

Kohtuasi C-300/89

[...]

Direktiiv titaandioksiidi jäätmete kohta – Õiguslik alus

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

*11. juuni 1991**

Direktiiv titaandioksiidi jäätmete kohta – Õiguslik alus

Kohtuasjas C-300/89,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigusteenistuse liikmed õiguslike esindajate ülesannetes: Ricardo Gosalbo Bono ja Alain van Solinge, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigusteenistuse liige Guido Berardis, Centre Wagner, Kirchberg,

hageja,

keda toetab

Euroopa Parlament, esindaja: õigusnõunik Jorge Campinos, keda abistavad Euroopa Parlamendi õigusteenistuse liikmed õiguslike esindajate ülesannetes: Johann Schoo ja Kieran Bradley, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

menetlusse astuv pool,

versus

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindajad: õiguslike esindajate ülesannetes, nõukogu õigusteenistuse juhataja Arthur Alaln Dashwood ja sama teenistuse peadirektor Jill Aussant, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigusasjade direktor, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

mille esemeks on nõukogu 21. juuni 1989. aasta direktiivi 89/428/EMÜ, titaandioksiiditööstuse jäätmetest tuleneva saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise korra kohta (EÜT L 201, lk 56), kehtetuks tunnistamine,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias ja M. Díez de Velasco, kohtunikud Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler et M. Zuleeg,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Ruehl,

arvestades menetlusedokumente,

kuulanud 30. jaanuari 1991. aasta kohtuistungil ära poolte kohtukõned, kõnealusel istungil esindasid komisjoni õiguslike esindajatena R. Gosalbo Bono ja J. Amphoux,

kuulanud ära 13. märtsi 1991. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Euroopa Kohtu kantseleis 28. septembril 1989. aastal registreeritud hagiavaldusega alustas Euroopa Ühenduste Komisjon EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel hagi nõukogu 21. juuni 1989. aasta direktiivi 89/428/EMÜ, titaandioksiiditööstuse jäätmetest tuleneva saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise korra kohta (EÜT L 201, lk 56), kehtetuks tunnistamiseks.

2. Kõnealusel direktiivis, mis võeti EMÜ asutamislepingu artikli 130 S alusel nõukogus ühehäälselt vastu, „sätestatakse [...] vanematest tööstusettevõtetest pärinevate jäätmete põhjustatud saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise kord ning selle eesmärgiks on parandada konkurentsitingimusi titaandioksiiditootmise valdkonnas“ (artikkel 1). Sel eesmärgil sätestatakse direktiivis erinevate titaandioksiiditööstuse jäätmete käitlemise ühtlustatud tasandid. Erimenetlusi kasutavatest vanematest ettevõtetest pärinevate teatavate jäätmete osas kehtestatakse täielik keeld (artiklid 3 ja 4). Seevastu teistest vanematest ettevõtetest pärinevate jäätmete osas sätestatakse direktiiviga kahjulike toimeainete maksimaalsed lubatavad sisaldused (artiklid 6 ja 9).

3. Esitatud materjalidest ilmneb, et vaidlustatud õigusakti aluseks oli komisjoni poolt 18. aprillil 1983. aastal esitatud direktiivi ettepanek, mis põhines EMÜ asutamislepingu artiklidel 100 ja 235. Pärast ühtse Euroopa akti jõustumist muutis komisjon oma ettepaneku õiguslikku alust, osutades selle puhul edaspidi ühtse Euroopa aktiga EMÜ asutamislepingule lisatud artiklile 100 a. Oma 24. ja 25. novembri 1988. aasta koosolekul väljendas nõukogu samas ühist suundumust, mille kohaselt tulevane direktiiv peab põhinema EMÜ asutamislepingu artiklil 130 s. Vaatamata Euroopa Parlamendi vastuväidetele, kellelt nõukogu artikli 130 s kohaselt nõu küsis, ja kes pidas kohaseks

komisjoni ettepanekus mainitud õiguslikku alust, võttis nõukogu kõnealuse direktiivi vastu artikli 130 s alusel.

4. Leides, et direktiivil 89/428, mis põhineb artiklil 130 S, kuigi oleks pidanud põhinema artiklil 100 a puudub seetõttu õiguslik alus, alustas komisjon käesolevat kehtetuks tunnistamise hagi.

5. Oma 21. veebruari 1990. aasta määrusega nõustus Euroopa parlament astuma menetlusse hageva poole väidete toetuseks.

6. Üksikasjalikumad teavet kohtuvaidluse asjaolude, kohtumenetluse kulgemise ja poolte väidete kohta on võimalik saada menetluskohaldamiskeskuse dokumentidest. Järgnevalt esitatakse neid vaid sedavõrd, kuivõrd neid on vaja kohtu tehtud otsuse põhjendamiseks.

7. Oma hagi toetuseks väidab komisjon, keda toetab Euroopa Parlament, et kõnealune direktiiv toetab küll keskkonnakaitset, kuid selle „põhieesmärgiks“ või „raskuspunktiks“ on konkurentsitingimuste parandamine titaandioksiiditööstuses. Seega on direktiivi näol tegemist meetmega siseturu rajamiseks ja selle toimimiseks artikli 100 a tähenduses ning et seetõttu peaks see direktiiv ka sellel sätel põhinema.

8. Komisjon täpsustab, et artiklite 100 a ja 130 s sõnastusest ilmneb, et keskkonnakaitse nõuded on artikli 100 a alusel toimuva ühtlustamistegevuse lahutamatuks osaks. See tähendab, et artikkel 100 a, mis käsitleb siseturu rajamist ja toimimist, on artikli 130 s suhtes *lex specialis* staatuses, kuigi viimatimainitud artikkel ise ei ole suunatud mainitud eesmärgi saavutamisele.

9. Nõukogu omakorda väidab, et artikkel 130 s on direktiivile 89/428 sobivaks õiguslikuks aluseks. Tunnistades, et kõnealune artikkel käsitleb muuseas ka konkurentsitingimusi kõnealuses tööstussektoris ja toetab seeläbi siseturu rajamist ja toimimist, leiab nõukogu, et vaidlusaluse õigusakti „raskuspunktiks“ on titaandioksiidi tootmisprotsessi käigus tekkivate jäätmega seotud saaste kõrvaldamine. Selline eesmärk on aga seotud artiklis 130 r sätestatud eesmärkidega, mille saavutamine toimub artikli 130 alusel võetavate meetmete abil.

10. Seejuures tuleks kõigepealt märkida, et ühenduse pädevusalade süsteemi puhul ei saa teatava õigusakti õigusliku aluse üle otsustamisel lähtuda vaid ühe institutsiooni seisukohast, mis peab silmas teatavat kindlat eesmärki, vaid õigusakt peab põhinema objektiivsetel teguritel, mida on võimalik õiguspäraste vahenditega kontrollida (vt 26. märtsi 1987. aasta otsuse kohtuasjas 45/86, komisjon v. nõukogu, EKL lk 1493, põhjendust 11). Selliste tegurite hulka kuuluvad muuhulgas õigusakti eesmärk ja sisu.

11. Eesmärgi osas on direktiivis 89/428 osutatud, et direktiiv on ühelt poolt suunatud vanemate titaandioksiiditööstuse ettevõtetest pärinevate jäätmega seotud saaste vähendamise programmide ühtlustamisele, et saavutada selle saaste lõplik kõrvaldamine ja teiselt poolt sellele, et parandada konkurentsitingimusi kõnealuses sektoris. Seega on direktiivil kaks eesmärki – keskkonnakaitse ja konkurentsitingimuste parandamine.

12. Direktiivi 89/428 sisu seisneb selles, et direktiiviga keelatakse või kohustatakse täpselt kindlaks määratud parameetreid silmas pidades vähendama antud sektori vanemate tööstusettevõtete jäätmete tootmist ning määratakse samuti kindlaks tähtsajad erinevate sätete rakendamiseks. Sätestades sellised kohustused titaandioksiidi tootmisega kaasnevate jäätmete osas, on direktiivil samaaegselt kaks eesmärki – vähendada saastust ja kehtestada ühetaolised tootmis- ja seeläbi ka konkurentsieeskirjad, võttes arvesse, et siseriiklikud jäätmekäitluseeskirjad, mida direktiiviga soovitakse ühtlustada mõjutavad titaandioksiiditööstuse tootmiskulusid.

13. Eelnevast tuleneb, et eesmärgi ja sisu osas, nagu need on direktiivis sõnastatud, hõlmab direktiiv lahutamatu samaaegselt keskkonnakaitset ja konkurentsitingimuste vaheliste erinevuse kaotamist.

14. Asutamislepingu artiklis 130 s on sätestatud, et nõukogu otsustab, missuguseid meetmeid peab ühendus keskkonnakaitse alal võtma. Asutamislepingu artikli 100 a lõikes 1 on sätestatud, et nõukogu võtab liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. Sama asutamislepingu artikli 8 a kohaselt hõlmab kõnealune turg „sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine“. Asutamislepingu artiklite 2 ja 3 kohaselt eeldab sel viisil kindlaksmääratud turg seda, et konkurentsitingimusi ei kahjustata.

15. Artiklis 8 a sätestatud põhiõiguste tagamiseks tuleb võtta meetmeid siseriiklike õigussüsteemide erinevuste tasandamiseks sellistes valdkondades, kus need erinevused kahjustavad või on suutelised kahjustama konkurentsitingimusi. Selleks antakse artikliga 100 a ühendusele õigus vastavalt ettenähtud menetlusele kinnitada meetmeid, mis on suunatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamisele.

16. Sellest tuleneb, et kõnealuse direktiivi eesmärki ja sisu arvesse võttes ilmneb, et selle direktiivi näol on tegemist samaaegselt keskkonnakaitse valdkonda puudutava meetmega asutamislepingu artikli 130 a tähenduses ja siseturu rajamist ja toimimist puudutava ühtlustava meetmega asutamislepingu artikli 100 a tähenduses.

17. Euroopa Kohus on oma 27. septembri 1988. aasta otsuses kohtuasjas 165/87, (komisjon v. nõukogu, EKL lk 5545) otsustanud, et kui teatava institutsiooni pädevus tugineb asutamislepingu kahel sättel, peavad ka vastavad õigusaktid põhinema kahel kõnealusel sättel. Samas ei ole kõnealust kohtupraktikat võimalik antud juhul kohaldada.

18. Üks kõnealustest õigusnormidest, artikkel 100 a, näeb ette asutamislepingu artikli 149 lõikes 2 sätestatud koostöömenetluse kasutamist, teine aga, artikkel 130 s, nõuab nõukogu ühehäälsel otsust pärast lihtviisilist nõuküsimist Euroopa Parlamendilt. Sellisel juhul muudaks õiguslike aluste liitmine koostöömenetluse sisutühjaks.

19. Seejuures tuleb meenutada, et koostöömenetluse puhul, mida kasutatakse paranduste kinnitamiseks Euroopa Parlamendi poolt sõnastatud parandusettepanekute puhul, mis komisjon on üle võtnud ülevaadatud ühisesse seisukohta, teeb nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, samas kui otsuse tegemiseks pärast ühise seisukoha tagasilükkamist parlamendi poolt või juhul kui nõukogu soovib muuta komisjoni poolt

ülevaadatud ettepanekut, peab otsus olema tehtud ühehäälselt. Kui nõukogu peaks seetõttu, et samaaegselt osutatakse artiklitele 100 a ja 130 s olema sunnitud tegema ühehäälse otsuse, rikuks see üht olulist koostöömenetlusega seotud põhimõtet.

20. See seaks kahtluse alla koostöömenetluse eesmärgi, milleks on tugevdada Euroopa Parlamendi osalust ühenduse seadusloomemenetluses. Nagu Euroopa Kohus on märkinud oma 29. oktoobri 1980. aasta otsuse (kohtuasi 138/79: Roquette Frères v. nõukogu (EKL 1980, lk 3333)) põhjenduses 33 ja kohtuasja 139/70: Maizena v. nõukogu (EKL 1970, lk 3393) põhjenduses 34, peegeldab selline osalus ühenduse tasemel demokraatlikku põhimõtet, mille kohaselt rahvas osaleb esinduskogu vahendusel võimu teostamises.

21. Sellest tuleneb, et antud juhul on välistatud artiklite 100 a ja 130 s seotud kahtluse õigusliku aluse sätestamine ning tuleb teha otsus, kumb mainitud kahest õigusnormist on direktiivi asjaomaseks õiguslikuks aluseks.

22. Sellest lähtuvalt tuleb kõigepealt märkida, et asutamislepingu artikli 130 r lõike 2 teine lause sätestab, et „keskkonnakaitseõuded tuleb integreerida ühenduse muu poliitika määratlusse“. Selline põhimõte eeldab, et ühenduse meede ei saa põhineda artiklil 130 s ainult seetõttu, et ta hõlmab muuseas ka keskkonnakaitsega seotud eesmärke.

23. Samuti tuleb märkida, et nagu Euroopa Kohus on otsustanud 18. märtsi 1980. aasta otsuse (kohtuasi 91/79: komisjon v. Itaalia (EKL 1979, lk 1099) põhjenduses 8 otsuse (kohtuasi 92/79: EKL 1979, lk 1115) põhjenduses 8, võivad õigusnormid, mida keskkonnakaitse kaalutlused nõuavad, koormata ettevõtteid, mille suhtes neid kohaldatakse ja antud valdkonna siseriiklike õigusaktide ebaühtluse tõttu kahjustada märkimisväärselt ka konkurentsi. Sellest tuleneb, et toimingud, mis on suunatud teatava tööstussektori tootmistingimusi reguleerivate siseriiklike eeskirjade ühtlustamisele eesmärgiga kaotada konkurentsi kahjustamine kõnealuses sektoris, soodustavad siseturu rajamist selles sektoris ja on seeläbi seotud artikli 100 a kohaldamisega, kuivõrd see säte on eeskätt kohandatud siseturu rajamisega seotud eesmärkidega.

24. Lõpuks tuleb märkida, et artikli 100 a lõige 3 kohustab komisjoni liikmesriikide õigusaktide ühtlustamisele suunatud ettepanekutes, mis on seotud siseturu rajamise ja toimimisega, võtma aluseks kaitstuse kõrge taseme, eeskätt keskkonnakaitsega seotud valdkonnas. See säte näitab selgelt, et artiklis 130 r sätestatud keskkonnakaitsega seotud eesmärke on võimalik edukalt saavutada artiklil 100 a põhinevate ühtlustamismeetmete abil.

25. Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et vaidlusalune õigusakt oleks pidanud põhinema EMÜ asutamislepingu artiklil 100 a ja tuleb seetõttu kuulutada kehtetuks.

Kohtukulud

26. Kohtu kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Kohtuvaidluse kaotanud pooleks on nõukogu, seetõttu tuleb kohtukulud, sealhulgas menetluse astunud poole kulud nõuda sisse temalt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

otsustab:

1. Nõukogu 21. juuni 1989. aasta direktiiv 89/428/EMÜ, titaandioksiiditööstuse jäätmetest tuleneva saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise korra kohta, tunnistatakse kehtetuks.

2. Mõista kohtukulud, sealhulgas menetluse astuva poole kulud välja nõukogult.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 11. juunil 1991. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due