

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

25. lipnja 1998.(*)

„Pošiljke otpada namijenjenog uporabi – Načela samodostatnosti i blizine”

U predmetu C-203/96,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, uputio Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i dr.

i

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

o tumačenju članaka 34., 86., 90. i 130.t Ugovora o EZ-u, Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL L 78, str. 32.), kao i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze (SL L 30, str. 1.),

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: H. Ragnemalm (izvjestitelj), predsjednik vijeća, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray i G. Hirsch, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i dr., B. J. M. Veldhoven, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Haagu, O.W. Brouwer, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Amsterdamu, i F. P. Louis, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu,
- za nizozemsku vladu, J. G. Lammers, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, C. de Salins, pomoćnica direktora u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i R. Nadal, pomoćnik tajnika za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata,

- za Komisiju Europskih zajednica, H. van Vliet i M. Condou, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i dr., koje zastupaju O. W. Brouwer i F. P. Louis, nizozemske vlade, koju zastupa J. S. van den Oosterkamp, pomoćnik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, danske vlade, koju zastupa P. Biering, ravnatelj uprave u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i Komisije, koju zastupa H. van Vliet, na raspravi održanoj 3. srpnja 1997.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. listopada 1997.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 23. travnja 1996., koje je Sud zaprimio 14. lipnja 1996., Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) postavio je, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, četiri prethodna pitanja o tumačenju članaka 34., 86., 90. i 130. Ugovora o EZ-u, Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL L 78, str. 32., u daljnjem tekstu: direktiva), kao i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze (SL L 30, str. 1., u daljnjem tekstu: uredba).
- 2 Ta pitanja postavljena su u okviru spora između Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (u daljnjem tekstu: Dusseldorp), Factron Technik GmbH (u daljnjem tekstu: Factron) i Dusseldorp Lichtenvoorde BV (u daljnjem tekstu: Dusseldorp Lichtenvoorde), s jedne strane, i Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordeningen Milieubeheer (nizozemski ministar Logementa za domaćinstva, regionalni razvoj i zaštitu okoliša, u daljnjem tekstu: ministar), s druge strane, u vezi s izvozom u Njemačku otpada namijenjenog tamošnjoj uporabi.

Pravo Zajednice

Direktiva

- 3 Članak 1. direktive definira, s jedne strane, operacije zbrinjavanja otpada i, s druge strane, operacije uporabe otpada, pozivajući se na Priloge II. A i II. B, od kojih svaki sadržava točan popis predmetnih operacija.
- 4 Članci 3., 4. i 5. direktive određuju sljedeće ciljeve: kao prvo, sprječavanje, smanjenje, uporabu i uporabu otpada; zatim zaštitu zdravlja ljudi i okoliša u obradi otpada, bilo da je

namijenjen zbrinjavanju ili uporabi, te konačno, uspostavu na razini Zajednice i, ako je moguće, na nacionalnoj razini, integrirane mreže zbrinjavanja otpada.

5 Tako članak 5. direktive određuje:

„1. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere, u suradnji s drugim državama članicama kada se to pokaže potrebnim ili prikladnim, kako bi uspostavile odgovarajuću integriranu mrežu postrojenja za zbrinjavanje otpada, uzimajući u obzir najbolje raspoložive tehnologije bez pretjeranih troškova. Mreža mora omogućiti Zajednici u cjelini da sama osigura zbrinjavanje svojeg otpada, a državama članicama da se tom cilju približe samostalno, uzimajući u obzir geografske uvjete ili potrebu za specijaliziranim postrojenjima za određene vrste otpada.

2. Mreža navedena u stavku 1. mora također omogućiti zbrinjavanje otpada u jednom od najbližih odgovarajućih postrojenja, primjenom najprikladnijih metoda i tehnologija, kako bi se osigurala visoka razina zaštite okoliša i javnog zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

6 Članak 7. direktive obvezuje zatim države članice da izrade planove gospodarenja otpadom kako bi se provedli ciljevi iz članka 3., 4. i 5. te im omogućuje da poduzmu mjere za sprječavanje kretanja otpada koja nisu u skladu s tim planovima.

Uredba

7 Uredba se odnosi na pošiljke otpada i to posebno između država članica.

8 Glava II. uredbe, pod nazivom „Pošiljke otpada između država članica”, obuhvaća dva zasebna poglavlja koja se odnose na postupak koji se primjenjuje na pošiljke otpada namijenjenog zbrinjavanju (poglavlje A) te na postupak koji se primjenjuje na pošiljke otpada namijenjenog uporabi (poglavlje B). Postupak određen za ovu drugu kategoriju otpada manje je zahtjevan od onoga koji se primjenjuje na prvu kategoriju.

9 Članak 4. stavak 3. točka (a)(i), koji čini dio poglavlja A te se odnosi na pošiljke otpada namijenjenog zbrinjavanju, određuje:

„(i) Radi provedbe načela blizine, prioriteta uporabe i samodostatnosti na razini Zajednice i na nacionalnoj razini, u skladu s Direktivom 75/442/EEZ, države članice mogu, u skladu s Ugovorom, poduzeti mjere opće ili djelomične zabrane ili sustavnog prigovora u vezi s pošiljkama otpada. O takvim mjerama odmah se obavještava Komisija, koja o tome obavještava druge države članice.” [neslužbeni prijevod]

10 Suprotno tome, poglavlje B, koje se odnosi na pošiljke otpada namijenjenog uporabi, ne navodi načela samodostatnosti i blizine.

11 Članak 7. stavak 2. i stavak 4. točka (a), koji čini dio poglavlja B, predviđa:

„2. Nadležna tijela odredišta, polazišta i provoza imaju rok od 30 dana od trenutka pošiljanja potvrde da ulože prigovore na pošiljku. Ti se prigovori temelje na stavku 4. Svi prigovori priopćavaju se pisanim putem podnositelju obavijesti i drugim relevantnim nadležnim tijelima u navedenom roku.

[...]

4.(a) Nadležna tijela odredišta i polazišta mogu uložiti opravdane prigovore na planiranu pošiljku:

– u skladu s Direktivom 75/442/EEZ, a osobito njezinim člankom 7.,

ili

– ako nije u skladu sa zakonodavnim odredbama i nacionalnim propisima u području zaštite okoliša, javnog reda, javne sigurnosti ili zaštite zdravlja,

[...]” [neslužbeni prijevod]

Nacionalno pravo

- 12 Nizozemski višegodišnji plan zbrinjavanja opasnog otpada od lipnja 1993. (u daljnjem tekstu: višegodišnji plan) određuje u svojem stavku 6. petom podstavku:

„Izvoz je dozvoljen ako u inozemstvu postoji kvalitetnija tehnika obrade ili ako je utvrđeni kapacitet obrade određene vrste otpada nedostatan u Nizozemskoj, osim ako taj izvoz ne onemogućava provedbu zbrinjavanja koje je u Nizozemskoj barem na istoj razini. U tom će se slučaju otpad uskladištiti dok čeka zbrinjavanje.” [neslužbeni prijevod]
- 13 Sektorski plan 19 iz dijela II. višegodišnjeg plana u pogledu filtera za ulje navodi da izvoz nije dozvoljen ako obrada tih filtera u inozemstvu nije kvalitetnija od one koja se provodi u Nizozemskoj.
- 14 Sektorski plan 10 iz dijela II. višegodišnjeg plana u pogledu otpada za spaljivanje određuje da, na temelju načela samodostatnosti, izvoz opasnog otpada za spaljivanje treba ograničiti koliko je to moguće, osobito zbog toga što zahtjevi u pogledu emisija u slučaju spaljivanja nisu tako strogi u inozemstvu kao u Nizozemskoj.
- 15 U tom sektorskom planu, iznalaženje najbolje moguće metode zbrinjavanja također je provedeno na način da se AVR Chemieu CV (dalje u tekstu: AVR Chemie) dodijelila odgovornost „gospodarenja otpadom”. AVR Chemie je tako određen kao jedini krajnji operator za spaljivanje opasnog otpada u rotacijskoj peći visoke izvedbe. Otpad koji treba biti spaljen u takvoj peći može izvoziti samo AVR Chemie u čijoj dozvoli su navedeni regulatorni uvjeti kojima se žele izbjeći neželjena povećanja cijena.
- 16 AVR Chemie je osnovan kao komanditno društvo čiji su partneri nizozemska država, općina Rotterdam i osam industrijskih poduzetnika među kojima je Akzo Nobel Nederland. Nizozemska država i općina Rotterdam zajedno sudjeluju s 55 % udjela u AVR Chemie.
- 17 Ravnatelj uprave za gospodarenje otpadom u Ministarstvu zaštite okoliša ujedno je i predstavnik nizozemske države u nadzornom odboru AVR Chemiea. Ta uprava odgovorna je za definiranje nizozemske politike u vezi s izvozom otpada i ustvari odlučuje može li se određeni izvoz odobriti ili odbiti.

Činjenice u glavnom postupku

- 18 Dusseldorp je 1994. podnio zahtjev za odobrenje izvoza u Njemačku dvije pošiljke filtera za ulje i pripadajućeg otpada, koji teže 2 000 odnosno 60 tona, kako bi ih Factron tamo obradio.
- 19 Dvama odlukama od 22. kolovoza 1994. ministar je, na temelju odredaba višegodišnjeg plana i članka 7. stavka 2. i stavka 4. točke (a) uredbe, podnio prigovore protiv tog izvoza.
- 20 Dusseldorp, Factron i Dusseldorp Lichtenvoorde podnijeli su 13. rujna 1994. prigovor protiv tih dviju odluka.
- 21 Nakon posjete dvaju službenika nizozemskog ministarstva zaštite okoliša postrojenjima Factrona, ministar je novom odlukom od 8. prosinca 1994. proglasio zahtjeve zainteresiranih osoba neosnovanima zbog toga što obrada koju primjenjuje Factron nije bolja od one koju primjenjuje nizozemski poduzetnik za obradu i gospodarenje otpadom, AVR Chemie.
- 22 Zahtjevom od 18. siječnja 1995. Dusseldorp, Factron i Dusseldorp Lichtenvoorde podnijeli su tužbu pred Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) tražeći poništenje ministrove odluke od 8. prosinca 1994. koja, kako tvrde, nije u skladu s propisima Zajednice.

O prethodnim pitanjima

- 23 Sumnjajući u odgovor koji treba donijeti na pitanje mogu li se načela samodostatnosti i blizine, poput onih provedenih u višegodišnjem planu, primijeniti na pošiljke otpada namijenjenog uporabi, nacionalni sud postavio je Sudu sljedeća četiri prethodna pitanja:
 - „1. (a) S obzirom na strukturu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze, i Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (kako je izmijenjena Direktivom 91/156/EEZ), koje treba razmotriti zajedno, primjenjuju li se načela samodostatnosti i blizine isključivo na pošiljku između država članica otpada namijenjenog zbrinjavanju ili se isto tako primjenjuju na otpad namijenjen uporabi?
 - (b) U slučaju da Sud procijeni da se načela samodostatnosti i blizine ne mogu primijeniti na temelju Uredbe (EEZ) br. 259/93 i Direktive 75/442/EEZ na pošiljku između država članica otpada namijenjenog uporabi, mogu li se člankom 130.t Ugovora o EZ-u opravdati pravila poput onih koja su u tom pogledu navedena u višegodišnjem planu zbrinjavanja opasnog otpada od lipnja 1993., koji je izradila nizozemska vlada?
2. Ranije navedeni višegodišnji plan provodi načela samodostatnosti i blizine namećući iznalaženje najbolje moguće metode zbrinjavanja (uključujući uporabu) te kontinuitet zbrinjavanja. Je li to ispravna provedba tih načela?

3. (a) Pod pretpostavkom da su kriteriji utvrđeni u višegodišnjem planu za podnošenje prigovora protiv izvoza otpada namijenjenog oporabi sami po sebi prihvatljivi, radi li se u ovom slučaju o mjeri istovjetnog učinka u smislu članka 34. Ugovora o EZ-u i postoji li u tom pogledu opravdanje?
- (b) U tom kontekstu, pod pretpostavkom da se načela samodostatnosti i blizine mogu primjenjivati u slučaju otpada namijenjenog oporabi, primjenjuju li se ta načela prvenstveno u Zajednici u cjelini ili isključivo na nacionalnoj razini?
4. Jesu li isključiva prava poput onih koja su nizozemska tijela dodijelila AVR Chemieu CV putem sektorskog plana 10 dijela II. višegodišnjeg plana za spaljivanje opasnog otpada, u skladu sa stavcima 1. i 2. članka 90. Ugovora o EZ-u, zajedno s člankom 86., uzimajući u obzir razloge koji su u tom pogledu navedeni u višegodišnjem planu?"

Prvo pitanje

- 24 Svojim prvim pitanjem, nacionalni sud u biti pita treba li direktivu i uredbu tumačiti na način da se načela samodostatnosti i blizine primjenjuju na pošiljke otpada namijenjenog oporabi. Ako je odgovor negativan, taj sud pita dozvoljava li članak 130. t državama članicama da prošire primjenu tih načela na takav otpad.

Tumačenje direktive i uredbe

- 25 Nizozemska i danska vlada smatraju da nedostatak izričitog navođenja načela samodostatnosti i blizine u pogledu otpada namijenjenog oporabi u direktivi i uredbi ne sprječava moguću primjenu tih načela na tu vrstu otpada. Članak 7. direktive navodi naime netaksativan popis podataka koje planovi gospodarenja otpadom trebaju uključivati.
- 26 Dusseldorp, francuska vlada i Komisija smatraju, međutim, da iz nedostatka izričitog navođenja načela samodostatnosti i blizine u pogledu otpada namijenjenog oporabi u direktivi i uredbi, te iz strukture ove posljednje, proizlazi da se navedena načela ne mogu uzeti u obzir kad se radi o otpadu namijenjenom oporabi.
- 27 S tim u vezi prvo valja istaknuti da članak 7. direktive određuje da države članice izrade planove gospodarenja otpadom osobito kako bi se postigli ciljevi navedeni u člancima 3., 4. i 5. Među tim odredbama jedino članak 5. upućuje na načela samodostatnosti i blizine, i to isključivo u pogledu otpada namijenjenog zbrinjavanju. Isto se tako sedma uvodna izjava, koja upućuje na ta načela, odnosi isključivo na tu kategoriju otpada.
- 28 Drugo, uredba navodi ta načela izrijeком samo u drugoj uvodnoj izjavi, koja ih isključivo povezuje s otpadom namijenjenom zbrinjavanju, te u članku 4. stavku 3. točkama (a)(i) i (b) gdje se navodi vrsta mjera koje države članice mogu poduzeti te nadležna tijela polazišta i odredišta radi njihove provedbe. S obzirom na to da je ta odredba dio poglavlja A glave II. uredbe, ona se odnosi samo na pošiljku otpada namijenjenog zbrinjavanju.

- 29 Članak 7. uredbe, koji se nalazi u poglavlju B, odnosi se na otpad namijenjen uporabi te odgovara odredbi članka 4., ne predviđa mogućnost donošenja mjera za provedbu načela samodostatnosti i blizine.
- 30 Tako iz odredaba direktive i uredbe, te iz strukture ove posljednje, proizlazi da niti jedan od ta dva teksta ne predviđa primjenu načela samodostatnosti i blizine na otpad namijenjen uporabi.
- 31 Taj zaključak potvrđen je Rezolucijom Vijeća od 7. svibnja 1990. o politici otpada (SL C 122, str. 2.), na koju se upućuje u drugoj uvodnoj izjavi direktive. U toj rezoluciji Vijeće naime navodi da se cilj samodostatnosti u području otpada ne primjenjuje na recikliranje.
- 32 Osim toga, u obrazloženju prvotnog prijedloga uredbe [COM(90) 415 final- SYN 305 od 26. listopada 1990.] navodi se da bi kriterij blizine mogao opravdati intervenciju tijela u pogledu otpada za zbrinjavanje. Taj kriterij nije naveden u pogledu otpada namijenjenog uporabi; na taj se otpad može primijeniti samo kriterij gospodarenja na ekološki prihvatljiv način.
- 33 Konačno, valja istaknuti da razlika u obradi između otpada namijenjenog zbrinjavanju i onoga namijenjenog uporabi odražava razliku između uloga koje svaki od tih dviju vrsta otpada ima u razvoju politike zaštite okoliša Zajednice. Prema definiciji, jedino otpad namijenjen uporabi može doprinijeti provedbi načela prioriteta uporabe utvrđenog u članku 4. stavku 3. uredbe. S ciljem poticanja takve uporabe u cijeloj Zajednici, osobito uvođenjem najboljih tehnika, zakonodavac Zajednice odredio je da se otpad te vrste može slobodno kretati među državama članicama radi njegove obrade, pod uvjetom da njegov prijevoz ne predstavlja opasnost za okoliš. Stoga je za prijevoz tog otpada unutar Zajednice uveden fleksibilniji postupak, koji ne odražava načela samodostatnosti i blizine.
- 34 S obzirom na prethodna razmatranja stoga valja zaključiti da uredbu i direktivu treba tumačiti na način da se načela samodostatnosti i blizine ne primjenjuju na otpad namijenjen uporabi.

Tumačenje članka 130.t Ugovora

- 35 Prema mišljenju Dusseldorpa i Komisije, uredbom je postignuto potpuno usklađivanje pravila o pošiljkama otpada među državama članicama, tako da se države članice u načelu mogu protiviti pošiljkama otpada samo na temelju te uredbe. Osim toga, članak 130.t Ugovora dozvoljava državama članicama da donose propise samo ako su među ostalim u skladu s člankom 30. i sljedećim člancima Ugovora. Dusseldorp i Komisija smatraju da višegodišnji plan sadržava mjere čiji je učinak istovjetan količinskim ograničenjima izvoza zabranjenima člankom 34. Ugovora, koja nisu opravdana ni važnim zahtjevima u vezi sa zaštitom okoliša ni s obzirom na članak 36. Ugovora o EZ-u.
- 36 Prema mišljenju nizozemske vlade, iz teksta i strukture uredbe kao i iz članka 130.t Ugovora može se zaključiti da mjere donesene u skladu s člankom 130.s predstavljaju minimalno usklađenje. U tim okolnostima države članice ništa ne sprječava da nastoje postići višu razinu zaštite na temelju članka 130.t. Osim toga, višegodišnji plan nije protivan Ugovoru te među ostalim ne sadržava nikakvu zabranu izvoza. Podredno, nizozemska vlada tvrdi da ako višegodišnji plan sadržava zabranu izvoza u smislu članka

- 34., ta je zabrana, na temelju članka 36. Ugovora, opravdana pronalaženjem najbolje metode zbrinjavanja otpada i potrebom za kontinuitetom zbrinjavanja s ciljem zaštite zdravlja i života ljudi.
- 37 Valja ustvrditi da su direktiva i uredba donesene na temelju članka 130.s Ugovora, na koji upućuje članak 130.t Ugovora.
- 38 Članak 130.t Ugovora određuje:
- „Zaštitne mjere usvojene u skladu s člankom 130.s ne sprečavaju ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere. Te mjere moraju biti u skladu s ovim Ugovorom. Komisiju se obavješćuje o tim mjerama.”
- 39 Stoga valja ispitati jesu li, u skladu s tom odredbom, mjere poput onih donesenih u višegodišnjem planu za primjenu načela samodostatnosti i blizine na otpad namijenjen uporabi usklađene s člankom 34. Ugovora.
- 40 Ta odredba zabranjuje količinska ograničenja kod uvoza kao i sve mjere istovjetnog učinka. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda ona se odnosi na nacionalne mjere koje imaju za cilj ili posljedicu ograničavanje posebno tokova izvoza te uspostavljanje razlike u obradi između unutarnje trgovine države članice i njezinog izvoza, na način da se osigura posebna prednost nacionalnoj proizvodnji ili unutarnjem tržištu predmetne države (presuda od 14. srpnja 1981., Oebel, 155/80, Zb., str. 1993., t. 15.).
- 41 Sektorski plan 19 iz dijela II. višegodišnjeg plana određuje da izvoz nije dozvoljen osim ako obrada filtera za ulje u inozemstvu nije kvalitetnija od one koja se provodi u Nizozemskoj.
- 42 Valja ustvrditi da takva odredba ima za cilj i posljedicu ograničiti izvoz i osigurati posebnu prednost nacionalnoj proizvodnji.
- 43 Ipak, nizozemska vlada kao prvo ističe da bi se ranije navedena odredba višegodišnjeg plana mogla opravdati važnim zahtjevima koji se odnose na zaštitu okoliša. Prema njezinom mišljenju dotične mjere su nužne kako bi se AVR Chemieu omogućilo da posluje profitabilno s dovoljno materijala za zbrinjavanje te osigurala dostatna opskrba filtera za ulje za korištenje kao gorivo. U slučaju nedostatne opskrbe, AVR Chemie bio bi obavezan koristiti gorivo koje je manje ekološki prihvatljivo ili nabaviti druga goriva koja su jednako ekološki prihvatljiva, ali uključuju dodatne troškove.
- 44 Čak i ako bi nacionalna mjera mogla biti opravdana razlozima koji se odnose na zaštitu okoliša, dovoljno je utvrditi da su argumenti koje navodi nizozemska vlada, s obzirom na profitabilnost nacionalnog poduzetnika AVR Chemie i troškove koje treba snositi, ekonomske prirode. Sud je smatrao da ciljevi isključivo ekonomske prirode ne mogu opravdati prepreku temeljnom načelu slobodnog kretanja robe (presuda od 28. travnja 1998., Decker, C-120/95, Zb., str. I-1831., t. 39.).
- 45 Kao drugo, nizozemska vlada smatra da je sporna odredba višegodišnjeg plana opravdana odstupanjem predviđenim u članku 36. Ugovora o zaštiti zdravlja i života ljudi.

- 46 Valja istaknuti da bi takvo opravdanje bilo relevantno da obrada filtera za ulje u drugim državama članicama i njihov prijevoz na većim udaljenostima, kao rezultat njihovog izvoza, predstavlja opasnost za zdravlje i život ljudi.
- 47 Međutim, iz spisa ne proizlazi da se ovdje o tome radi. Nizozemska vlada je s jedne strane sama priznala da je obrada filtera u Njemačkoj usporediva s obradom koju provodi AVR Chemie. S druge strane nije utvrđeno da prijevoz filtera za ulje predstavlja opasnost za okoliš ili život i zdravlje ljudi.
- 48 Proizlazi da ograničenja izvoza otpada namijenjenog uporabi poput onih uspostavljenih nizozemskim propisima nisu bila nužna za zaštitu zdravlja i života ljudi u skladu s člankom 36. Ugovora.
- 49 Stoga valja zaključiti da primjena načela samodostatnosti i blizine na otpad namijenjen uporabi kao što su filteri za ulje ima za cilj i posljedicu ograničiti izvoz tog otpada te nije opravdana, u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, važnim zahtjevima u vezi sa zaštitom okoliša ili brigom da se zaštiti zdravlje i život ljudi u skladu s člankom 36. Ugovora. Stoga se država članica ne može pozvati na članak 130.t Ugovora kako bi na takav otpad primijenila načela samodostatnosti i blizine.
- 50 U tom kontekstu na prvo postavljano pitanje valja odgovoriti da direktivu i uredbu ne treba tumačiti na način da su načela samodostatnosti i blizine primjenjiva na pošiljke otpada namijenjenog uporabi. Članak 130.t Ugovora ne dozvoljava državama članicama da prošire primjenu tih načela na takav otpad ako je očito da predstavljaju prepreku izvozu koja nije opravdana ni važnim zahtjevom u pogledu zaštite okoliša ni ijednim od odstupanja predviđenima u članku 36. Ugovora.

Drugo i treće pitanje

- 51 Sud koji je uputio zahtjev postavio je drugo i treće pitanje jedino za slučaj ako Sud utvrdi da su načela samodostatnosti i blizine primjenjiva na otpad namijenjen uporabi bilo na temelju direktive i uredbe ili na temelju članka 130.t Ugovora.
- 52 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na ta pitanja.

Četvrto pitanje

- 53 Svojim četvrtim pitanjem nacionalni sud pita jesu li isključiva prava poput onih dodijeljenih AVR Chemieu u okviru politike provedene u skladu s višegodišnjim planom usklađena s pravilima tržišnog natjecanja sadržanima u člancima 90. i 86. Ugovora. Kako ističe nezavisni odvjetnik u točki 97. svojeg mišljenja, isključiva prava na koja se poziva nacionalni sud treba shvatiti na način da obuhvaćaju i opću isključivost dodijeljenu za spaljivanje i svaku isključivost koja proizlazi iz sporne odluke. Sporna odluka odnosi se na zabranu izvoza filtera za ulje osim ako obrada u inozemstvu nije bolja od one koja se provodi u Nizozemskoj.
- 54 Stoga nacionalni sud u biti pita je li članku 90. Ugovora, u vezi s člankom 86., protivan propis, kao što je višegodišnji plan, na temelju kojeg država članica obvezuje poduzetnike da svoj otpad namijenjen uporabi, kao što su filteri za ulje, povjere nacionalnom poduzetniku kojem je dodijelila isključiva prava spaljivanja opasnog

otpada, osim ako je obrada njihovog otpada u drugoj državi članici bolja od one koju provodi taj poduzetnik.

- 55 Nizozemska vlada smatra da AVR Chemie nema isključiva prava, tako da se članak 90. ne može primjenjivati u ovom slučaju.
- 56 Dusseldorp pak smatra da su isključiva prava koja su nizozemska tijela dodijelila AVR Chemieu neusklađena s člankom 90. stavkom 1. Ugovora, u vezi s člankom 86. Osim toga, ta se prava ne mogu opravdati na temelju članka 90. stavka 2. Ugovora, s obzirom na to da se zadržavanje nizozemskog sustava zbrinjavanja može osigurati mjerama koje manje utječu na tržišno natjecanje i slobodno kretanje robe.
- 57 Komisija podsjeća da činjenica da država članica dodjeljuje odobrenje za obradu određenog otpada samo jednom poduzetniku s poslovnim nastanom na njezinom državnom području nije, sama po sebi, neusklađena s člankom 90. Ugovora, u vezi s člankom 86.
- 58 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je AVR Chemie određen kao jedini krajnji operator za spaljivanje opasnog otpada. Stoga se taj poduzetnik može smatrati kao da raspolaže isključivim pravom u smislu članka 90. stavka 1. Ugovora.
- 59 Ta odredba određuje da države članice ne mogu ozakoniti niti zadržati niti jednu mjeru protivnu pravilima Ugovora, osobito u području tržišnog natjecanja.
- 60 U tom pogledu valja istaknuti da dodjelu isključivih prava na spaljivanje opasnog otpada na cjelokupnom području države članice treba smatrati kao da se poduzetniku korisniku dodjeljuje vladajući položaj u značajnom dijelu zajedničkog tržišta (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zb., str. I-2925., t. 31.).
- 61 Iako sama činjenica stvaranja vladajućeg položaja nije sama po sebi neusklađena s člankom 86. Ugovora, država članica krši zabrane utvrđene u članku 90., u vezi s člankom 86., ako donese zakonodavnu, regulatornu ili upravnu mjeru koja poduzetniku kojem su dodijeljena isključiva prava omogućuje zlouporabu njegovog vladajućeg položaja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 1991., GB-Inno-BM, C-18/88, Zb., str. I-5941., t. 20.).
- 62 U tom pogledu iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je, na temelju višegodišnjeg plana, nizozemska vlada zabranila stranci tužiteljici u glavnom postupku izvoz i time joj praktički nametnula obvezu da svoje filtere za ulje, otpad namijenjen uporabi, povjeri nacionalnom poduzetniku koji ima isključivo pravo spaljivanja opasnog otpada, čak i ako je kvaliteta obrade dostupna u drugoj državi članici bila usporediva s onom koju provodi nacionalni poduzetnik.
- 63 Učinak takve obveze je stavljanje nacionalnog poduzetnika u povoljniji položaj omogućavajući mu da obrađuje otpad čija je obrada bila namijenjena trećem poduzetniku. Posljedica toga je ograničenje prodajnih mjesta na način protivan članku 90. stavku 1. Ugovora, u vezi s člankom 86.
- 64 Valja međutim ispitati može li se ta obveza opravdati zadatkom od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 90. stavka 2. Ugovora.

- 65 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se na tu odredbu može pozvati radi opravdanja mjere protivne članku 86. Ugovora donesene u korist poduzetnika kojemu je država dodijelila isključiva prava, ako je ta mjera nužna kako bi se poduzetniku omogućilo da izvrši poseban zadatak koji mu je dodijelila i ako ne utječe na razvoj trgovine protivan interesu Zajednice (vidjeti u tom smislu presude od 19. svibnja 1993., Corbeau, C-320/91, Zb., str. I-2533., t. 14. i od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska, C-159/94, Zb., str. I-5815., t. 49.).
- 66 S tim u vezi, nizozemska vlada ističe da je svrha spornog propisa smanjiti troškove poduzetnika zaduženog za spaljivanje opasnog otpada i tako mu omogućiti ekonomsku održivost.
- 67 Čak i ako bi zadatak povjeren tom poduzetniku mogao predstavljati zadatak od općeg gospodarskog interesa, na nizozemskoj je vladi, kako ističe nezavisni odvjetnik u točki 108. svojeg mišljenja, da na zadovoljavajući način za nacionalni sud dokaže da se taj cilj ne može jednako dobro postići drugim sredstvima. Stoga se članak 90. stavak 2. Ugovora može primijeniti samo ako se dokaže da dotični poduzetnik bez sporne mjere ne bi mogao ispuniti zadatak koji mu je dodijeljen.
- 68 U tim okolnostima, na četvrto prethodno pitanje valja odgovoriti da je članku 90. Ugovora, u vezi s člankom 86., protivan propis kao što je višegodišnji plan, na temelju kojeg država članica zahtijeva od poduzetnika da svoj otpad namijenjen uporabi, kao što su filteri za ulje, povjere nacionalnom poduzetniku kojem je dodijelila isključivo pravo spaljivanja opasnog otpada, osim ako je obrada njihovog otpada u drugoj državi članici bolja od one koju provodi taj poduzetnik, ako taj propis, bez objektivnog razloga i bez da je to nužno za izvršenje zadatka od općeg interesa, ima za učinak stavljanje nacionalnog poduzetnika u povoljniji položaj i povećavanje njegovog vladajućeg položaja.

Troškovi

- 69 Troškovi nizozemske, danske i francuske vlade kao i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (šesto vijeće),

odlučujući o pitanjima koja mu je uputio Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), rješenjem od 23. travnja 1996., odlučuje:

- 1. Direktivu Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. i Uredbom Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze, ne treba tumačiti na način da se načela samodostatnosti i blizine primjenjuju na pošiljke otpada namijenjenog uporabi. Članak 130.t Ugovora o EZ-u ne dozvoljava državama članicama da prošire primjenu tih načela na takav otpad kada je jasno da predstavljaju zapreku izvozu koja nije**

opravdana ni važnim zahtjevom u vezi sa zaštitom okoliša ni ijednim od odstupanja predviđenima u članku 36. navedenog Ugovora.

2. Članku 90. Ugovora o EZ-u, u vezi s člankom 86., protivan je propis kao što je višegodišnji plan, na temelju kojeg država članica zahtijeva od poduzetnika da svoj otpad namijenjen oporabi, kao što su filteri za ulje, povjere nacionalnom poduzetniku kojem je dodijelila isključivo pravo spaljivanja opasnog otpada, osim ako je obrada njihovog otpada u drugoj državi članici bolja od one koju provodi taj poduzetnik, ako taj propis, bez objektivnog razloga i bez da je to nužno za izvršenje zadatka od općeg interesa, ima za učinak stavljanje nacionalnog poduzetnika u povoljniji položaj i povećavanje njegovog vladajućeg položaja.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 25. lipnja 1998.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski