EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

27. jaanuar 2005 *

Kohtuasjas C-15/03,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel 14. jaanuaril 2003. aastal esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: J. Grunwald ja M. Konstantinidis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Austria Vabariik, esindajad: E. Riedl ja M. Hauer ning E. Wolfslehner, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

keda toetasid

Soome Vabariik, esindaja: T. Pynnä, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: K. Manji, keda abistas *barrister* M. Demetriou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud R. Silva de Lapuerta (ettekandja), C. Gulmann, G. Arestis ja J. Klučka,

kohtujurist: A. Tizzano,
kohtusekretär: ametnik K. Sztranc,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 28. oktoobri 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Austria Vabariik ei ole võtnud õiguslikke ega praktilisi meetmeid selleks, et õlijäätmete töötlemisel oleks eelistatud regenereerimine, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad, on ta rikkunud nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiivi 75/439/EMÜ vanaõli kõrvaldamise kohta (EÜT 1975 L 94, lk 23; ELT eriväljaanne 15/01, lk 14), muudetud nõukogu 22. detsembri 1986. aasta direktiiviga 87/101/EMÜ (EÜT 1987 L 42, lk 43; ELT eriväljaanne 15/01, lk 321; edaspidi „direktiiv") artikli 3 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

2 Direktiivi eesmärk on kaitsta keskkonda õlijäätmete heite ja nende käitlemise kahjulike tagajärgede eest. Direktiivi artiklis 3 on sätestatud:

„1. Kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad, võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et eelistada õlijäätmete töötlemisel regenereerimist.

2. Kui lõikes 1 osutatud piirangute tõttu õlijäätmeid ei regenereerita, võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed, tagamaks et õlijäätmete põletamine toimuks keskkonnaohutult vastavalt käesoleva direktiivi sätetele, tingimusel et põletamine on tehniliselt, majanduslikult ja organisatsiooniliselt teostatav.

3. Kui õlijäätmeid ei regenereerita ega põletata lõigetes 1 ja 2 osutatud piirangute tõttu, võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed, et tagada nende ohutu hävitamine või kontrollitud ladustamine või ladestamine."

3 Direktiivi artikli 1 kohaselt on regenereerimine määratletud kui:

„mis tahes toiming, mille tulemusel saadakse õlijäätmete rafineerimisel baasõlid, eelkõige eraldades sellistes õlides sisalduvad saasteained, oksüdatsiooniproduktid ja lisandid".

4 Direktiivi 87/101 artikli 2 kohaselt pidid liikmesriigid võtma vajalikud meetmed direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks 1. jaanuariks 1990.

Siseriiklikud õigusnormid

5 Austria valitsus edastas komisjonile järgmised õlijäätmete käitlemist käsitlevad õigusaktid:

— õlijäätmeid käsitleva seaduse rakendusmäärus (*BGBl.* 1987/383);

— 6. juuni 1990. aasta föderaalseadus jäätmekäitluse kohta (Abfallwirtschaftsgesetz, *BGBl.* 1990/325; edaspidi „AWG");

— eelkõige selleks, et eelistataks õlijäätmete regenereerimist, on mainitud seadust muudetud uue föderaalseadusega jäätmekäitluse kohta, mis jõustus 2. novembril 2002 (*BGBl.* I, 2002/102; edaspidi „AWG 2002").

6 AWG paragrahvi 1 lõike 2 punktis 2 on sätestatud:

„Kui see on ökoloogilisest aspektist kasulik ja tehnoloogiliselt võimalik, tuleb jäätmed kasutada ainete või soojuse tootmiseks, kui kaasnevad täiendavad kulud ei ole teiste jäätmekäitlusviisidega võrreldes ebaproportsionaalsed ja nii saadud ainetele ja energiale on turgu või see on võimalik luua (jäätmete ringlussevõtt)."

7 AWG 2002 paragrahvi 2 lõike 5 punktis 2 määratletakse „ringlussevõtt" järgmiselt:

„Ökoloogilistel eesmärkidel jäätmete käitlemine, mille peamine eesmärk on algtoote omaduste ärakasutamine selleks, et muuta jäätmed või neist saadud ained tooraineks või toorainest valmistatud toodeteks, välja arvatud jäätmed ja neist saadud ained, mis võetakse ringlusesse soojuse tootmiseks."

8 Õlijäätmete osas on AWG 2002 paragrahvi 16 lõike 3 punktis 1 sätestatud:

„Õlijäätmed võetakse ringlusse [...], kui tehnoloogiliselt on võimalik õlijäätmetest baasõli toota ja see on toodete hulka, transpordivõimalusi ja kaasnevaid kulusid arvestades jäätmete omaniku jaoks majanduslikult tasuv. Kui õlijäätmetele rakendatakse ringlussevõttu, ei tohi mineraalsed baasõli sisaldavad tooted sisaldada rohkem kui 5 ppm PCB/PCT [polükloorbifenüüle/polükloorterfenüüle] ja mitte rohkem kui 0,03 kaaluprotsenti halogeene."

9 AWG paragrahvi 22 lõikes 1 on sätestatud:

„Õlijäätmete ringlussevõtt on lubatud ainult siis, kui ringlusse võetakse aineid (puhastamine, töötlemine) või toodetakse energiat."

Vaidluse aluseks olevad asjaolud ja kohtueelne menetlus

10 Komisjon saatis 17. aprillil 2001 Austria Vabariigile märgukirja, kuna riigi ametivõimud olid jätnud võtmata vajalikud meetmed, et eelistada õlijäätmete töötlemisel regenereerimist, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad.

11 Austria Vabariik teatas 22. juuni 2001. aasta vastuses, et AWG paragrahvi 22 lõige 1 koostoimes paragrahvi 1 lõikega 1 vastavad ühele direktiivi eesmärgile, eelistades õlijäätmete töötlemisel regenereerimist. Samas vastuses täpsustas Austria Vabariik samuti, et riigis ei ole ühtegi õlijäätmete regenereerimisrajatist, kuna aastane 45 000 tonni suurune toodang ei ole sellise rajatise tasuvuseks piisav ja kuna tasuvuse künnis on 60 000–80 000 tonni aastas.

12 Komisjon oli siiski arvamusel, et Austria õigus ei vasta ühenduse õiguse nõuetele. Nii saatis ta Austria Vabariigile 21. detsembril 2001 põhjendatud arvamuse, milles väitis, et riigi ametivõimud ei ole võtnud õiguslikke ega praktilisi vajalikke meetmeid selleks, et õlijäätmete töötlemisel oleks eelistatud regenereerimine, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad ja kutsus liikmesriiki võtma arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

13 Austria Vabariik vastas põhjendatud arvamusele, edastades 18. ja 22. märtsi 2002. aasta kirjadega oma seisukohad, milles väitis, et õlijäätmete töötlemisel regenereerimise eelistamine tuleneb selgelt AWG (muudetud redaktsioonis) sätetest.

14 Komisjon oli endiselt seisukohal, et Austria Vabariik ei täitnud põhjendatud arvamuses esitatud nõudeid. Seega otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

15 Euroopa Kohtu presidendi 17. juuni 2003. aasta määrusega anti Soome Vabariigile ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile luba astuda menetlusse Austria Vabariigi nõuete toetuseks.

Hagi

Poolte seisukohad

16 Komisjon tuletab meelde, et liikmesriikide kohustus eelistada töötlemisel regenereerimist on kindlaks määratud direktiivis endas, kuna sellega võrreldes on kõik teised kõrvaldamisviisid keskkonnale kahjulikumad.

17 Komisjoni hinnangul ei eelistata AWG paragrahvi 1 lõike 2 punktis 2 ega paragrahvi 22 lõikes 1 õlijäätmete regenereerimist, vaid neis sätetes seatakse samale tasemele regenereerimine ja energia taaskasutamine, s.o õlijäätmete põletamine ning seega jäetakse kõrvale nende kahe käitlusviisi vaheline eelistusjärjestus.

18 Lisaks ei anna komisjoni arvates AWG 2002 paragrahvi 16 lõike 3 punkt 1 eelist õlijäätmete töötlemisele. Vastupidi, see säte seab regenereerimisele kaks piiravat tingimust, mis ei tulene direktiivist: nimelt esiteks vastuvõetavuse tingimuse ja teiseks määrab kindlaks teatud piirväärtused (5 ppm PCB/PCT ja 0,03% halogeene). Need kaks piiravat tingimust ei anna regenereerimisele eelist ega edenda seda.

19 Komisjoni hinnangul suunavad mainitud tingimused vastutuse eelistamise eest tagasi jäätmete omanikule, selle asemel et vastutaks avalik võim, nagu on ette nähtud direktiivis.

20 Väite kohta, et regenereerimine ei ole Austrias majanduslikult tasuv, kuna riigi territooriumil tekib vähe õlijäätmeid, märgib komisjon, et direktiiv kohaldub mitte ainult neis liikmesriikides, kus tekib suurel hulgal õlijäätmeid, vaid ka kõigis teistes liikmesriikides. Lisaks ei ole komisjoni sõnul esitatud mingeid konkreetseid põhjendusi selle kohta, et õlijäätmete regenereerimine ei ole Austrias majanduslikult tasuv.

21 Komisjon märgib, et lävi, millest alates õlijäätmete regenereerimine on majanduslikult tasuv, sõltub mitmest majanduslikust faktorist ja et regenereerimisrajatise võimsus on ainult üks neist. Lisaks ei saa Austria ametivõimude esitatud seisukohtadest järeldada, et nad oleksid üritanud luua kohaseid tingimusi õlijäätmete regenereerimisrajatise majanduslikult tasuvaks muutmiseks või teiste liikmesriikide regenereerimisvõimsuste ärakasutamiseks.

22 Austria valitsuse sõnul on direktiivi artikli 3 lõikest 1 tulenev kohustus AWG erinevate sätetega rakendatud. Eelkõige 2002. aastal jõustunud AWG muudatused toovad õlijäätmete regenereerimise eelistamise veelgi selgemalt esile. Asjaomase seaduse paragrahvi 16 lõike 3 punkti 1 kohaselt tuleb õlijäätmed ringlusse võtta, st regenereerida, kui see käitlemine on tehniliselt võimalik ja majanduslikult vastuvõetav.

23 Austria valitsus väidab, et direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt tuleb regenereerimist kasutada vaid siis, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda ei välista. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tohi neid piiranguid tõlgendada kitsendavalt ja neid tuleb vaadelda kui proportsionaalsuse põhimõtte väljendust.

24 Austria valitsuse arvates ei tulene direktiivist ega ka kohtupraktikast, et neid piirangud ei saaks siduda jäätmete valdaja seisundiga. Igal juhul puuduvad direktiivis igasugused viited sellele, et liikmesriigid peaksid õlijäätmeid ise koguma ja regenereerima, ning samuti sellele, et piirangud käiksid vaid liikmesriikide kohta. Sellest küljest vaadelduna on direktiivi artikli 3 lõikes 1 olev piirangute mõiste direktiivi kasulikku mõju arvestades otseselt üle kantud AWG muudetud redaktsiooni.

25 Mis puutub regenereerimise teel saadud baasõlile kehtestatud teatud piirnormidesse, märgib Austria valitsus, et need regenereeritud õli piirnormid on kehtestatud direktiivis endas. Lisaks oli nende piirnormide kehtestamine vajalik regenereeritud baasõli taaskasutuse vajadustest lähtuvalt.

26 Austria valitsus väidab, et asjaomaseid koguseid arvestades ei olnud regenereerimisrajatise rajamine eelkõige kolmandatelt pooltelt kogutud õlijäätmete regenereerimiseks majanduslikult tasuv. Mainitud õlijäätmete regenereerimise majanduslik tasuvus sõltub Austria valitsuse sõnul mitmest majanduslikust faktorist ja kohustus eelistada õlijäätmete regenereerimist ei saa olla nii ulatuslik, et liikmesriik peaks ise selles riigis regenereerimise võimaldamiseks rajama mittetasuva rajatise või peaks sundima jäätmete valdajat regenereerimist kasutama.

27 Austria valitsus märgib, et AWG muutmise eemärk on tagada asjaomaste selliste sätete täielik uuendamine, mille rakendusala hõlmab käesoleval ajal lisaks kolmandate poolte poolt läbiviidud regenereerimisele ka ettevõtete õlijäätmete regenereerimist. Asjaolu, et siseriikliku õigusega eelistatakse õlijäätmete regenereerimist, on Austria valitsuse sõnul tõendatud eelkõige sellega, et õlijäätmed eksporditakse regenereerimiseks, ja ka rea rahastamismeetmetega.

28 Austria Vabariigi seisukohtade toetuseks menetlusse astudes märgib Soome valitsus, et vaidlustatud siseriiklike õigusaktidega eelistatakse regenereerimist. Kõnealune eelistamine ei ole Soome valitsuse sõnul oma olemuselt absoluutne, arvestades tingimust, et regenereerimine peab olema tehniliselt, majanduslikult ja organisatsiooniliselt teostatav.

29 Soome valitsus väidab, et liikmesriikidel ei ole kohustust rajada regenereerimisrajatisi, kuna regenereerimise tasuvus sõltub mitmest faktorist, nagu toodetud õlijäätmete kogusest, vahemaadest vedamisel, tootmiskuludest ja turuhinnast. Regenereerimist võimaldavate majanduslike tingimuste olemasolu tuleb Soome valitsuse arvates uurida juhtumipõhiselt, arvestades asjaomase liikmesriigi asjassepuutuvaid olusid kogumis.

30 Ühendkuningriigi valitsuse arvates, kes astus samuti menetlusse Austria Vabariigi seisukohtade toetuseks, on AWG 2002 paragrahvi 16 lõikega 3 kohaselt kohaldatud direktiivi artikli 3 lõiget 1. Eelkõige paneb siseriiklik õigusakt õlijäätmete valdajatele kohustuse käidelda neid regenereerimise teel.

31 Ühendkuningriigi valitsus märgib, et AWG rakendab õigesti proportsionaalsuse põhimõtet, kohustades õlijäätmete valdajaid kasutama käitlemisel regenereerimist, välja arvatud juhtudel, kui see ei ole tehniliselt võimalik või majanduslikult mõistlik. Nimelt saavad liikmesriigid direktiivist tulenevaid kohustusi täita, muutes siseriiklikus õiguses üksikisikute ja äriühingute õigusi.

32 Ühendkuningriigi valitsus möönab, et direktiivi artikli 3 lõige 1 nõuab liikmesriikidelt makromajanduslikul tasemel meetmete võtmist, selleks et tagada regenereerimise eelistamine ja kõikide takistuste kõrvaldamine, kui see on eesmärki arvestades proportsionaalne. Sellise kohustuse ulatus sõltub siiski konkreetse liikmesriigi oludest ja kohustuse konkreetne vorm sellest, milliseid piiranguid kõnealuses liikmesriigis esineb.

33 Ühendkuningriigi valitsus väidab lõpuks ka, et Austrias toodetav õlijäätmete vähene kogus ja see, et selles liikmesriigis ei ole regenereerimisrajatist, on asjaolud, millega Austria Vabariik võib regenereerimist takistavaid majanduslikke piiranguid ja direktiivi artikli 3 lõikest 1 talle tuleneva kohustuse ulatust hinnates arvestada.

Euroopa Kohtu hinnang

34 Sissejuhatavalt tuleb märkida, et jäätmekäitlust käsitlevast teisest seadusest tulenevad AWG muudatused, eelkõige selle seaduse paragrahvi 16 lõike 3 muudatused, ei olnud 2. novembriks 2002, st põhjendatud arvamuses Austria Vabariigile tema kohustuste täitmiseks antud kahekuulise tähtaja lõpuks, jõustunud.

35 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise olemasolu hinnata põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemise ajal liikmesriigis valitsenud olukorra alusel (vt eelkõige 4. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-173/01: komisjon *v.* Kreeka, EKL 2002, lk I-6129, punkt 7, ja 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-114/02: komisjon *v.* Prantsusmaa, EKL 2003, lk I-3783, punkt 9).

36 Seega ei saa Euroopa Kohus arvestada Austria Vabariigi seisukohaga, et AWG muudatustega on õlijäätmete regenereerimist otseselt eelistatud.

37 Õigusliku olukorra osas, mis eksisteeris enne AWG muutmist 2002. aastal, tuleb tõdeda, nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 45 põhjendatult märkinud, et asjaomased siseriiklikud sätted ei kujutanud endast regenereerimise eelistamise tagamiseks kohast õiguslikku raamistikku. Nimetatud sätted võimaldasid õlijäätmete kõrvaldamist ringlussevõtu või energia taaskasutamise teel, asetades nõnda regenereerimise ja põletamise samale tasandile, mis on vastuolus direktiivi artikli 3 lõikega 1 kehtestatud eelistusjärjestusega.

38 Austria Vabariigi väite kohta, mille kohaselt regenereerimisrajatise rajamine sellesse liikmesriiki ei ole majanduslikult tasuv ning sel põhjusel ja proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes tuleb asjaomaste liikmesriikide kohustusi kohandada neis liikmesriikides valitsevat olukorda arvestades, tuleb tõdeda, nagu on leidnud Euroopa Kohus 9. septembri 1999. aasta otsuse kohtuasjas C-102/97: komisjon *v.* Saksamaa (EKL 1999, lk I-5051) punktides 35 ja 43, et üks direktiivi peamistest eesmärkidest on õlijäätmete käitlemisel regenereerimise eelistamine. Seetõttu jätaks seisukoht, et konkreetses liikmesriigis valitsevad tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised olud on tingimata sellised piirangud, mis takistavad direktiivi artikli 3 lõikes 1 ettenähtud meetmete võtmist, kõnealuse sätte ilma kogu kasulikust mõjust, kuna liikmesriigi kohustus piirduks valitseva olukorra säilitamisega, mille tulemusel puuduks mis tahes reaalne kohustus võtta meetmeid õlijäätmete käitlemisel regenereerimise eelistamiseks.

39 Seoses mainitud eelistamisega tuleb märkida, nagu Euroopa Kohus on oma eelmainitud otsuse komisjon *v.* Saksamaa punktides 38 ja 39 rõhutanud, et viide direktiivi artikli 3 lõikes 1 ettenähtud „tehnilistele, majanduslikele ja organisatsioonilistele piirangutele" on osa sättest, milles on väljendatud liikmesriikide üldine kohustus ning selle väljendiga ei ole ühenduse seadusandja soovinud ette näha erandeid üldkohaldatavast normist, vaid määratleda õlijäätmete töötlemisel regenereerimise eelistamise positiivse kohustuse kohaldamisala ja sisu.

40 Eeltoodu põhjal tuleb komisjoni hagi pidada põhjendatuks.

41 Seetõttu tuleb tõdeda, et kuna Austria Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, selleks et õlijäätmete töötlemisel oleks eelistatud regenereerimine, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad, on ta rikkunud direktiivi artikli 3 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

42 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Austria Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Austria Vabariigilt. Sama artikli lõike 4 alusel kannavad Soome Vabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Kuna Austria Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid selleks, et õlijäätmete töötlemisel oleks eelistatud regenereerimine, kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad, on ta rikkunud nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiivi 75/439/EMÜ vanaõli**

kõrvaldamise kohta, muudetud nõukogu 22. detsembri 1986. aasta direktiiviga 87/101/EMÜ, artikli 3 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

2. **Mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt.**

3. **Jätta Soome Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad