevaid ametivõime ühtse “veokirjaga”, mis sisaldab muuhulgas teavet jäätmete päritolu ja koostise kohta, teekonna ja kindlustuse ning meetmete kohta, mida rakendatakse ohutu veo tagamiseks (artikkel 3).

19. Piiriülest saadetist ei või läbi viia enne, kui asjaomaste liikmesriikide pädevad ametivõimud on teatise saamist kinnitanud. Need ametivõimud võivad esitada vastuväiteid keskkonnakaitse, avaliku korra ja julgeoleku või tervisekaitse seaduste ja määruste põhjal, mis on vastavuses direktiiviga, muude ühenduse instrumentide või kõnealuse teemaga seotud rahvusvaheliste konventsioonidega, millega asjaomane liikmesriik on liitunud (artikkel 4).

20. Järelikult võttis direktiiv 84/631/EMÜ tarvitusele tervikliku süsteemi, mis on muuhulgas seotud ohtlike jäätmete piiriüleste vedudega, mille eesmärk on need jäätmed kindlas asutuses kõrvaldada ja mis põhineb sellel, et jäätmeomanik edastab eelnevalt detailse teabe. Asjaomastel siseriiklikel ametivõimudel on õigus esitada vastuväiteid ja seega keelata teatud ohtlikud jäätmeveosed (mitte aga ohtlike jäätmete vedu üldiselt), et lahendada lahendada keskkonna- ja tervisekaitsega ning samuti julgeoleku ja avaliku korraga seotud probleeme. Seega, süsteem ei jäta liikmesriikidele võimalust keelata sellised vedod terviklikult.

21. Seega tuleb järeldada, et vaidlustatud Belgia normid, niivõrd kui need välistavad direktiivis sätestatud menetluse rakendamise ja kehtestavad täieliku ohtlike jäätmete impordikeelu Vallooniasse, ei ole kooskõlas kõnealuse direktiiviga, isegi kui need normid lubavad asjaomastel ametivõimudel teha teatud mööndusi.

### **Asutamislepingu artiklid 30 ja 36**

22. Seega jääb üle uurida kõnealuseid Belgia norme, lähtudes asutamislepingu artiklitest 30 ja 36, niivõrd kui need normid on seotud jäätmetega, mida ei reguleeri direktiiv 84/631/EMÜ.

23. Ei ole vaidlustatud, et ringlussevõetavatel ja korduskasutatavatel jäätmetel on – võimalik, et pärast töötlemist – oma kaubanduslik väärtus ja nad on “kaubad” asutamislepingu mõistes ning kuuluvad seega asutamislepingu artikli 30 ja sellele järgnevate artiklite alla.

24. Ringlussevõtuks ja korduskasutamiseks sobimatute jäätmete osas kuulab kohus poolte argumente selle kohta, kas sellised jäätmed kuuluvad artikli 30 ja sellele järgnevate artiklite alla.

25. Belgia valitsus väitis, et jäätmeid, mis on ringlussevõtuks ja korduskasutamiseks sobimatud,

ei saa pidada “kaupadeks” asutamislepingu artikli 30 ja järgnevate tähenduses. Need on olulise kaubandusliku väärtuseta ja seega ei saa neid müüa. Kõnealuste jäätmete kõrvaldamine või ladestamine kuulub asutamislepingu teenuste vaba osutamist käsitlevate sätete alla.

26. Vastuseks sellele väitele piisab kui märkida, et esemed, mida veetakse kaubandustehingu eesmärgil üle piiri, kuuluvad artikli 30 alla, sõltumata tehingu iseloomust.

27. Nagu kohtule selgitati, on praktikas keeruline vahet teha ringlussevõetavatel jäätmetel ja ringlussevõtmiseks sobimatutel jäätmetel, seda eriti piirikontrolli käigus. Selline eristamine põhineb ebakindlatel teguritel, mis võivad aja jooksul, vastavalt tehnika arengule, muutuda. Peale selle sõltub see, kas jäätmed on ringlussevõtuks sobilikud või mitte, ringlussevõtu maksumusest ja seega sellest, kas kavatsed korduskasutamine on kasumlik, mille tulemusel on jäätmete klassifitseerimine paratamatult subjektiivne ja muutuvatest teguritest sõltuv.

28. Seega võib järeldada, et jäätmeid – kas ringlussevõtuks sobivad või ei – tuleb lugeda “kaupadeks”, mille liikumist, vastavalt asutamislepingu artiklile 30, ei või põhimõtteliselt takistada.

29. Jäätmete liikumisele kehtestatud piirangute õigustamiseks väitis kostja riik, et vaidlustatud õigusnormid vastavad keskkonnakaitsega seotud pakilistele vajadustele ja tervisekaitse eesmärgile, mis on kaupade vaba liikumise eesmärgile ülimuslik, olles erakorraline ja ajutine kaitsemeede, tõkestamaks jäätmete juurdevoolu naaberriikidest Vallooniasse.

30. Keskkonnakaitsega seoses on oluline märkida, et jäätmed on erilised ained. Jäätmete kogunemine, isegi enne, kui see muutub inimeste tervisele ohtlikuks, on ohtlik keskkonnale, eriti pidades silmas iga regiooni või paikkonna piiratud jäätmete vastuvõtmise võimalusi.

31. Käesoleval juhul väitis Belgia valitsus, ja komisjon ei ole sellele vastuväiteid esitanud, et arvestades erakordselt ulatuslikku jäätmete juurdevoolu teistest piirkondadest nende ladestamiseks Vallooonias, ja pidades silmas selle regiooni piiratud võimalusi, oli tegu tõsise ohuga keskkonnale.

32. Järelikult tuleb pidada põhjendatuks väidet, et vaidlustatud meetmed olid õigustatud tuginedes keskkonnakaitse pakilistele vajadustele.

33. Komisjon väidab siiski, et nendele pakilistele vajadustele ei saa tugineda antud juhul, arvestades, et kõnealused meetmed on diskrimineerivad teistest liikmesriikidest pärit jäätmete vastu, mis pole rohkem ohtlikud, kui Vallooonias toodetud jäätmed.

34. Pakilist vajadust saab tõepoolest arvestada ainult meetmete puhul, mida rakendatakse ilma vahet tegemata nii siseriiklikele kui imporditud toodetele (vt muuhulgas 25. juuli 1991. aasta

otsust liidetud kohtuasjades C-1/90 ja C-176/90 *Aragonesa de Publicidad ja Publivia* (1991) EKL I-4151). Siiski, hinnates, kas kõnealune piirang on diskrimineeriv või ei, tuleb arvestada jäätmete erilist iseloomu. Asutamislepingu artikli 130r lõikes 2 sätestatud põhimõte, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas, millele rajaneb ühenduse tegevus seoses keskkonnakaitsega, eeldab, et iga piirkonna omavalitsus või muu kohalik ametiasutus võtab kasutusele sobivad meetmed, et tagada kohalike jäätmete kogumine, töötlemine ja kõrvaldamine; jäätmed tuleb seega kõrvaldada nende tootmiskohale nii lähedal kui võimalik, piiramaks jäätmete vedu nii palju, kui võimalik on.

35. Veelgi enam, see põhimõte on kooskõlas iseseisvuse ja läheduse põhimõtetega, mis sätestati 22. märtsi 1989. aasta Baseli konventsioonis ohtlike jäätmete üle piiri toimetamise ja kõrvaldamise kontrolli kohta ühenduses, millele ühendus on alla kirjutanud (vt *International Environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, lk 546).

36. Järelikult, arvestades erinevates kohtades toodetud jäätmete erinevusi ning jäätmete ja selle tootmiskoha vahelist seost, ei saa vaidlustatud meetmeid pidada diskrimineerivaks.

37. Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata selles osas, kui see on seotud jäätmetega, mis ei kuulu direktiiv 84/631/EMÜ kohaldamisalasse.

## **Kohtukulud**

38. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Belgia Kuningriigi hagi jäeti ainult osaliselt rahuldamata, siis vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 3 tuleb kohtukulud jätta kummagi poole enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

## **EUROOPA KOHUS**

otsustab:

- 1. Kuna Belgia Kuningriik on kehtestanud täieliku keelu teistest liikmesriikidest pärit ohtlike jäätmete hoidmisele, ladestamisele või kaadamisele Vallooonias ja seega välistanud nõukogu 6. detsembri 1984. aasta direktiivis 84/631/EMÜ ohtlike jäätmete piiriüleste saadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses sätestatud menetluse rakendamise, on Belgia Kuningriik rikkunud sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.**
- 2. Ülejäänud osas jätta hagi rahuldamata.**

