

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 30. novembril 2004¹

1. Saksamaa esimese astme halduskohus Verwaltungsgericht Koblenz esitas Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust direktiivi 1999/31/EÜ² artikli 5 lõigete 1 ja 2 ning EÜ artikli 176 kohta, et kontrollida, kas prügilate suhtes kohaldatav ühenduse õigus on kooskõlas rangemaid kaitsemeetmeid sisaldavate siseriiklike õigusnormidega.

„Artikli 175 kohaselt võetud kaitsemeetmed ei takista liikmesriiki säilitamast või kasutusse võtmast rangemaid kaitsemeetmeid. Niisugused meetmed peavad olema kooskõlas käesoleva lepinguga. Neist teatatakse komisjonile.”

I. Ühenduse õiguslik raamistik

3. Jäätmemajandust käsitleva direktiivi 75/442/EMÜ³ artikli 3 lõike 1 alapunktis a kehtestatakse liikmesriikidele kohustus võtta jäätmete tekkimise vähendamiseks vajalikke meetmeid; artiklis 4 kohustus tagada jäätmete taaskasutus või kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kasuta keskkonda ohustavaid protsesse või meetodeid.

2. Keskkonda käsitlev EÜ asutamislepingu XIX jaotis sisaldab kolme sätet: artiklit 174, milles kehtestatakse ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid; artiklit 175, kus on esitatud ühenduse meetmete õiguslik alus; ja EÜ artiklit 176, mis sätestab:

4. Ladestamine prügilas on üks jäätmekäitlusjärk. Konkreetselt selleks on direktiivi 1999/31 (edaspidi „direktiiv”) üldees-

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiiv prügilate kohta (EÜT L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 228). Artiklit 17 muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (ELT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 447).

3 — Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), mida on muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3), nõukogu 23. detsembri 1991. aasta direktiiviga 91/692/EMÜ (EÜT L 377, lk 48; ELT eriväljaanne 05/02, lk 10), komisjoni 24. mai 1996. aasta otsusega 96/350/EÜ (EÜT L 135, lk 32; ELT eriväljaanne 15/03, lk 59) ja määrusega nr 1882/2003.

märk „direktiivi 75/442/EMÜ, eelkõige selle artiklite 3 ja 4 nõuete täitmist silmas pidades” ette näha „[...] meetmed, menetlused ja juhised, et vältida või võimaluste piires vähendada kogu prügila elutsükli jooksul jäätmete ladestamisest tuleneda võivat negatiivset mõju prügilat ümbritsevale keskkonnale [...]” (artikkel 1).

5. Direktiivi artikkel 5 sätestab:

„1. Liikmesriigid koostavad siseriikliku strateegia prügilasse veetavate biolagunevate jäätmete vähendamiseks hiljemalt kahe aasta jooksul pärast artikli 18 lõikes 1 sätestatud kuupäeva ja teavitavad komisjoni sellest strateegiast. See strateegia peab sisaldama meetmeid, mille abil saavutada lõikes 2 nimetatud sihtkoguseid eelkõige ringlussevõtu, kompostimise, biogaasi tootmise või materjalide/energia taastootmise abil. [...]”

2. Selle strateegiaga tagatakse, et:

- a) hiljemalt viie aasta jooksul pärast artikli 18 lõikes 1 sätestatud kuupäeva tuleb vähendada prügilas ladestatavate biolagunevate olmejäätmete üldkogust 75 protsendini (massi järgi) 1995. aastal või kõige hilisemal aastal enne 1995. aas-

tat tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogusest, mille kohta on olemas Eurostati standarditud andmed;

- b) hiljemalt kaheksa aasta jooksul pärast artikli 18 lõikes 1 sätestatud kuupäeva tuleb vähendada prügilas ladestatavate biolagunevate olmejäätmete üldkogust 50 protsendini (massi järgi) 1995. aastal või kõige hilisemal aastal enne 1995. aastat tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogusest, mille kohta on olemas Eurostati standarditud andmed;

- c) hiljemalt viieteistkümne aasta jooksul pärast artikli 18 lõikes 1 sätestatud kuupäeva tuleb vähendada prügilas ladestatavate biolagunevate olmejäätmete üldkogust 35 protsendini (massi järgi) 1995. aastal või kõige hilisemal aastal enne 1995. aastat tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogusest, mille kohta on olemas Eurostati standarditud andmed.

[...]”

6. Direktiivi artikli 18 lõikest 1 tulenev kuupäev on 16. juuli 2001.⁴

4 — Kaks aastat pärast selle jõustumist, mis toimus artikli 19 kohaselt selle Euroopa Ühenduste Teatajas avaldamise kuupäeval, 16. juulil 1999.

II. Siseriiklikud õigusnormid

on sätestatud vastavalt olmejäätmete tehniliste juhiste punktile 10.

7. Direktiivi sätete täitmiseks võttis Saksa-maa 20. veebruaril 2001 vastu Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen'i (jäätmete ladestamise määrus), mis jõustus sama aasta 1. märtsil.⁵

[...]

8. Eelotsuse küsimused esitanud siseriikliku kohtu arvates tuleb arvesse võtta järgmisi sätteid:

3. Olmejäätmeid ja jäätmeid artikli 2 punkti 2 tähenduses, v.a mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmeid, võib ladestada vaid juhul, kui need vastavad lisas 1 I ja II kategooria prügilatele seatud piirväärtustele.

§ 4. Nõuded mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete prügilas ladestamiseks

„§ 3. Üldnõuded prügilas ladestamise kohta

1. Mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmeid võib prügilas ladestada vaid juhul, kui

1. Olmejäätmeid ja jäätmeid artikli 2 punkti 2 mõttes võib prügilates või prügilasektsioonides ladestada vaid juhul, kui need vastavad I või II kategooria prügilatele kehtestatud nõuetele. Kõnesolevad nõuded

1) neid ladestatakse prügilates või prügilasektsioonides, mis vastavad II kategooria prügilatele kehtivatele nõuetele;

5 — BGBl. I, lk 305.

- 2) jäätmed vastavad 2. lisa II kategooria prügilatele seatud piirväärtustele;
2. Tagamaks mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete korrapärasest ladustamist prügilas, peab prügilakäitaja:
 - 1) täitma lisa 3 sätestatud mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete lades- tamise nõudeid, ja
 - 2) tagama, et kui prügilasektsiooni täis saamisel ilmneb väikesi prügilagaasi jääkheitmeid, oksüdeeritakse need enne atmosfääri väljutamist; ning pädevate ametiasutuste nõudmisel esitatakse jääkgaasiheitmete kohta vastavalt olme- jäätmete tehnilise juhendi C lisa punkti 6 kolmandale lausele välisinspektorite koostatud kontrollaruanded.
- 3) jäätmeid ei ole segatud selleks, et need vastaksid lisa 2 seatud piirväärtustele, ja nende laotamine juba prügilasse laotatud suure biolaguneva aine sisaldu- sega jäätmete (näiteks töötlemata olme- jäätmete) peale ei takista gaaside kogumist jäätmetest, nende jäätmete biolagunemisprotsesside säilitamiseks vee sisseimendumine on tehniliselt teos- tatav või ei ole vajalik ning ei teki kontrollimatuid gaasilekkeid, ja
- 4) mehaanilis-bioloogilise protsessi käigus eraldatakse kütteväärtusega jäätmed ning muud ringlussevõetavad või saas- teaineid sisaldavad jäätmeosad nende kasutamiseks või termiliseks töötlemi- seks.

§ 6. Üleminekusätted

[...]

Punkti 1 esimeses lauses viidatud juhtudel on nõuded sätestatud vastavalt olmejäätmete tehniliste juhiste punktile 10.

2. Prügilakäitaja taotlusel võivad pädevad ametiasutused lõikes 3 kirjeldatud tingimus- tel anda loa järgmiseks:

- 1) Olmejäätmete, olmejäätmete laadi tööstusjäätmete, reoveesetete ja muude orgaanilise aine rikaste jäätmete ladestamist prügilatesse võib jätkata isegi siis, kui need ei vasta jäätmete kohta lisas 1 või 2 kehtestatud nõuetele. Neid jäätmeid võib ladestada vanadesse prügilatesse (olmeprügilatesse) isegi siis, kui need ei vasta artikli 3 lõike 1 nõuetele, tingimusel et need vastavad vähemalt olmejäätmete tehnilise juhendi punkti 11 nõuetele, või II kategooria prügilate spetsiaalsetesse sektsioonidesse. Loa võib anda maksimaalselt 31. maini 2005.
- 2) Olmejäätmeid või artikli 2 lõikes 2 osutatud jäätmeid, mis vastavad I kategooria prügilate kohta kehtestatud piirväärtustele, võib vastavalt lisale 1 edasi ladestada vanadesse prügilatesse, mis ei vasta artikli 3 lõike 1 nõuetele, tingimusel et need vastavad vähemalt olmejäätmete tehnilise juhendi punktis 11 sätestatud nõuetele. Loa võib anda maksimaalselt 15. juulini 2009.
- 3) Olmejäätmeid või artikli 2 lõikes 2 osutatud jäätmeid, mis vastavad II kategooria prügilate kohta kehtestatud piirväärtustele vastavalt lisale 1, või mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmeid, mis vastavad lisas 2 prügilate kohta kehtestatud piirväärtustele, võib samuti ladestada vanaprügilatesse (olmeprügilatesse), sel juhul prügilal eraldi sektsioonidesse tingimusel, et need vastavad II kategooria prügilate kohta artikli 3 lõikes 1 sätestatud tingimustele, välja arvatud olmejäätmete tehnilise juhendi punktides 10.3.1 ja 10.3.2 ja nimetatud juhendi punktis 11 sätestatud nõuetele. Luba antakse maksimaalselt 15. juulini 2009. Seda tähtsusega võib ületada, kui konkreetsel juhul tõendatakse, et eespool nimetatud juhendi punktides 10.3.1 ja 10.3.2 sätestatud kaitse-eesmärgid on saavutatud muude samaväärsete ohutustehnikatega ning ühiskonna heaolu ohustamata (möödetuna käesolevas määruses sätestatud nõuete suhtes). Kuni 31. maini 2005 kohaldatakse prügilate tehniliste nõuete osas punkti 1 *mutatis mutandi*.
3. Lõikes 2 nimetatud erandeid võib lubada vaid juhul, kui need ei sea ohtu ühiskonna heaolu, ja kui

- 1) lõike 2 punkti 1 puhul ei ole võimalik kasutada olemasolevat käitlemisvõimsust, ja
- 2) lõike 2 punktide 2 ja 3 puhul ei ole võimalik kasutada prügilaid, mis vastavad artikli 3 lõike 1 nõuetele.
4. Pädevate ametiasutuste poolt enne käesoleva määruse jõustumist vastavalt olmejäätmete tehnilise juhendi punkti 12.1 esimese ja teise lause punktile a antud erandit jäätmete prügilasse vastu võtmise kohta kohaldatakse käesoleva määruse artikli 2 lõike 1 tähenduses loana edasi olmejäätmete, olmejäätmete laadi tööstusjäätmete, reoveesetete ja muude orgaanilise aine rikaste jäätmete suhtes maksimaalselt 1. juunini 2005.

1. lisa. Jäätmete prügilasse vastuvõtmise tingimused

Jäätmete klassifitseerimisel prügilatesse tuleb kinni pidada järgmistest piirväärtustest:

Nr	Parameetrid	Piirväärtused	
		I kategooria prügilad	II kategooria prügilad
2	Orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis		
2.01	Väljendatud põlemiskaona	≤ 3% massist	≤ 5% massist
2.02	Väljendatud TOC-na [summaarne orgaanilise süsiniku sisaldus]	≤ 1% massist	≤ 3% massist
4	Elueerimise kriteeriumid		
4.03	Summaarne orgaanilise süsiniku sisaldus	≤ 20 mg/l	≤ 100 mg/l

Lisa 2. Mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete prügilatesse vastuvõtmise tingimused

Mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete vastuvõtul prügilatesse tuleb kinni pidada järgnevatest piirväärtustest:

Nr	Parameetrid	Piirväärtused
2	Orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis, väljendatud summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena	$\leq 18\%$ massist
4	Elueerimise kriteeriumid	
4.03	Summaarne orgaanilise süsiniku sisaldus	≤ 250 mg/l
5	Algaine kuivjäägi biolagunevus, väljendatud aeroobse tegevusena (AT_4) või väljendatud käärimiskontrollil moodustuva gaasi määrana (GB_{21})	≤ 5 mg/g ≤ 20 l/kg

[...].

III. Põhikohtuasja asjaolud

täitmiseks ainult mehaaniliselt töödeldud jäätmetega ajavahemikul 31. mai 2005 kuni 31. detsember 2013.⁶

9. Deponiezweckverband Eiterköpfe on Mayen-Koblenzi ja Cochem-Zelli maakondade ja Koblenzi linna osalusega liit, mis käitab Eiterköpfe keskrügilat.

10. 28. veebruaril 2000 taotles ta Rheinland-Pfalzi liidumaalt luba sektsioonide 5 ja 6

6 — Enne seda oli põhikohtuasja kostja 26. septembri 1995. aasta lõpliku otsusega lubanud prügilasse ladestada ainult jäätmeid, mida ei saa taaskasutada ja mis vastavad olmejäätmete tehnilise juhendi B lisa II veeru piirväärtustele eluadise (põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisalduse (TOC)) osas.

11. Tema taotlust ei rahuldatud ja ta pöördus oma riigi kohtusse väitega, et Saksa jäätmemäärus rikub ühenduse õigust.

õigusnormid ning sätestatakse, et olmejäätmel ja jäätmel, mida võib käidelda nagu olmejäätmel, võib ladestada vaid juhul, kui peetakse kinni piirväärtusest „orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis” — põlemiskadu või summaarne orgaanilise süsiniku sisaldus (TOC)?

IV. Eelotsuse küsimused

12. Leides pärast 4. detsembri 2002. aasta kohtuistungit, et taotletud õigust saab anda vaid siis, kui siseriiklikud õigusnormid, mis takistavad prügilatesse eelnevalt vaid mehaaniliselt töödeldud jäätmete ladestamist, on ühenduse õigusega vastuolus, peatas Verwaltungsgericht Koblenzi seitsmes koda menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

2. a) Kas jaatava vastuse korral tuleb direktiivi artikli 5 lõikes 2 kindlaks määratud ühenduse sätteid tõlgendada nii, et nõuded, mis seal seatakse, nimelt:

— 75 protsendini (massi järgi) alates 16. juulist 2006,

— 50 protsendini (massi järgi) alates 16. juulist 2009, ja

— 35 protsendini (massi järgi) alates 16. juulist 2016,

„1. Kas prügiladirektiivi artikli 5 lõiget 1 ja ühenduse sätteid prügilasse ladestatavate biolagunevate jäätmete vähendamise strateegia kohta tuleb tõlgendada nii, et EÜ artikli 176 raames ja erandina direktiivi artikli 5 lõikes 2 märgitud meetmetest, nimelt teatavas kalendriaastas prügilasse veetavate biolagunevate olmejäätmete koguse vähendamine teatud protsendini biolagunevate olmejäätmete üldkogusest, võib neid meetmeid karmistada siseriikliku meetme abil, millega võetakse üle ühenduse

on täidetud

ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades siseriiklike õigusnormidega, mille kohaselt orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis olmejäätmete puhul ja jäätmete puhul, mida võib käidelda

nagu olmejäätmel, peab alates 1. juunist 2005 olema mitte rohkem kui kas 5% massist väljendatuna põlemiskaona või 3% massist väljendatuna summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena;

V. Menetlus Euroopa Kohtus

13. Kirjalikke märkusi esitasid Deponienzweckverband Eiterköpfe, Rheinland-Pfalzi liidumaa, Madalmaade, Austria, Saksamaa valitsus ja komisjon.

ning alates 1. märtsist 2001 võib mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmeid ladestada olemasolevates prügilates maksimaalselt kuni 15. juulini 2009 või üksikjuhtudel isegi sellest kuupäevast kauem, kuid vaid siis, kui orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis ei ole rohkem kui 18% massist väljendatuna TOC-na ning algaine kuivjäägi biolagunvus ei ole rohkem kui 5 mg/g väljendatuna aeroobse tegevusena (AT4) või 20 l/kg väljendatuna käärimiskontrollil moodustuva gaasi määrana (GB21)?

14. 15. septembri 2004. aasta kohtuistungil osalesid suuliste väidete esitamisel põhikohuasjas hagejaks oleva liidu ja kostjaks oleva liidumaa esindajad, Saksamaa, Madalmaade ja Austria valitsuse ning komisjoni esindajad.

VI. Keskkond ühenduse õiguses

b) Kas ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõte võimaldab ulatuslikku või piiratud kaalutusõigust, kui hinnatakse töötlemata jäätmete eelnevalt termiliselt või mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmetega katmise mõju? Kas proportsionaalsuse põhimõte võimaldab, et oht, mille põhjustavad eelnevalt vaid mehaaniliselt töödeldud jäätmed, kõrvaldatakse muude kaitsemeetmetega?"

A. Õigusnormide areng

15. Keskkond ei valmistanud lepingute koostajatele muret ja nad ei näinud esialgu ette õiguslikku kaitset selles valdkonnas

võetavatele ühenduse meetmetele.⁷ Sellegipoolest otsustati 1972. aastal Pariisis toimunud riigipeade ja valitsusjuhtide konverentsil kehtestada selles valdkonnas oma poliitika ning soovitati sellealaste õigusaktide puudumist lahendada EÜ asutamislepingu artiklite 100 ja 235 abil (nüüd vastavalt EÜ artiklile 94 ja 308).⁸ See seletab, miks Euroopa Kohtu esimeste otsuste eesmärk oli välja selgitada ühenduse selle algatuse õiguslik alus.⁹

16. Ühtse Euroopa aktiga¹⁰ lisati EÜ asutamislepingule erijaotis keskkonna kohta — VII jaotis (nüüd XIX jaotis)¹¹ —, mis sisaldab

artikleid 130r ja 130s (muudetuna vastavalt EÜ artiklile 174 ja 175) ja 130t (nüüd EÜ artikkel 176),¹² millele lisandub artikli 100a lõige 3 (muudetuna EÜ artikli 95 lõige 3), millega kohustatakse komisjoni võtma lõikes 1 ette nähtud ettepanekutes aluseks „kaitstuse kõrge taseme”.¹³

17. Mure keskkonna pärast on Euroopa õiguses kasvanud, kuni „kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine” sai ühenduse eesmärgiks (EÜ artikkel 2),¹⁴ millest tulenevalt oli hädasti

7 — Õigusliku aluse kindlaksmääramine ühenduse keskkonnanõiguses osutus üheks kõige keerulisemaks ja enam vaidlusi tekitanud probleemiks. Vt Bravo-Ferrer Delgado, M., „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente”, *Gaceta Jurídica*, märts 1994, lk 13.

8 — Artikkel 100 oli otseselt ühisturu rajamist või toimimist mõjutavate õigusnormide ühtlustamise alus ja laiaulatuslikum artikkel 235 hõlmas sõnaselgelt asutamislepingus väljendamatat ühenduse eesmärkide saavutamiseks sobivate meetmete võtmist. 1972. aasta riigipeade ja valitsusjuhtide konverentsil tehtud deklaratsiooni punktis 15 märgitakse, et „erinevates tegevuskavades määratletud algatuste elluviimiseks tuleb kasutada kõiki lepingute sätteid, sealhulgas artiklit 235”. 3. joonealuses märkuses nimetatud direktiivi 75/442 õiguslikuks aluseks on võetud „Euroopa Majandusühenduse asutamisleping ja eelkõige selle artiklid 100 ja 235”.

9 — 18. märtsi 1980. aasta otsuses kohtuasjas 91/79: komisjon v. Itaalia (EKL 1980, lk 1099) ei keelanud Euroopa Kohus keskkonnanalaste õigusaktide aluseks asutamislepingu artikli 100 võtmist. Veelgi enam, 7. veebruari 1985. aasta otsuses kohtuasjas 240/83: ADBHU (EKL 1985, lk 531) nimetati, et keskkonnakaitset tuleb pidada „üheks ühenduse põhieesmärgiks”, kuigi selle kaitseks võetavad meetmed ei pea „ületama viimatuid piiranguid, mis on põhjendatud üldsuse huvides seatud keskkonnakaitse eesmärgiga”. Samamoodi otsustati 20. septembri 1988. aasta otsuses kohtuasjas 302/86: komisjon v. Taani (EKL 1988, lk 4607).

10 — EÜT 1987, L 169, lk 1.

11 — VII jaotis lisati asutamislepingu kolmandale osale ühtse Euroopa akti artikliga 25 ja artikkel 100a artikliga 18. Euroopa Liidu lepinguga (artikli G punkt 28) muudeti see XVI jaotiseks.

12 — Vt käesoleva ettepaneku punkti 2.

13 — Euroopa Kohus on neid õigusnorme tõlgendanud mitmel korral. 11. juuni 1991. aasta otsuses kohtuasjas C-300/89: komisjon v. nõukogu (EKL 1991, lk I-2867) tunnistas ta, et ühenduse keskkonnakaitsemeede ei pea tingimata põhinema asutamislepingu artikli 130s, sest eesmärki saab tõhusalt saavutada ka asutamislepingu artiklis 100a sätestatud ühtlustamismeetmetega, kuigi 17. märtsi 1993. aasta otsuses kohtuasjas C-155/91: komisjon v. nõukogu (EKL 1993, lk I-939) leiti, et vaidlustatud direktiivi — direktiiv 91/156 — eesmärki ja sisu arvestades on õige tugineda asutamislepingu artiklile 130s, samamoodi peeti seda õigeks aluseks ka 28. juuni 1994. aasta otsuses kohtuasjas C-187/93: parlament v. nõukogu (EKL 1994, lk I-2857) üldist laadi määruse puhul, mille sisu kuulus ühenduse keskkonnapolitikasse, nimelt nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määrus (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), olenemata sellest, et jäätmete liikumise tingimuste ühtlustamisega mõjutas see siseturu rajamist. Samas eristas kohtujurist Tesaro ettepanekus eespool viidatud 17. märtsi 1993. aasta otsusele kohtuasjas komisjon v. nõukogu, kahte liiki direktiive: üldist laadi direktiivid, mis põhinevad asutamislepingu artiklil 130s, ja valdkonnaspetsiifilised direktiivid, mis põhinevad asutamislepingu artiklil 100a. Esimeste eesmärk on tavaliselt kõrge keskkonnakaitsetaseme tagamine, samas kui teistega püütakse vältida vaba konkurentsi põhimõtte rikkumist. Autorid Krämer ja Kromarek on kinnitanud, et praktikas ei saa vahet teha: Krämer, L. ja Kromarek, P., „Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991–31 décembre 1993”, *Revue Juridique de l'Environnement*, kd 2–3, 1994, lk 231.

14 — Euroopa Liidu lepingu sõlmimisega Maastrichtis sai keskkonnakaitse ühenduse aluspõhimõtte staatuse.

vaja „keskkonnapoliitikat” (EÜ artikli 3 lõike 1 punkt l). Lisaks peab „artiklis 3 osutatud ühenduse poliitika ja tegevuse määramise ja rakendamise [...] integreerimise keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.” (EÜ artikkel 6). Seda muret väljendatakse ka teistes asutamislepingu sätetes, nagu juba viidatud EÜ artiklis 95 või EÜ artiklis 161, millega asutatakse Ühtekuuluvusfond, et anda „rahalist abi keskkonnaprojektidele”.

B. Keskkonnavaline jagatud pädevus: piirid

19. Pädevuse jagamine kuulub asutamislepingu volitussätete eraldi kategooriasse. Need võivad avalduda mitmes vormis, millest tuleks välja tuua võimalus, et siseriiklikud õigusaktid on ühenduse õigusaktidest rangemad.

18. Euroopa põhiseaduse lepingus jätkatakse seda suunda,¹⁵ sätestades, et liidul on liikmesriikidega jagatud pädevus selles valdkonnas (artikli I-14 lõike 2 punkt e),¹⁶ mis johtub juba kehtivatest õigusaktidest.

15 — Artikkel II-97 sätestab, et „kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine tuleb integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt”, mis toob sisse EÜ artikli 2 põhimõtte. Kui artikkel III-119 sedastab, et „käesolevas osas osutatud liidu poliitika ja meetmete määramise ja rakendamise tuleb integreerida keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”, kordab see EÜ artikli 6 sisu. Artikkel III-172 on sarnane EÜ artikliga 95 ja artikkel III-223 EÜ artikliga 161. Lõpuks kordavad artiklid III-233 ja III-234 sisuliselt EÜ artikleid 174–176.

16 — Sama lepingu artikli 1-12 lõikes 2 on sätestatud: „Kui põhiseadus omistab liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas juriidiliselt siduvaid akte kehtestada ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud või on otsustanud selle teostamise lõpetada.”

20. EÜ artikkel 176 lubab liikmesriikidel keskkonna valdkonnas säilitada või kasutusele võtta rangemaid kaitsemeetmeid tingimusel, et need on kooskõlas asutamislepinguga ja neist teatatakse komisjonile. Teiselt poolt võimaldab EÜ artikkel 95 liikmesriikidel ühtlustamismeetmetele vaatamata säilitada (lõige 4) või vastu võtta (lõige 5) siseriiklikke norme, kui need on keskkonnakaitse seisukohast põhjendatud, teatades nendest komisjonile. Lõpuks sätestab EÜ artikli 174 lõike 2 teine lõik, et ühtlustamismeetmetesse lisatakse „kaitseklausel, mis lubab liikmesriikidel majandusvälistel keskkonnakaitsetel põhjustel võtta ühenduse kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.”¹⁷

17 — Mõned teoreetikud eitavad, et see säte on sobiv viis suurema keskkonnakaitse tagamiseks, näiteks Verhoeve, B., Bennet, G. ja Wilkinson, D., *Maastricht and the Environment*, London, Institute for European Environmental Policy, 1992, lk 24.

21. See seletab Euroopa Kohtu tahet kuulutada, et asutamislepingus selles valdkonnas kehtestatud kord ei taotle täielikku ühtlustamist,¹⁸ nii, et selles on liikmesriikidel tähtis osa, millest tulenevalt kehtivad koos Euroopa õigusnormidega siseriiklikud normid, nagu see on antud juhul.

22. Näib, et Verwaltungsgericht Koblenzi eelotsuse küsimused rõhutavad vajadust määrata kindlaks ühenduse õigusega nendele siseriiklikele õigusnormidele seatud piirid.

23. Ent asjaolud on kõikides liikmesriikides üsna erinevad. Mõnedes teadvustatakse rohkem keskkonnaküsimusi, teistes on selles osas suurem ühiskondlik surve, mõned arendavad kõrgtehnoloogilisemaid jäätme-käitlustehnikaid. Erinevalt teistest selle valdkonna ühenduse õigusaktidest¹⁹ on direktiiv prügilate kohta miinimumnõudeid kehtestav õigusakt.

24. Selle eesmärk on vältida või vähendada „kogu prügila elutsükli jooksul jäätmete ladestamisest tuleneda võivat negatiivset mõju prügilat ümbritsevale keskkonnale” (artikkel 1). Selleks liigitatakse prügilad jäätmetest tuleneva riski järgi ohtlike, tava-jäätmete või püsijäätmetega prügilateks (artikkel 4); märgitakse igasse prügilasse prügi vastu võtmise nõuded ja kord (artikkel 6 ja II lisa); määratakse kindlaks kontrolli- ja seiremeetmed kasutus- ja järelhooldeperioodil (III lisa); lõpuks kohustatakse liikmesriike koostama siseriiklik strateegia biolagunevate jäätmete vähendamiseks (artikli 5 lõige 1), mille vähendamine tuleb olmejäätmete puhul tagada kolmes järgus (artikli 5 lõige 2).

25. Direktiivi tõlgendamisest koostoimes EÜ artikliga 176 tuleneb, et liikmesriikidel ei või keelata võtta rangemaid meetmeid muud liiki jäätmete suhtes, mis kehtestavad valikulisemad juurdepääsutingimused, põhjalikuma eeltöötlemise kohustuse või lühendavad seatud tähtaegu tingimusel, et need vastavad kõnesolevas õigusaktis sõnaselgelt sätestatud kahele nõudele: on kooskõlas asutamislepinguga ning nendest teatatakse komisjonile.

18 — 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-318/98: Fornasar jt (EKL 2000, lk I-4785).

19 — Nagu 13. joonealuses märkuses nimetatud määrus nr 259/93, mis vastavalt 13. detsembri 2001. aasta otsusele kohtuasjas C-324/99: DaimlerChrysler (EKL 2001, lk I-9897) ühtlustab jäätmete ladestamist (punkt 42), millest tuleneb, et kõiki sellealaseid siseriiklikke meetmeid „tuleb hinnata kõnesoleva määruse sätete seisukohast” (punkt 43), sest „kui teatud valdkond on ühenduse tasemel ühtlustatud, tuleb kõiki sellealaseid siseriiklikke meetmeid hinnata ühtlustamismeetme sätete seisukohast” (punkt 32). Euroopa Kohus on mõnel puhul pidanud direktiivi ühtlustatud õigusnormiks (12. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage, EKL 1993, lk I-4947), kuid vastupidi eelotsusetaotluse esitanud kohtule ei leia ma, et direktiivi prügilate kohta tuleks järgnevalt esitatud põhjustel sellisena käsitada.

26. Esimene nõue eeldab kogu liidu õiguskorra, eriti selle direktiivi järgimist.

27. Kuid vastupidi mõnele käesolevas eelotsusemenetluses esitatud kirjalikele märkustele ei tähenda see nõue, et direktiiv ise toetab rangemaid siseriiklikke sätteid: kui sellega taheti lubada erandeid, tehti seda sõnaselgelt, mida tõendavad artikli 3 lõiked 3, 4 ja 5. Seega põhinevad need sätted asutamislepingul, mis lubab liikmesriikidel võtta ühenduse õigusnormidest rangemaid meetmeid, mis ei ole siiski nendega vastuolus.²⁰

setest sätetest, vaid ka selles valdkonnas koostatud riigiülestest kavadest.²²

C. Prügiladirektiiv

28. Ei tohiks ka unustada, nagu ma selgitasin, et keskkonnakaitse ja kvaliteedi parandamise kõrge taseme saavutamine on saanud üheks Euroopa loimimise eesmärgiks, mille saavutamiseks tuleb arendada sobivat keskkonnapoliitikat (EÜ artikkel 2 ja EÜ artikli 3 lõike 1 punkt l),²¹ mistõttu peab rangemate siseriiklike meetmete võtmine olema kooskõlas ühenduse suunistega, sest kokkusuobimatus ei pruugi tuleneda üksnes konkreet-

29. Eespool viidatud direktiiv jäätmete kohta sedastab, et jäätmete kõrvaldamist käsitlevate sätete põhieesmärk „peab olema inimeste tervise ja keskkonna kaitse jäätmete kogumise, vedamise, töötlemise, hoidmise ja ladestamisega seotud kahjulike mõjude eest”.²³ Selle valdkonna kooskõlastamiseks taotletakse prügiladirektiiviga lisaks „tõhusaid ja järjekindlaid jäätmete kõrvaldamist käsitlevaid eeskirju, mis ei takista ühenduse sisest kaubandust ega mõjuta konkurentsitingimusi”.²⁴

20 — Võib täheldada, et minu lähenemine on erinev kohtuistungil Madalmaade valitsuse pakutust, kuna ma leian, et ühenduse õiguse ja siseriikliku õiguse vahelise kokkusuobivuse kontrollimiseks on kolm võimalust: a) kui siseriiklik meede kuulub direktiivi kohaldamisalasse, tuleb analüüsida vastavalt selle sätete sisu järgi; b) kui see ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse, tuleb uurida asutamislepingu alusel; c) kui see läheb nimetatud kohaldamisalast kaugemale, aga kuulub esmase õiguse alla, tuleb lähtuda viimases sätestatud kriteeriumidest. Antud juhul rakendatakse Saksa õigusaktis ühenduse õigust, kuigi selles antakse suurem keskkonnakaitse, mis tähendab, et tuleb arvesse võtta nii direktiivi kui ka asutamislepingut.

21 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 17.

22 — Tuleb täpsustada vastust Saksa õigusteaduses tekkinud poleemikale – millest eelotsuse küsimustes lähtutakse (eelotsusotluse IV jao punkt 2), mida käsitleb ka Madalmaade valitsus oma kirjalikes märkustes (punkti 20 jj) seoses sellega, kas EÜ artikli 176 kohaselt liikmesriikides võetud meetmed on ühenduse meetmetega samalaadsed, sest see artikkel näeb ette, et siseriiklikud meetmed on kehtivad tingimusel, et need on kokkusuobivad asutamislepinguga, kus keskkonnakaitse on sõnaselgelt sätestatud, millega on välistatud kõik sellega vastuolus olevad õigusaktid. Muidu takistaks see tulevast ühtlustamist, mis mõjutaks nii ühenduse kui ka ülejäänud liikmesriikide meetmeid. See tähendab, et rangemate meetmete lubamist ei saa võtta vabanduseks ja sellele kehtivad piirangud. Seega asjaolu, et need järgivad asutamislepingut, ei tähenda, et siseriiklikud meetmed on olemuselt võrdsed ühenduse omadega; piisab sellest, kui need taotlevad samu eesmärgi ja ühesõnaga, ühenduse keskkonnapoliitikat. Ning seda ongi enamjaoalt — ka käesolevas kohtuasjas — vaja tõestada iga üksikjuhul eraldi.

23 — Käesoleva ettepaneku 3. märkuses viidatud nimetatud direktiivi kolmas põhjendus.

24 — Direktiivi kuuks põhjendus.

30. Nõukogu juhtis 7. mai 1990. aasta resolutsioonis²⁵ tähelepanu vajadusele luua üldine ühenduse poliitika igat liiki jäätmete, nii ringlussevõetavate kui taaskasutatavate või kõrvaldatavate jäätmete osas, rõhutades vajadust „edendada ühenduse meetmete ühtlustamist, [...] mis on kooskõlas siseturu arenguga” (punkt 1). Ta rõhutas samuti prioriteeti „tagada jäätmete kõrvaldamiseks asjakohane infrastruktuur [...] kõige sobivate meetodite ja tehnoloogiate kasutamisega”, hoiatades siiski, et „nimetatud võrgu loomine on peaaesjalikult liikmesriikide ülesanne” (punkt 7). Lõpuks tegi nõukogu ettepaneku soosida eeltöötlusprotsesside edendamist (punkt 8).

31. Peale muude algatuste²⁶ tehti nõukogu 24. veebruari 1997. aasta resolutsioonis ühenduse jäätmemajandusstrateegia kohta²⁷ ettepanek, et tulevikus teostatakse jäätmete prügilas ladestamist ainult ohututes tingimustes, võimaldades liikmesriikidele pained-

likkust nende eriasjaoludest lähtuvalt parima jäätmete kõrvaldamise võimaluse rakendamiseks (punkt 32).

32. Direktiiv on resolutsiooniga selles aspektis ühtelangev, kajastades seda juba põhjendustes, näiteks kui kuuendas põhjenduses märgitakse, et „jäätmete prügilasse ladestamist [tuleb] nõuetekohaselt kontrollida ja korraldada, et vältida või vähendada võimaliku negatiivset mõju keskkonnale ja ohtu inimeste tervisele.”

33. Lõpetuseks tuleks arvesse võtta nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsust 2003/33/EÜ, millega kehtestatakse jäätmete prügilatesse vastuvõtmise kriteeriumid ja kord direktiivi 1999/31/EÜ artikli 16 ja II lisa kohaselt.²⁸ Kuigi see jõustus 16. juulil 2004 (artikkel 7), võib sellest mõnes osas tõlgendamisel lähtuda.

VII. Eelotsuse küsimuste analüüs

34. Verwaltungsgericht Koblenz soovib kindlaks teha jäätmete prügilas ladestamist

25 — Nõukogu resolutsioon jäätmepoliitika kohta (EÜT C 122, lk 2).

26 — Sealhulgas Euroopa Parlamendi 19. veebruari 1991. aasta (EÜT C 72, lk 34) ja 22. aprilli 1994. aasta (EÜT C 128, lk 471) resolutsioonid; nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78); juba viidatud määrus nr 259/93; nõukogu 1. veebruari 1993. aasta otsus 93/98/EMÜ ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli käsitleva konventsiooni (Baseli konventsiooni) ühenduse nimel sõlmimise kohta (EÜT L 39, lk 1; ELT eriväljaanne 11/18, lk 301), ja nõukogu 16. detsembri 1994. aasta direktiiv 94/67/EÜ ohtlike jäätmete põletamise kohta (EÜT L 365, lk 34; ELT eriväljaanne 15/02, lk 413).

27 — EÜT C 76, lk 1.

28 — EÜT L 11, lk 27; ELT eriväljaanne 15/07, lk 314.

käsitlevas Saksa määruses sisalduvate ennetusmeetmete kooskõla ühenduse õigusega. Tema küsimuse sõnastusest lähtuvalt nõustun ma komisjoniga, et need tuleb ümber rühmitada, selleks et analüüsida ühelt poolt esimest küsimust ja teise küsimuse punkti a algust, mis keskenduvad direktiivi artikli 5 lõigete 1 ja 2 ning EÜ artikli 176 tõlgendamisele; teiselt poolt teise küsimuse punkti a lõppu ja punkti b, mis puudutavad ühenduse proportsionaalsuse põhimõtet.²⁹

üksikasjalikult analüüsima siseriikliku õigusnormi võimalikke vastuolusid ühenduse õigusega. See tähendab, et Euroopa Kohus ei ole volitatud otsustama siseriikliku õigusakti sätete üle, mis sisaldavad nii tehnilisi aspekte, nagu käesolevas kohtuasjas viidatud: kahtlemata on Saksa määruses kasutatav „orgaanilise aine sisaldusel algaine kuivjäägis“ (väljendatuna põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena (TOC)) põhinev jäätmete prügilassee vastuvõtmise piirväärtus rangem kui direktiivis sätestatud aastas „tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogus (massi järgi)“, kuid on keerulisem täpsustada, kuidas see mõjutab ühenduse eesmärkide saavutamist.³⁰

35. Nimetatud artikli 5 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ei tohiks aga vaadelda ülejäänud direktiivist ega eespool nimetatud üldisest kontekstist eraldi. Taotletav eesmärk ja selles sätestatud miinimumnõuded on esitatud direktiivi põhjendustes ja artiklites ning siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas siseriiklik õigusnorm on nende sätetega kooskõlas lähtuvalt EÜ artikli 176 kooskõla mõistest. Euroopa Kohus ei või sellesse valdkonda sekkuda, vaid peab keskenduma ühenduse õiguse tähenduse täpsustamisele, et anda kriteeriumid, mis tagavad ühenduse õiguse ühtlase kohaldamise; tema ülesanne on selgitada Euroopa õigussätete ulatust või viidatud kooskõla mõistet, mitte aga asuda

29 — Lisaks tõstatab põhikohtuasja hageja küsimuse Saksa määruse kooskõlast muude ühenduse sätetega, nagu EÜ artikli 28 või EÜ artikkel 30. Kuid celotsusetatolusest selgub, et Verwaltungsgericht Koblenz „väljastab“ sõnaselgelt nende õigussätete „uurimise“ – ja järelikult igasuguse kahtluse nende suhtes (IV jao punkt 4) –, mistõttu ei ole seda kooskõla vaja analüüsida. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „on EÜ artikliga 234 sätestatud siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelise koostöö raames üksnes siseriikliku kohtu pädevuses hinnata seal arutamisel oleva kohtuasjaga seoses Euroopa Kohtule esitatud küsimuste asjakohasust“ (14. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 298/87: Smanor, EKL 1988, lk 4489; 5. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-448/98: Guimont, EKL 2000, lk I-10663, ja 23. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-510/99: Tridon, EKL 2001, lk I-7777).

Igal juhul tuleks uurida eelotsuse küsimusi ümber rühmitatult, nagu nimetatud.

30 — Euroopa Kohus on järjekindlalt kuulutanud, et kohtuasja asjaolude hindamine on siseriikliku kohtu ülesanne (vt muu hulgas 15. novembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 36/79: Denkavit, EKL 1979, lk 3439), välistades ise enda pädevuse kohaldada tema poolt tõlgendatavaid eeskirju siseriiklikele meetmetele või olukordadele (vt näiteks 5. oktoobri 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-175/98 ja C-177/98: Lirussi ja Bizzaro, EKL 1999, lk I-6881, punktid 37 ja 38). Vt ka käesoleva ettepaneku 35. joonealune märkus.

A. Eelotsuse esimene küsimus ja teise küsimuse punkti a esimene osa

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Saksa õigusnorm sisaldab direktiivist rangemaid kaitsemeetmeid ja peab küsitavaks nende kooskõla. Erinevused seisnevad järgmises:

— jätmete prügilasse vastu võtmiseks kasutatakse „orgaanilise aine sisalduse algaine kuivjäägis” piirväärtust (väljendatud põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena (TOC));

— jätmete vähendamiseks kehtestatakse lühemad tähtajad;

— kohaldamisalasse kuuluvad nii biolagunevad kui ka muud jäätmed;

— ühtemoodi käsitatakse olmejäätmeid ja jäätmeid, mida saab kõrvaldada olmejäätmetena, nimelt tööstusjäätmeid.

37. Õeldust nähtub, et siseriikliku kohtu arvates esineb kaitsevahendite kogum, mis kujutab ühenduse strateegiast erinevat strateegiat.

38. Seega tuleks uurida nende erinevuste ulatust.

a) Jätmete vastuvõtmise piirväärtus

39. Saksamaa määruse kohaselt võib olmejäätmeid ja olmejäätmetena kõrvaldatavaid jäätmeid prügilatesse ladestada vaid juhul, kui need vastavad lisas 1 sätestatud nõuetele, mille hulgas on põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena (TOC) väljendatud orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis.³¹ Seevastu on direktiivi artikli 5 lõikes 2 juttu kalendriaastas prügilasse veetavate biolagunevate olmejäätmete kogusest (massi järgi).

40. Seda liiki õigusnorm on juba olemuselt saavutatava tulemuse seisukohalt siduv, jättes vormi ja meetodite valiku siseriiklikele ametiasutustele (EÜ artikkel 249), mistõttu, kuna on tegemist miinimumnõuete direktiiviga,³² ei rikuta ühenduse õigust, kui kehtestatakse

31 — Jäätmemääruse § 3 lõige 3 koostöös lisa 1 punktidega 2.01 ja 2.02. Vt käesoleva ettepaneku punkt 8.

32 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 23 ja 24.

täiendav prügilasse juurdepääsu tingimus peale jäätmete kogumassi, tingimusel et järgitakse ühenduse poolt seatud piirnorme.

tuvalt lubatud neid tähtaegu lühendada tingimusel, et taotletav eesmärk on saavutatud seatud tähtajaks, mitte hiljem. Tähtsust ei oma see, kui eesmärk saavutati varem.

41. Teiselt poolt, nagu märkisid Austria ja Madalmaade valitsus, ei ole jäätmete prügilatesse vastu võtmise piirväärtus eesmärk, vaid vahend jäätmete vähendamiseks. Lisaks sisaldavad direktiivi II lisas nimetatud üldpõhimõtted „jäätmetes sisalduvate orgaaniliste ainete piiranguid“ näitena jäätmete omadustel põhineva kriteeriumi kohta.

c) Kohaldamine biolagunevatele ja bioloogiliselt mittelagunevatele jäätmetele

b) Jäätmete vähendamiseks lühemate tähtaegade kehtestamine

44. Kui nimetatud artikli 5 lõigetes 1 ja 2 viidatakse jäätmetele, liigitatakse need „biolagunevateks“, millest tekib küsimus, kas see hõlmab ka „bioloogiliselt mittelagunevaid“ jäätmeid.

42. Direktiivi artikli 5 lõikega 2 nõutakse, et siseriiklike strateegiatega tagataks prügilatesse veetavate biolagunevate jäätmete protsentuaalne vähendamine kolmes järgus, mis lõpevad „hiljemalt“ viie, kaheksa ja viieteistkümne aasta jooksul alates 16. juulist 2001, ning nendes järkudes nähakse ette jäätmete vähendamine vastavalt 75, 50 ja 35 protsendini.

43. Seega, kuna direktiivis seatakse maksimaalsed tähtajad – ja protsendid –, on liikmesriikidel oma keskkonnapolitiikast läh-

45. Ühenduse õigusnormi kontekstist ja eesmärgist nähtub, et viidatud sätetes kehtestatud miinimumtingimused kehtivad ainult esimest liiki prügilate kohta, kuigi liikmesriigid võivad nende kohaldamisala laiendada, sest tegelikult on eesmärk kehtestada meetmed, menetlused ja juhised, et vältida või vähendada „jäätmete“ ladestamisest tuleneda võivat negatiivset mõju (artikkel 1), täpsustamata lähemalt mõistet „jäätmed“, mis viitab direktiivi 75/442 terminile (artikli 1 punkt a), kus antakse lai määratlus.³³

33 – Vastavalt käesoleva ettepaneku 3. joonealuses märkuses viidatud direktiivile 75/442 peetakse „jäätmeiks“ I lisas esitatud kategooriasse kuuluvaid mis tahes aineid või esemeid, mille valdaja kõrvaldab või on kohustatud kõrvaldama kehtivate siseriiklike õigusaktide kohaselt. Loetelu sisaldab 16 lõiku, sealhulgas näiteks „kasutamiskõlbmatud osad“ (Q6), „tööstusprotsessijäägid“ (Q8) või „tooraine kaevandamise ja töötlemise jäägid“ (Q11).

46. Järelikult ei rikuta ühenduse õigust ka prügilate eeskirjade laiendamise ja bioloogiliselt mittelagunevatele jäätmetele.

49. Lisaks, nagu märgivad Madalmaade ja Saksamaa valitsus, võivad tööstusjäätmed olla — kui mitte täielikult, siis vähemalt osaliselt — biolagunevad, mille tõttu need peaks kuuluma artikli 5 lõikes 1 osutatud siseriiklikusse jäätmete vähendamise strateegiasse.

d) Kohaldamine tööstusjäätmetele

50. Seega ei takista direktiiv olmejäätmete alaste õigusnormide kohaldamist ka tööstusjäätmetele.

47. Kuigi artikli 5 lõige 1 näeb ette strateegia koostamise prügilasse veetavate „biolagunevate jäätmete” vähendamiseks, nimetatakse lõikes 2 „biolagunevate olmejäätmete” vähendamise strateegiat, millest tekib kahtlus, kas sellise omadussõna lisamine takistab — direktiivi artikli 2 punktis b esitatud mõiste kohaselt — muude kui olmejäätmete, näiteks tööstusjäätmete sisse arvestamist.

e) Ühisanalüüs

48. Ilmselgelt tuleb vastata samamoodi nagu eelnevates punktides. Direktiiv sisaldab lõplikke ettekirjutusi, mille rakendamiseks peavad liikmesriigid meetmeid võtma, ning liikmesriikidel on lubatud võtta laiemat ulatusega meetmeid, ületamata neid piire ja eesmärki, mis on seatud artiklis 1, kus kasutatakse üldisemat väljendit „jäätmete ladestamine”. Nii on ühenduse õigusega kooskõlas see, et strateegia tagab mitte üksnes biolagunevate olmejäätmete, vaid ka muud liiki jäätmete vähendamise.

51. Eespool öeldust tuleneb, et EÜ artiklis 176 sätestatud tingimus, et rangemad siseriiklikud õigusnormid oleksid asutamislepinguga kooskõlas, on täidetud igal direktiiviga seoses uuritud juhul.

52. Siiski tuleb välja selgitada, nagu Saksa kohus märgib, kas nende juhtude koos analüüsimine võib anda muu lahenduse.

53. Selle oletuse võib kõhklematult ümber lükata, sest liitvabariigi õigusakt ei ole vastuolus asjaomaste ühenduse õigusnormidega sätestatud poliitikaga. Konkreetset näeb direktiiv ette prügilas ladestatavate biolagunevate olmejäätmete üldkoguse vähendamise 35 protsendini (massi järgi) 1995. aastal tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogusest. Saksa määrus puudutab ka olmejäätmetena kõrvaldatavaid jäätmeid, nõuab et jäätmete töötlemisel ei piirduks üksnes mehaanilise töötlemisega, mis oletatavasti vähendab jäätmeid suuremal hulgal,³⁴ ja seab lühemad tähtajad. Seega läheb see direktiivis sätestatust kaugemale, kuid järgib selle miinimumnõudeid ning, mitte Euroopa Kohtu, vaid siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida siseriikliku õigusnormi eesmärke ja võrrelda neid ühenduse seatud eesmärkidega.

54. Väljakujunenud kohtupraktikast selgub lisaks, et isegi kui ühenduse keskkonnapoliitikas taotletakse kõrgetasemelist kaitset, ei pea see tase olema tingimata tehniliselt võimalik kõige kõrgem tase, sest liikmesriigid võivad kaitsetaset alati tõsta.³⁵

55. Eespool esitatud punktides antud põhjendustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse esimesele küsimusele ja teise küsimuse punkti a esimesele osale, et EÜ artikli 176 raames võivad liikmesriigid direktiivi 1999/31 ülevõtmisel vastu võtta rangemaid keskkonnakaitsemeetmeid tingimisel, et nad täidavad ühenduse õigusnormide eesmärke ja ettekirjutusi, nagu see on olmejäätmete või olmejäätmetena kõrvaldatavate jäätmete prügilasse vastuvõtmise tingimuseks oleva piirväärtuse puhul, mis põhineb orgaanilise aine sisaldusel algaine kuivjäägis (väljendatud põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena (TOC)), kui jäätmete vähendamise eesmärgi saavutamist nõutakse enne kõnesolevas direktiivis sätestatud kuupäevi ja lõpuks kui jäätmete prügilasse vastuvõtmise tingimuseks kehtestatakse mitte üksnes mehaanilise töötlemisega piirduv töötlemine.³⁶

34 — Esitatud dokumentide hulgas ei ole tehnilisi aruandeid, mis on vajalikud jäätmete käitlemisprotsessi vastuvõtmise iga kriteeriumi kohaldamise mõju tõestamiseks. Ka ei esitatud selle kohta ekspertanalüüsi ega ühenduse õigusnormide ja Saksa õigusnormide täitmise mõju majandus-rahanduslikku ümringut prügilade majandusliku rakendatavuse suhtes, mis oleks samuti kasulik muude sellega seonduvate probleemide käsitlemiseks, nagu võimalik hüvitamine käitajale.

35 — 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-284/95: Safety Hi-Tech (EKL 1998, lk I-4301, punkt 49).

36 — Viimati nimetatud aspektiga scoses kohustab direktiivi artikli 6 punkt a liikmesriike võtma meetmeid selleks, et „prügilasse ladestatakse ainult töödeldud jäätmed“ ning töötlemine on vastavalt artikli 2 punktile h „mehaanilised, termilised, keemilised või bioloogilised protsessid, sealhulgas sortimine, mis muudavad jäätmete omadusi, et vähendada nende kogust või ohtlikkust, lihtsustada nende käsitsemist või tõhustada taaskasutamist.“ Sellepärast, kui artikli 5 lõikes 1 kohustatakse liikmesriike koostama siseriiklikud strateegiad meetmetega „eelkõige ringlussevõtu, kompostimise, biogaasi tootmise või materjalide/energia taastootmise abil,“ mis võimaldavad saavutada lõikes 2 sätestatud eesmärke, tuleb mõista, et see loetelu ei ole ammendav.

B. Eelotsuse teise küsimuse punkti a teine osa ja teise küsimuse punkt b: ühenduse proportsionaalsuse põhimõte

56. Proportsionaalsus eeldab taotletava eesmärgi ja selle saavutamiseks kasutatavate vahendite omavahelist sobivust ja piisavust. Sama peab kehtima ka kahe või enama mõiste, väärtuse või parameetri puhul. Õiguse seisukohast kujutab see mitmemõõtmelist üldpõhimõtet, sest selle mõju on rahvusvahelise, ühenduse ja riikliku ulatusega.

57. Ilma et see piiraks Saksa õigusnormi proportsionaalsuse analüüsi, mida Verwaltungsgericht Koblenz võib teostada oma enda õigusest lähtuvalt, puudutavad viidatud küsimused selle õigusnormi mõju ühenduse tasandil.

58. Enne nende küsimuste uurimist tuleb lahendada komisjoni ja liitvabariigi valitsuse kirjalikes märkustes tõstatatud küsimus, kui nad eitavad selle ühenduse põhimõtte kohaldatavust siseriikliku õigusnormi suhtes, muu hulgas sellepärast, et EÜ artikli 5 kohaselt puudutab see vaid ühenduse meetmeid ja kuna selliseid meetmeid käesolevas eelotsusemenetluses ei käsitleta.

59. Kuigi esitatud argumentid — eriti komisjoni esitatud — näivad esmapilgul veenvad, on antud juhul tegemist õiguse üldreegliga, mis ei piirdu ühenduse meetmete kohaldamisalaga. Nimetatud põhimõte on sõnaselgelt sätestatud EÜ artiklis 5, mis piiritleb seda Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt selles valdkonnas, kuid ei piira selle mõju üksnes ühenduse õigusega. Teiselt poolt, kui EÜ artiklis 176 seatakse siseriiklike rangemate õigusaktide kehtestamise tingimuseks nende kokkusobivus asutamislepinguga, ei piirdu see, nagu ma juba nimetasin,³⁷ üksnes kirjaliku õigusega, vaid hõlmab ka selle aluseks olevaid eesmärke, põhiõigusi, poliitikat ja põhimõtteid. Seega ei tohiks kahandada väljendit „käesolev leping” selles sisalduvate konkreetsete säteteni.³⁸

60. Eeltoodust johtuvalt laieneb nimetatud proportsionaalsuse mõju kogu ühenduse tegevusele olenemata sellest, kas selle algatab ühendus ise või ühenduse liikmesriigid oma ülesannete täitmisel ühenduse tasandil.

37 — Käesoleva ettepaneku punkt 28.

38 — Nende hulgas on EÜ artikkel 10, mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma „kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest.” Mõistet „vajalikud” tuleb samuti hinnata kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtetega. Euroopa Kohus tõlgendas 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses DaimlerChrysler määruses nr 259/93 sisalduvat väljendit „kooskõlas asutamislepinguga” nii, et „kõnesolevad siseriiklikud meetmed peavad lisaks määрусega kooskõlas olemisele ühtlasi vastama asutamislepingu ülejäänud õigusnormidele ja üldpõhimõtetele, millele jäätmete ladestamise valdkonnas vastu võetud õigusnormides otseselt ei viidata” (punkt 45).

61. Küsimus on seega selles, kas siseriiklik õigusnorm või vastav käitumine kujutab endast ühenduse tasemel tegevust. Proportsionaalsuse põhimõtte tuleb arvesse ainult jaatava vastuse korral. Nimetatud põhimõtte kohaldamine ei sõltu siseriikliku eeskirja mõjust liidu õiguskorrale, vaid pigem eeskirja integreerimisest sellesse juriidilisse struktuuri. See tähendab, et kuigi proportsionaalsus eeldab sobivat seost taotletava eesmärgi ja selle saavutamiseks võetavate meetmete vahel,³⁹ näib loogiline, et sellise tasakaalu kindlaks tegemiseks Euroopa tasemel peab tegemist olema eesmärkidega ja nendega sobivate vahenditega, millega ei ole aga tegemist, kui näiteks lähtutakse ühenduse eesmärgist, kuid selle saavutamiseks kasutatakse erinevat laadi vahendit.

otsustama siseriikliku õigusnormi sobivuse üle ühenduse proportsionaalsuse põhimõttega, eriti kui, nagu antud asjas, on tegemist väga täpsete tehniliste aspektidega ning ei ole antud kaalutletud hinnangu andmiseks hädavajalikke andmeid.⁴¹

62. Eeltooduga seoses otsustab selle üle siseriiklik kohus, arvestades et liikmesriigid annavad õigusnorme, mis seonduvad riigi-ülese tasemega erineval moel — pelgalt rakendamise kuni täieliku seosetuse ni. Ühtlasi ei saa selle põhimõtte mõju olla sama tähendusega, mis tal on liidu õiguses.⁴⁰ Igal juhul ei ole Euroopa Kohus pädev

63. Eespool esitatust lähtudes soovitan vastata eelotsuse teise küsimuse punkti a teisele osale ja teise küsimuse punktile b, täpsustades, et liikmesriigi õigusnormi või meetme ühenduse proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse üle otsustab siseriiklik kohus, olles eelnevalt kindlaks teinud, et nimetatud õigusnorm või meede on ühenduse ulatusega.

39 — Nagu märgib Austria valitsus oma kirjalikes märkustes, tsiteerides 11. juuli 1989. aasta otsust kohtuasjas 265/87: Schröder (EKL 1989, lk 2237), tuleb meetme proportsionaalsust hinnata lähtuvalt selle sobivast ja asjakohasest olemusest ning keelust kehtestada lialdatud kohustusi.

40 — Nagu kinnitab Guy Isaac: „proportsionaalsus tähendab, et kui ühendusel on oma pädevuste rakendamisel valida mitmesuguste võrdsed tõhususega toimimisviiside vahel, peab ta valima sellise, mis jätab suurema vabaduse liikmesriikidele, eraisikutele, ettevõtjatele”. *Manual de Derecho Comunitario General*, tõlkinud G.-L. Ramos Ruano, 5. ed, Barcelona, Ariel, 2000, lk 76.

41 — Selle kohta leiti 6. mai 1986. aasta otsuses kohtuasjas 304/84: Muller jt (EKL 1986, lk 1511), et ühenduse õigusega ei olnud antud hetkel vastuolus, et liikmesriik keelustab teistest liikmesriikidest pärit selliste toiduainete turustamise, millele oli teatud aineid lisatud, kuid lisas, et „proportsionaalsuse põhimõtte, millest lähtub asutamislepingu artikli 36 (muudetuna EÜ artikkel 30) viimane lause, nõuab, et kõnesolev keeld piirduks seaduslikult taotletavate tervisekaitse eesmärkide saavutamiseks vajalikuga” (punkt 23), täpsustades, et „siseriiklikud pädevad ametiasutused peavad igas konkreetses olukorras riigi tootmistavastest lähtuvalt ja rahvusvaheliste teadusuuringute tulemusi arvestades tõendama, et nende õigusaktid on asutamislepingu artiklis 36 osutatud huvide tõhusaks kaitseks hädavajalikud.” Samamoodi kuulutati eespool viidatud kohtuotsuses Tridon, et „põhikohtuasjas vaidlustatud turustamiskeelu proportsionaalsust ja konkreetset seda, kas taotletavat eesmärki on võimalik saavutada ühendusesisest kaubandust vähem kahjustavate meetmetega, ei saa antud kohtuasjas hinnata ilma täiendavate andmeteta ning et see hinnang eeldab konkreetset analüüsi, mis põhineb eelkõige teadusuuringutel ja põhikohtuasja vaidluse olukorrale iseloomulikel faktilistel asjaoludel, ning et seda peab analüüsima eelotsusetaoluse esitanud kohus” (punkt 58).

VIII. Ettepanek

64. Esitatud põhjendustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Koblenzi esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

- 1) Eelotsuse esimesele küsimusele ja teise küsimuse punkti a esimesele osale, et EÜ artikli 176 raames võivad liikmesriigid nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta ülevõtmisel vastu võtta rangemaid keskkonnakaitsemeetmeid tingimusel, et need täidavad ühenduse õigusnormide eesmäärke ja ettekirjutusi, toetavad ettevaatusabinõusid, nagu see on olmejäätmete või olmejäätmetena kõrvaldatavate jäätmete prügilasse vastuvõtmise tingimuseks oleva piirväärtuse puhul, mis põhineb orgaanilise aine sisaldusel algaine kuivjäägis (väljendatud põlemiskaona või summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena (TOC)), kui jäätmete vähendamise eesmärgi saavutamist nõutakse enne kõnesolevas direktiivis sätestatud kuupäevi ja lõpuks kui jäätmete prügilasse vastuvõtmise tingimuseks kehtestatakse mitte üksnes mehaanilise töötlemisega piirduv töötlemine.
- 2) Eelotsuse teise küsimuse punkti a teisele osale ja teise küsimuse punktile b, et liikmesriigi õigusnormi või meetme ühenduse proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse üle otsustab siseriiklik kohus, olles eelnevalt kindlaks teinud, et nimetatud õigusnorm või meede on ühenduse ulatusega.