EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

14. aprill 2005 *

Kohtuasjas C-6/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mille esitas Verwaltungsgericht Koblenz (Saksamaa) 4. detsembri 2002. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. jaanuaril 2003, menetluses:

Deponiezweckverband Eiterköpfe

versus

Land Rheinland-Pfalz,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (ettekandja), M. Ilešič ja E. Levits;

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kohtusekretär: ametnik K. Sztranc,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Deponiezweckverband Eiterköpfe, esindajad: *Rechtsanwalt* W. Klett, *Rechtsanwalt* G. Moesta ja *Rechtsanwalt* H. Oexle,

— Land Rheinland-Pfalz, esindaja: P. Delorme, keda abistas *Rechtsanwalt* D. Sellner,

— Saksamaa valitsus, esindajad: W.-D. Plessing, M. Lumma ja A. Tiemann,

— Madalmaade valitsus, esindaja: H. G. Sevenster,

— Austria valitsus, esindajad: E. Riedl ja M. Hauer,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: U. Wölker ja M. Konstantinidis,

olles 30. novembri 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228; edaspidi „direktiiv") artikli 5 tõlgendamist ning EÜ artikli 176 ja proportsionaalsuse põhimõtte tõlgendamist.

2 Nimetatud eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses Deponiezweckverband Eiterköpfe (edaspidi „Deponiezweckverband") ja Land Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalzi liidumaa) vahel prügila käitamise loa küsimuses.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Ühenduse keskkonnapoliitika raames sätestab EÜ artikkel 176:

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

4 Direktiiv võeti vastu EÜ asutamislepingu artikli 130s lõike 1 alusel (muudetuna EÜ artikli 175 lõige 1).

5 Direktiivi artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Direktiivi 75/442/EMÜ, eelkõige selle artiklite 3 ja 4 nõuete täitmist silmas pidades on käesoleva direktiivi eesmärk jäätmeid ja prügilaid käsitlevate rangete tehniliste ja käitamist reguleerivate nõuete abil 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, eelkõige pinnavee, põhjavee, pinnase reostust ja õhu saastamist, ning maailma keskkonnale üldiselt, sealhulgas kasvuhooneefekt, ja ka kõiki neist mõjudest tulenevaid ohtusid inimeste tervisele."

6 Artikli 2 punkt a defineerib mõiste „jäätmed" kui nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23) reguleerimisalasse kuuluv aine või ese. Nimetatud direktiiv defineerib oma artikli 1 punktis a „jäätmed" kui „mis tahes ained või esemed, mille valdaja kõrvaldab või on kohustatud kõrvaldama kehtivate siseriiklike õigusaktide kohaselt".

7 Direktiivi artikli 2 punktis b on defineeritud „olmejäätmed" kui „majapidamisjäätmed ja muud jäätmed, mis oma laadi või koostise tõttu sarnanevad majapidamisjäätmetele".

8 Direktiivi artikli 2 punkti m kohaselt on „biolagunevad jäätmed" „anaeroobselt või aeroobselt lagunevad jäätmed, näiteks toidu- ja aiajäätmed, paber ja papp".

9 Direktiivi artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid kohaldavad käesolevat direktiivi kõikide artikli 2 punktis g määratletud prügilate suhtes."

10 Direktiivi artikli 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt:

„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. aastat 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 15 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.

[...]".

11 Direktiivi artikli 6 punkt a sätestab:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et:

a) prügilasse ladestatakse ainult töödeldud jäätmed. Käesolevat sätet ei või kohaldada püsijäätmete suhtes, mille töötlemine ei ole tehniliselt teostatav, ega muude jäätmete suhtes, mille töötlemine ei aita kaasa käesoleva direktiivi artiklis 1 sätestatud eesmärkide täitmisele jäätmete koguse või inimeste tervisele või keskkonnale tekkivate ohtude vähendamisega".

12 Direktiivi artikli 18 lõikes 1 kindlaks määratud tähtaeg, mida on nimetatud selle artiklis 5, on 16. juuli 2001. Hiljemalt selleks kuupäevaks peavad liikmesriigid olema direktiivi oma siseriiklikusse õigusesse üle võtnud.

Siseriiklik õigus

13 Direktiivi Saksamaa õigusesse üle võtmiseks võeti vastu 20. veebruari 2001. aasta Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (määrus olmejäätmete ökoloogilise ladestamise kohta) (*BGBl.* 2001 I, lk 305; edaspidi „2001. aasta määrus").

14 2001. aasta määruse § 2 punktis 1 on „olmejäätmed" defineeritud kui „majapidamisjäätmed ja muud jäätmed, mis oma laadi või koostise tõttu sarnanevad majapidamisjäätmetele".

15 Jäätmed, mida võib käidelda nagu olmejäätmeid, on 2001. aasta määruse § 2 punktis 2 defineeritud kui „[j]äätmed, mis oma laadi või koostise tõttu on käideldavad koos olmejäätmetega või nagu olmejäätmed, muu hulgas heitveepuhastusjaamadest pärinevad asulareovee setted või väiksema saastuskoormusega asulareovesi, fekaalid ja reomuda, veepuhastusjaamade heitmed, vee puhastamisest pärinevad setted, ehitusjäätmed ja eelkõige tootmisega seotud jäätmed [...]".

16 Nimetatud määruse § 3 lõige 3 sätestab:

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

17 Sama määruse § 4 lõige 1 sätestab:

„Mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmeid võib ladestada, kui

[...]

jäätmed, mis vastavad lisa 2 piirväärtustele [...]".

18 2001. aasta määruse lisa 1 sätestab, et jäätmete klassifitseerimisel prügilatesse tuleb kinni pidada järgnevatest piirväärtustest:

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

19 Sama määruse lisa 2 sätestab, et eelnevalt mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete klassifitseerimisel prügilates tuleb kinni pidada järgnevatest piirväärtustest:

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

20 2001. aasta määrus jõustus 1. märtsil 2001. Üleminekusätetena näeb nimetatud määruse § 6 ette, et teatavatel tingimustel on lubatud nendele tingimustele mittevastavate jäätmete prügilasse ladestamine kuni 31. maini 2005 ja vastavate jäätmete ladestamine olemasolevates nõuetele mittevastavates prügilates kuni 15. juulini 2009.

Menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

21 Põhikohtuasja hageja Deponiezweckverband on Mayen-Koblenzi ja Cochem-Zelli maakondade ja Koblenzi linna osalusega liit, mis käitab Eiterköpfe keskprügilat. Ta püüab saada põhikohtuasjas kostjaks olevalt Land Rheinland-Phalz'ilt luba, et täita

alates 31. maist 2005 kuni hiljemalt 31. detsembrini 2013 kaks prügila sektsiooni jäätmetega, mida on eelnevalt töödeldud vaid mehhaaniliselt. Land Rheinland-Pfalz väidab, et kohaldatav siseriiklik seadus seda ei võimalda.

22 Vaidlust lahendav Verwaltungsgericht Koblenz, kahtles, kas nimetatud siseriiklik seadus on kooskõlas direktiivi artikli 5 lõigetega 1 ja 2, samuti ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõttega. Ta otsustas niisiis menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 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 õigusnormid ning sätestatakse, et olmejäätmeid ja jäätmeid, mida võib käidelda nagu olmejäätmeid, võib ladestada vaid juhul, kui peetakse kinni piirväärtusest „orgaanilise aine sisaldus algaine kuivjäägis — põlemiskadu või summaarne orgaanilise süsiniku sisaldus (TOC)"?

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,

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 olmejäätmeid, peab alates 1. juunist 2005 olema mitte rohkem kui kas 5% massist väljendatuna põlemiskaona või 3% massist väljendatuna summaarse orgaanilise süsiniku sisaldusena 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 biolagunevus ei ole rohkem kui 5 mg/g väljendatuna aeroobse tegevusena (AT_4) või 20 l/kg väljendatuna käärimiskontrollil moodustuva gaasi määrana (GB_{21})?

b) Kas ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõte võimaldab ulatuslikku või piiratud kaalutlusõigust, 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?"

Taotlus suulise menetluse uuendamiseks

23 Euroopa Kohtusse 27. detsembril 2004 saabunud avaldusega, mida täiendati 16. veebruari 2005. aasta kirjaga, palus Deponiezweckverband uuendada suulise menetluse, selleks et saaks arvesse võtta ekspertide teatavaid aruandeid.

24 Kohtujuristi ettepaneku punkti 62 kohaselt „ei ole täidetud mõistliku hinnangu andmiseks vajalikud tingimused" ja vastavalt sama ettepaneku märkuse nr 35 kohaselt „puuduvad kohtutoimikust tehnilised aruanded [...]". Deponiezweckverband väidab siiski, et siseriikliku menetluse kohtutoimik sisaldab viit ekspertide aruannet, mis sisaldavad täpselt seda informatsiooni, millele kohtujurist viitas. Suulise menetluse avamine võimaldaks tal seda arvesse võtta.

25 Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 61 võib kohus ise või kohtujuristi ettepanekul või poolte taotlusel otsustada määrusega suulise menetluse uuendamise, kui ta leiab, et tal pole piisavalt informatsiooni või kui asja lahendamisel tuleks tugineda argumendile, mille üle pooled ei ole vaielnud (vt 19. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-309/99: Wouters jt, EKL 2002, lk I-1577, punkt 42, ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-434/02: Arnold André, EKL 2004, lk I-11825, punkt 27). Käesoleval juhul leiab Euroopa Kohus pärast kohtujuristi ärakuulamist, et tal on piisavalt informatsiooni, et vastata esitatud küsimustele. Järelikult tuleb taotlus suulise menetluse uuendamiseks rahuldamata jätta.

Eelotsuse küsimused

26 Küsimusi 1 ja 2 a) tuleb käsitleda koos selles osas, milles need puudutavad direktiivi tõlgendamist EÜ artikli 176 valguses. Samuti tuleb käsitleda koos küsimusi 2 a) ja 2 b) selles osas, milles need puudutavad ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõtet.

Eelmärkus

27 Esmalt tuleb meenutada, et ühenduse õigus keskkonna valdkonnas ei näe ette täielikku ühtlustamist. Isegi kui EÜ artikkel 174 nimetab teatavaid ühenduse taotletavaid eesmärke, näeb EÜ artikkel 176 liikmesriikidele ette võimaluse võtta kasutusele rangemaid kaitsemeetmeid (22. juuni 2000. aasta otsus C-318/98: Fornasar jt, EKL 2000, lk I-4785, punkt 46). EÜ artikkel 176 seab sellistele meetmetele tingimusteks vaid, et need peavad olema kooskõlas EÜ asutamislepinguga ja neist teatatakse komisjonile.

28 Võttes arvesse ühenduse eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab ühenduse keskkonnapoliitika EÜ artikli 174 lõike 2 kohaselt eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma.

29 Direktiiv võeti vastu EÜ asutamislepingu artikli 130s lõike 1 (nüüd EÜ artikli 175 lõige 1) alusel ning seega selleks, et saavutada EÜ artiklis 174 sätestatud eesmärke.

30 Direktiivi üheksandast põhjendusest ja artikli 1 lõikest 1 nähtub, et direktiivi eesmärk on järgida ja täpsustada direktiivi 75/442 eesmärke, nähes ette meetmed, millega püütakse vältida või võimaluste piires vähendada jäätmete ladestamisest tuleneda võivat negatiivset mõju prügilat ümbritsevale keskkonnale.

31 Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid koostama siseriikliku strateegia prügilasse veetavate biolagunevate jäätmete vähendamiseks. Sama sätte kohaselt peavad need siseriiklikud strateegiad sisaldama meetmeid, mille abil saavutada direktiivi artikli 5 lõikes 2 nimetatud sihtkoguseid. Viimati nimetatud sätte kohaselt peavad nimetatud siseriiklikud strateegiad ette nägema, et prügilas ladestatavaid jäätmeid vähendatakse teatava protsendi võrra enne teatavate kindlaks määratud kuupäevade saabumist. Nende sätete mõttest ja ülesehitusest tuleneb selgelt, et need määravad kindlaks vähendamiskoguse miinimumi, mida liikmesriigid peavad saavutama ning et nendega ei ole vastuolus see, kui nad võtavad kasutusele rangemaid meetmeid.

32 Sellest järeldub, et EÜ artikkel 176 ja direktiiv näevad liikmesriikidele ette võimaluse võtta kasutusele rangemaid kaitsemeetmeid, mis ületavad direktiiviga kindlaks määratud miinimumi (vt selle kohta nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78) puudutavas osas eespool viidatud otsus kohtuasjas Fornasar jt, punkt 46).

Esimene küsimus

33 Esimese küsimusega küsib eelotsuse taotluse edastanud kohus sisuliselt seda, kas direktiivi artikli 5 lõiked 1 ja 2, loetuna EÜ artiklit 176 silmas pidades, välistavad

siseriiklikud meetmed, mis seavad rangemaid nõudeid kui direktiivi nõuded prügilasse ladestatavate jäätmete osas. Küsimus peab silmas siseriikliku seadusega ettenähtud nelja tüüpi nõudmisi. Neid tuleb uurida järgemööda.

34 Esiteks, direktiivi artikli 5 lõige 2 näeb ette, et hiljemalt aastaks 2016 tuleb vähendada prügilas ladestatavate biolagunevate olmejäätmete üldkogust 35 protsendini (massi järgi) 1995. aastal tekkinud biolagunevate olmejäätmete kogusest. Võrdluseks — 2001. aasta määrus, eelkõige selle § 3 lõige 3 ja § 4 lõige 1 ning lisad 1 ja 2 määravad prügilasse lubatavatesse jäätmetesse jäävatele orgaanilistele kogustele madalama künnise.

35 Kehtestatavate piirnormide määratlemisel kasutab siseriiklik määrus nimelt põlemiskao ja summaarse orgaanilise süsiniku sisalduse (TOC) kriteeriume, samal ajal kui direktiivi artikli 5 lõige 2 kasutab protsendi kriteeriumi massi järgi.

36 Selles osas tuleb märkida, et TOC-taoline mõõtmismeetod või põlemiskao kasutamine ei ole iseenesest lõppeesmärk direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud eesmärkide eeskujul, vaid lihtsalt vahend selliste eesmärkide saavutamiseks.

37 Liikmesriigid võivad valida vahendeid saavutamaks direktiivi artikli 5 lõikes 2 kindlaks määratud eesmärke — sellised mõõtmiskriteeriumid nagu on toodud 2001. aasta määruses, on kooskõlas direktiivi juhistega.

38 Mis puudutab künniseid, mis on kindlaks määratud orgaaniliste jääkainete kogustele prügilasse vastuvõetavates jäätmetes, on selge, et selline siseriiklik meede, millele põhikohtuasjas viidatakse, püüab saavutada samasugust eesmärki nagu direktiiv ning eriti vee ja õhu saastamise vähendamist, vähendades biolagunevate jäätmete prügilas ladestamist.

39 Nende künniste saavutamiseks nõuab 2001. aasta määrus, et biolagunevad jäätmeid töödeldakse enne nende prügilasse ladestamist. Mehaanilis-bioloogiliselt töödeldud jäätmete puhul hõlmab see töötlemine selliseid protsesse nagu purukstampimine, sortimine, kompostimine ja kääritamine. Muude jäätmete puhul kasutatakse termilist töötlemist tuhastamise kujul.

40 Kõik need töötlemisviisid on direktiiviga kooskõlas. Direktiivi artikli 6 punkt a kohustab liikmesriike võtma meetmeid, et prügilatesse ladestataks ainult juba töödeldud jäätmeid. Töötlemine on defineeritud direktiivi artikli 2 punktis h kui „mehaanilised, termilised, keemilised või bioloogilised protsessid, sealhulgas sortimine, mis muudavad jäätmete omadusi, et vähendada nende kogust või ohtlikkust, lihtsustada nende käsitsemist või tõhustada taaskasutamist". Sellest tuleneb eelkõige, et direktiiv näeb ette jäätmete termilise töötlemise viisil, mis vähendaks nende ohtlikkust.

41 Eeltoodust järeldub, et sellises siseriiklikus meetmes, nagu seda on põhikohtuasja oma, toodud künnised ja mõõtmiskriteeriumid järgivad sama keskkonnakaitselist suunda kui direktiiv. Niivõrd kui selline seadus sätestab direktiivi nõuetest karmimaid nõuded, kujutab see rangemaid kaitsemeetmeid EÜ artikli 176 mõttes.

42 Teiseks näeb direktiivi artikli 5 lõige 2 ette, et liikmesriigid vähendavad nimetatud jäätmete kogust kolmes etapis, mis lõpevad hiljemalt 2006, 2009 ja 2016. 2001. aasta määrus sätestab lühemad tähtajad — nimelt hiljemalt 31. mai 2005.

43 Direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja artiklis 18 väljendi „hiljemalt" kasutamine viitab sellele, et liikmesriikidel on vabadus rakendada lühemaid tähtaegu, kui nad vajalikuks peavad (vt selles osas väljendi „vähemalt" kohta 22. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-11/92: Gallaher jt, EKL 1993, lk I-3545, punkt 20).

44 Kui liikmesriik otsustab selles osas määrata direktiivi tähtaegadest lühemad tähtajad, on tegemist rangema kaitsemeetmega EÜ artikli 176 mõttes.

45 Kolmandaks puudutavad direktiivi artikli 5 lõiked 1 ja 2 vaid biolagunevaid jäätmeid. 2001. aasta määrus omalt poolt aga peab silmas mitte ainult biolagunevaid jäätmeid, vaid ka orgaanilisi mittebiolagunevaid jäätmeid.

46 Olgugi et direktiivi artikkel 5 puudutab eelkõige strateegiat, mille eesmärk on prügilas ladestatavate biolagunevate jäätmete vähendamine, on ilmne, et direktiiv tervikuna peab silmas jäätmeid laiemas mõttes, nagu need on defineeritud artikli 2 punktis a.

47 Ühest küljest sätestab direktiiv artikli 1 lõikes 1 jäätmeid ja prügilaid käsitlevad ranged tehnilised ja käitamist reguleerivad nõuded, piiramata jäätmete või prügilate liiki. Teisest küljest näeb direktiivi artikli 3 lõige 1 ette, et liikmesriigid kohaldavad neid kõigile prügilatele, mille mõiste on defineeritud direktiivi artikli 2 punktis g kui „jäätmekäitluskoht [...]" ühegi piiranguta selles osas, mis puudutab selles sättes silmas peetud jäätmete liiki.

48 Direktiivi II lisa punkti 2 kuuendas lõigus on täpsustatud, et prügilasse jäätmete vastuvõtu kriteeriumid võivad sisaldada jäätmetes sisalduva orgaanilise aine koguse piiranguid.

49 Sellest tuleneb, et selline siseriiklik meede, nagu on mainitud käesoleva otsuse punktis 45, mis selleks, et lubada prügilasse ladestamist, laiendab piiranguid mitte ainult biolagunevatele ainetele, vaid kõigile orgaanilistele ainetele, püüab saavutada sama eesmärki kui direktiiv. Niivõrd kui selline meede peab silmas suuremat ainete gammat kui direktiivi artiklis 5 nimetatud, on tegemist rangema kaitsemeetmega EÜ artikli 176 mõttes.

50 Neljandaks peab direktiivi artikli 5 lõige 2 silmas olmejäätmeid. 2001. aasta määrus peab silmas mitte üksnes olmejäätmeid, vaid selle § 2 punkti 2 ja § 3 lõike 3 kohaselt jäätmeid, mida võib käidelda koos olmejäätmetega või nagu olmejäätmeid, muu hulgas heitveepuhastusjaamadest pärinevad setted, ehitusjäätmed ja tootmisega seotud jäätmed.

51 Juhul kui on õige, et direktiivi artikli 5 lõige 2 peab silmas vaid olmejäätmeid, siis siseriiklik strateegia, mille eesmärk on vähendada nimetatud artikli lõikes 1 sätestatud prügilas ladestatavaid biolagunevaid jäätmeid, hõlmab kõiki selle direktiivi artikli 2 punktis a toodud definitsiooni kohaseid jäätmeid. Ka direktiivi artikli 6 punktiga a liikmesriikidele pandud kohustus võtta meetmeid, et prügilas ladestataks ainult töödeldud jäätmeid, kehtib nii olmejäätmete kui ka jäätmete kohta, mis ei ole olmejäätmed. Pealegi tuleneb direktiivi artikli 1 lõikest 1, et direktiiv tervikuna peab silmas prügilasse ladestatavate jäätmete vähendamist, tegemata vahet olmejäätmetel ja muudel jäätmetel.

52 Sellest järeldub, et põhikohtuasjas käsitletava meetme taoline siseriiklik meede, mis peab silmas prügilas ladestatavate jäätmete vähendamist ja mida kohaldatakse muudele jäätmetele kui olmejäätmed, on direktiiviga kooskõlas ning kujutab endast rangemat kaitsemeedet EÜ artikli 176 mõttes.

53 Eeltoodust järeldub, et analüüsitud nelja juhtumi puhul oli kirjeldatud siseriiklik meede EÜ artikli 176 raames direktiiviga kooskõlas.

54 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib ühtlasi, kas selliseid meetmeid, arvestades neid kogumis, võib lugeda direktiiviga vastuolus olevateks.

55 Selle küsimuse kohta tuleb meeles pidada, et kuna iga meede kirjeldatud neljast siseriiklikust meetmest on üksikult kooskõlas ühenduse õigusega, ei saa neid kõiki koos pidada sama ühenduse õigusega vastuolus olevateks. Nii on see ka juhul, kui siseriikliku seadusega kindlaks määratud piirnormid biolagunevate jäätmete vastuvõtmise kohta on nii madalad, et need nõuavad selliste jäätmete mehaanilis-bioloogilist töötlemist või tuhastamist enne prügilas ladestamist.

56 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi artikli 5 lõigetega 1 ja 2 ei ole vastuolus siseriiklik meede, mis:

— määrab biolagunevate jäätmete vastuvõtmise kohta kindlaks madalamad piirnormid kui direktiiv, isegi kui need piirnormid on nii madalad, et need nõuavad selliste jäätmete mehaanilis-bioloogilist töötlemist või tuhastamist enne prügilas ladestamist,

— määrab prügilas ladestatavate jäätmete vähendamiseks lühemad tähtajad kui direktiiv,

— laieneb mitte ainult biolagunevatele jäätmetele, vaid ka orgaanilistele ainetele, mis ei ole biolagunevad, ja

— laieneb mitte ainult olmejäätmetele, vaid ka jäätmetele, mida võib käidelda nagu olmejäätmeid.

Teine küsimus

57 Teise küsimusega küsib siseriiklik kohus Euroopa Kohtult sisuliselt siseriiklike meetmete vastavuse kohta ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõttele.

58 Sellele küsimusele vastamisel tuleb meenutada, et ühenduse keskkonnapoliitika raames, niivõrd, kuivõrd siseriiklik meede püüab saavutada samu eesmärke kui direktiiv, on selle direktiiviga kehtestatud miinimumnõuete ületamine ette nähtud ja lubatud EÜ artikliga 176 selles sätestatud tingimustel.

59 EÜ artikkel 176 lubab liikmesriikidel säilitada või kasutusele võtta rangemaid kaitsemeetmeid tingimusel, et need on kooskõlas asutamislepinguga ja neist teatatakse komisjonile.

60 Nagu tuleneb ka esimesele küsimusele antud vastusest, kujutavad sellised siseriiklikud meetmed, mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult küsib, rangemaid kaitsemeetmeid EÜ artikli 176 mõttes.

61 EÜ artikli 176 ülesehitusest tuleneb, et liikmesriikide pädevus rangemate meetmete kehtestamise osas on alati reguleeritud ühenduse õigusega, mille kohaselt peavad need igal juhul olema kooskõlas asutamislepinguga. Siiski on saavutatava kaitstuse ulatuse määratlemine usaldatud liikmesriikidele.

62 Selles kontekstis nõuab ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõte direktiiviga ette nähtud miinimumnõuete täitmise tagamise osas, et siseriiklikud meetmed oleksid taotletavate eesmärkide suhtes sobivad ja vajalikud.

63 Seevastu, ja niivõrd kui teised asutamislepingu sätted ei ole asjassepuutuvad, ei kohaldata seda põhimõtet EÜ artikli 176 alusel võetud rangematele siseriiklikele kaitsemeetmetele, mis ületavad direktiiviga ette nähtud miinimumnõudeid.

64 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõtet ei kohaldata EÜ artikli 176 alusel võetud rangematele siseriiklikele kaitsemeetmetele, mis ületavad keskkonna valdkonnas ühenduse direktiiviga ette nähtud miinimumnõudeid, niivõrd, kuivõrd asutamislepingu teised sätted ei ole asjassepuutuvad.

Kohtukulud

65 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta artikli 5 lõigetega 1 ja 2 ei ole vastuolus siseriiklik meede, mis:

— määrab biolagunevate jäätmete vastuvõtmise kohta kindlaks madalamad piirnormid kui direktiiv, isegi kui need piirnormid on nii madalad,

et need nõuavad selliste jäätmete mehaanilis-bioloogilist töötlemist või tuhastamist enne prügilas ladestamist,

— **määrab prügilas ladestatavate jäätmete vähendamiseks lühemad tähtajad kui direktiiv,**

— **laieneb mitte ainult biolagunevatele jäätmetele, vaid ka orgaanilistele ainetele, mis ei ole biolagunevad, ja**

— **laieneb mitte ainult olmejäätmetele, vaid ka jäätmetele, mida võib käidelda nagu olmejäätmeid.**

2. **Ühenduse õiguse proportsionaalsuse põhimõtet ei kohaldata EÜ artikli 176 alusel võetud rangematele siseriiklikele kaitsemeetmetele, mis ületavad keskkonna valdkonnas ühenduse direktiiviga ettenähtud miinimumnõudeid, niivõrd, kuivõrd asutamislepingu teised sätted ei ole asjassepuutuvad.**

Allkirjad