

PRESUDA SUDA

9. srpnja 1992. (*)

„Povreda obveze države članice – Zabrana odlaganja otpada koji potječe iz druge države članice”

U predmetu C-2/90,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Maria Condou-Durande i Xavier Lewis, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Roberta Haydera, zastupnika pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Kraljevine Belgije, koju zastupa Robert Hoebaer, administrativni direktor u Ministarstvu vanjskih poslova, vanjske trgovine i suradnje sa zemljama u razvoju, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Cartuyvelsa, atašea u kabinetu ministra poljoprivrede, okoliša i stanovanja Valonske regije, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u sjedištu Veleposlanstva Belgije, 4, rue de Girondins,

tuženika,

povodom zahtjeva za utvrđenje da je Kraljevina Belgija, time što u Valonskoj regiji zabranjuje skladištenje, odlaganje ili ispuštanje, dopuštanje skladištenja, odlaganja ili ispuštanja otpada koji potječe iz druge države članice ili iz neke druge regije osim Valonske, povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.), Direktive Vijeća 84/631/EEZ od 6. prosinca 1984. o nadzoru i kontroli, unutar Europske zajednice, prekograničnih pošiljaka opasnog otpada (SL L 326, str. 31.) i članaka 30. i 36. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse i P. J. G. Kapteyn, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši očitovanja stranaka na raspravama održanima 27. studenoga 1990., 4. srpnja 1991. i 28. siječnja 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravama održanim 10. siječnja 1991., 19. rujna 1991. i 29. siječnja 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 3. siječnja 1990. Komisija Europskih zajednica podnijela je, na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u, tužbu radi utvrđenja da je time što u Valonskoj regiji zabranjuje skladištenje, odlaganje ili ispuštanje, dopuštanje skladištenja, odlaganja ili ispuštanja otpada koji potječe iz druge države članice ili iz neke druge regije osim Valonske, Kraljevina Belgija povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.), Direktive Vijeća 84/631/EEZ od 6. prosinca 1984. o nadzoru i kontroli, unutar Europske zajednice, prekograničnih pošiljaka opasnog otpada (SL L 326, str. 31.) i članaka 30. i 36. Ugovora o EEZ-u.
- 2 Iz spisa proizlazi da je u Valonskoj regiji osnovni instrument gospodarenja otpadom Uredba regionalnog valonskog vijeća od 5. srpnja 1985. o otpadu (*Moniteur belge* od 14.12.1985.) koja ima za cilj sprječavati nastanak otpada, poticati recikliranje i rekuperaciju energije i sirovina i organizirati odlaganje otpada (prvi članak).
- 3 Provedbom članka 19. stavka 6. te uredbe kojim se regionalnom valonskom izvršnom tijelu daje ovlast da se korištenje kontroliranih odlagališta otpada i postrojenja za obradu otpada koji potječe iz stranih država i drugih belgijskih regija podvrgne posebnim pravilima, dotično izvršno tijelo donijelo je Uredbu od 19. ožujka 1987. o odlaganju određenog otpada u Valonskoj regiji (*Moniteur belge* od 28.3.1987., str. 4671.).
- 4 U skladu s prvim člankom te uredbe, kako je izmijenjen uredbama od 9. i 23. srpnja 1987.,
„Zabranjeno je skladištiti, odlagati ili ispuštati ili dopustiti skladištenje, odlaganje ili ispuštanje otpada koji potječe iz strane države u spremišta, skladišta i odlagališta otpada koji podliježe odobrenju [...] uz izuzetak spremišta koja se nalaze uz postrojenje za uništenje, neutralizaciju i odlaganje toksičnog otpada.

Operaterima postrojenja navedenih u prvom stavku zabranjeno je odobriti ili dopuštati da se otpad koji potječe iz strane države odlaže ili ispušta u postrojenjima kojima oni upravljaju.”
- 5 Članak 2. te uredbe predviđa da se na zahtjev stranog javnog tijela mogu odobriti odstupanja od 1. članka. Ipak, odstupanje se može odobriti samo na određeno vrijeme i mora biti opravdano ozbiljnim i izuzetnim okolnostima.

6 Na temelju članka 3., zabrana predviđena člankom 1. također vrijedi za otpad koji potječe iz neke druge belgijske regije osim Valonije. Na temelju sporazuma sklopljenih između Valonije i drugih belgijskih regija mogu se dopustiti iznimke.

7 Članak 5. te uredbe glasi kako slijedi:

„Smatra se da otpad koji nije stvoren u Valonskoj regiji potječe iz strane države ili iz druge regije različite od Valonske regije.

Ako je otpad nastao u postupku u kojem sudjeluju dvije države ili regije, ili više država ili regija, smatrat će se da potječe iz države ili regije u kojoj se dogodila bitna, gospodarski opravdana prerada kod poduzetnika koji raspolaže opremom u tu svrhu [...]”

8 Smatrajući da je taj belgijski propis protivan pravilima Zajednice utoliko što u Valoniji zabranjuje odlaganje otpada koji potječe iz drugih država članica i utoliko što, kombiniranim učinkom navedenih članaka 3. i 5. Uredbe od 19. ožujka 1987. u Valonskoj regiji zabranjuje odlaganje otpada koji potječe iz drugih država članica i koji je prošao bitnu, gospodarski opravdanu obradu u drugoj belgijskoj regiji, Komisija je protiv Kraljevine Belgije pokrenula postupak iz članka 169. Ugovora.

9 Za širi prikaz okolnosti spora, tijeka postupka te tužbenih razloga i argumenata stranaka, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti su dijelovi spisa preuzeti u nastavku samo u onoj mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.

10 Komisija smatra da se belgijski propis protivi, s jedne strane, direktivama 75/442 i 84/631 i, s druge strane, člancima 30. i 36. Ugovora.

Direktiva 75/442

11 Komisija smatra da nijedna od odredaba Direktive 75/442 o otpadu ne dopušta opću zabranu kao što je ona koju sadržava belgijski propis. Dodaje da je takva zabrana protivna ciljevima direktive i strukture njezinih odredaba kojima se nastoji osigurati slobodno kretanje otpada uz uvjete koji nisu štetni ni za zdravlje ljudi ni za okoliš.

12 Valja utvrditi da u području odlaganja otpada Direktiva 75/442 donosi određena načela i sadržava odredbe općeg značaja.

13 Ona tako predviđa da države članice donose odgovarajuće mjere radi promicanja prevencije, recikliranja i obrade otpada kao i mjere koje su nužne da bi se osiguralo da se otpad odlaže na način koji ne ugrožava zdravlje ljudi i okoliš. Ona također državama članicama nalaže da odrede tijela nadležna u području planiranja, organizacije, odobravanja i nadzora postupaka zbrinjavanja otpada i određuje da poduzetnici koji osiguravaju prijevoz, sakupljanje, skladištenje, pohranu ili obradu tuđeg ili vlastitog otpada moraju za to ishoditi odobrenje ili podlijegati nadzoru nadležnih tijela.

14 Iz prethodno navedenog proizlazi da se ni opći okvir uspostavljen dotičnom direktivom ni ijedna od njezinih odredaba ne odnose specifično na razmjenu otpada među državama članicama i ne sadržavaju konkretnu zabranu donošenja mjera kao što

su one uvedene spornim propisom. Stoga valja utvrditi da povreda Direktive 75/442 na koju se poziva Komisija nije utvrđena.

- 15 Potom valja primijetiti da se osporavani propis primjenjuje na otpad općenito, bez razlike između opasnog i neopasnog otpada. Ipak, budući da je kategorija opasnog otpada u pravu Zajednice posebno uređena Direktivom 84/631, najprije valja ispitati sustav uveden tom direktivom.

Direktiva 84/631

- 16 Direktiva 84/631 kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 86/279/EEZ od 12. lipnja 1986. (SL L 181, str. 13.) i prilagođena tehničkom napretku Direktivom Komisije 87/112/EEZ od 23. prosinca 1986. (SL L 48, str. 31.) prema svojoj prvoj uvodnoj izjavi uvrštava se u programe djelovanja Zajednice o kontroli odlaganja opasnog otpada. U njezinoj drugoj uvodnoj izjavi podsjeća se da su države članice dužne donijeti nužne mjere radi odlaganja toksičnog i opasnog otpada na način da ne ugrožavaju zdravlje ljudi i ne nanose štetu okolišu. U trećoj uvodnoj izjavi te direktive navodi se da prijevoz otpada među državama članicama može biti potreban radi odlaganja otpada uz što bolje uvjete, a u njezinoj sedmoj uvodnoj izjavi podsjeća se na potrebu nadzora opasnog otpada od trenutka njegovoga nastanka do njegove obrade ili odlaganja uz sigurne uvjete.
- 17 U okviru tih ciljeva, direktivom se, što se tiče odlaganja dotičnog otpada, postavljaju uvjeti koji osobito jamče da njegovo odlaganje ne ugrožava zdravlje ljudi niti ne nanosi štetu okolišu i predviđa se sustav odobrenja za skladištenje, obradu ili pohranu tog otpada kao i obveza država članica da izvještavaju Komisiju o određenim informacijama u vezi s instalacijama, postrojenjima ili poduzetnicima koji imaju odobrenje.
- 18 Što se tiče prekograničnih pošiljaka opasnog otpada radi njegovog odlaganja, direktiva predviđa da njegov posjednik, koji namjerava otpremiti otpad iz jedne države članice u drugu ili ga provesti kroz jednu ili više država članica, mora nadležnim tijelima dotičnih država članica uputiti obavijest, u vidu standardnog „popratnog dokumenta”, koja sadržava osobito informacije o podrijetlu i sastavu otpada, o odredbama predviđenima u pogledu pravca putovanja i osiguranja kao i mjera koje se moraju poduzeti radi osiguranja sigurnosti njegovoga prijevoza (članak 3.).
- 19 Prekogranična pošiljka može se otpremiti samo ako su nadležna tijela dotičnih država članica potvrdila primitak obavijesti. Ona mogu uložiti prigovore koji se moraju obrazložiti na temelju zakona i propisa iz područja zaštite okoliša, javnog poretka i javne sigurnosti ili zaštite zdravlja, u skladu s direktivom, drugim instrumentima Zajednice ili međunarodnim konvencijama koje je dotična država članica sklopila u tom području (članak 4.).
- 20 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Direktivom 84/631 ustanovljen cjelovit sustav koji se osobito odnosi na prekogranična kretanja opasnog otpada radi njegovog odlaganja u konkretno definiranim postrojenjima i koji se temelji na obvezi prethodne detaljne obavijesti koju daje imatelj otpada; dotična državna tijela imaju mogućnost ulaganja prigovora pa dakle i zabrane određene pošiljke opasnog otpada (protivljenjem pošiljkama opasnog otpada općenito) kako bi se suočila s problemima koji se odnose,

s jedne strane, na zaštitu okoliša i zdravlja i s druge strane, na javni poredak i javnu sigurnost. Tako taj sustav državama članicama ne daje mogućnost da općenito zabrane ta kretanja.

- 21 Stoga valja utvrditi da osporavani belgijski propis, utoliko što izuzima iz primjene postupak predviđen direktivom i uvodi apsolutnu zabranu uvoza opasnog otpada u Valoniju, iako predviđa da dotična tijela mogu odobriti određena odstupanja, nije u skladu s direktivom o kojoj je riječ.

Članci 30. i 36. Ugovora

- 22 Dotični belgijski propis, utoliko što se odnosi na otpad koji ne potpada pod područje primjene direktive 84/631, valja ispitati s obzirom na članke 30. i 36. Ugovora.
- 23 Nije sporno da otpad koji se može reciklirati i ponovno upotrijebiti, eventualno nakon obrade, ima stvarnu tržišnu vrijednost i predstavlja robu u smislu provedbe Ugovora i stoga potpada pod primjenu članka 30. i sljedećih članaka Ugovora.
- 24 Pred Sudom je raspravljeno pitanje o tome potpada li pod primjenu članka 30. i sljedećih članaka otpad koji se ne može reciklirati i ponovno upotrijebiti.
- 25 U tom je pogledu belgijska vlada istaknula da otpad koji se ne može reciklirati i ponovno upotrijebiti ne treba smatrati robom u smislu članka 30. i sljedećih članaka Ugovora. Naime, on nema nikakvu tržišnu vrijednost i stoga se ne može prodati. Postupci odlaganja ili istovara takvog otpada potpadali bi pod odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga.
- 26 Kako bi se moglo odgovoriti na to pitanje dostatno je primijetiti da roba, koja se prevozi preko granice da bi se njome trgovalo, podliježe članku 30. bez obzira na prirodu te trgovine.
- 27 Osim toga valja istaknuti da, kako je to izneseno pred Sudom, razlika između otpada koji se može reciklirati i onog koji se ne može reciklirati ukazuje na ozbiljnu poteškoću primjene u praksi, osobito što se tiče kontrola na granici. Naime, takva se razlika temelji na nesigurnim elementima koji se s vremenom mogu promijeniti s obzirom na tehnički napredak. Usto, mogućnost recikliranja ili nemogućnost recikliranja otpada ovisi i o trošku recikliranja i stoga i o rentabilnosti namjeravane ponovne uporabe tako da je ocjena koja se na to odnosi nužno subjektivna i ovisna o nesigurnim čimbenicima.
- 28 Stoga valja zaključiti da otpad, koji se može ili ne može reciklirati, treba smatrati proizvodom čije se kretanje, u skladu s člankom 30. Ugovora, u načelu ne bi trebalo sprječavati.
- 29 Kako bi opravdala ograničenja za kretanje otpada, država tuženik ističe da sporni propis s jedne strane ispunjava važne zahtjeve vezane uz okoliš kao i uz cilj zaštite zdravlja koji ima prvenstvo u odnosu na slobodu kretanja robe, a s druge strane predstavlja izuzetnu i privremenu mjeru zaštite od priljeva, u Valoniju, otpada koji potječe iz susjednih zemalja.

- 30 Kad je riječ o okolišu valja istaknuti da je otpad roba posebne naravi. Njegovo gomilanje, čak i prije nego što postane opasan za zdravlje, osobito s obzirom na ograničeni kapacitet svake regije ili mjesta koje ga prima, predstavlja opasnost za okoliš.
- 31 U ovom slučaju belgijska vlada ističe, bez prigovora Komisije, da je do masovnog i nenormalnog priljeva otpada koji potječe iz drugih regija došlo radi odlaganja u Valoniji, što, s obzirom na ograničene kapacitete te regije, predstavlja stvarnu opasnost za okoliš.
- 32 Iz toga proizlazi da argument, prema kojemu bitni zahtjevi zaštite okoliša opravdavaju osporavane mjere, treba smatrati osnovanim.
- 33 Komisija ipak smatra da se u ovom slučaju ne treba pozivati na važne zahtjeve jer su osporavane mjere diskriminirajuće u odnosu na otpad koji potječe iz drugih država članica, a koji nije štetniji od onog koji je stvoren u Valoniji.
- 34 Točno je da se važni zahtjevi uzimaju u obzir samo kad je riječ o mjerama koje se neovisno primjenjuju na domaće i uvezene proizvode (vidjeti osobito presudu od 25. srpnja 1991., *Aragonesa de publicidad*, C-1/90, Zb., str. I-4151.). Ipak, radi ocjene o tomu ima li dotično ograničenje diskriminirajući značaj ili ne, valja uzeti u obzir osobitost otpada. Naime, načelo da se šteta nanosena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru, načelo koje je, radi djelovanja Zajednice u području okoliša, usvojeno člankom 130.R stavkom 2. Ugovora, podrazumijeva da je svaka regija, općina ili druga lokalna jedinica dužna poduzeti odgovarajuće mjere radi osiguranja prihvata, obrade i odlaganja vlastitog otpada; on se mora odlagati što bliže mjestu njegovoga stvaranja, kako bi se što više ograničio njegov prijevoz.
- 35 Osim toga, to je načelo u skladu s načelima samodostatnosti i blizine iz Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, konvencije koje je Zajednica potpisnica (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991., str. 546.).
- 36 Iz toga proizlazi da, uzimajući u obzir razlike među otpadom koji je stvoren na različitim mjestima i njegovu vezu s mjestom njegovoga nastanka, osporavane se mjere ne bi trebale smatrati diskriminirajućima.
- 37 Stoga valja zaključiti da tužbu treba odbiti jer se odnosi na otpad koji nije obuhvaćen Direktivom 84/631.

Troškovi

- 38 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev. Budući da Kraljevina Belgija samo djelomično nije uspjela u postupku, u skladu s člankom 69. stavkom 3. Poslovnika, svakoj stranci valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenoga,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Time što je uvela apsolutnu zabranu skladištenja, odlaganja ili ispuštanja u Valonskoj regiji, opasnog otpada koji potječe iz druge države članice i tako odbila primijeniti postupak utvrđen Direktivom Vijeća 84/631/EEZ od 6. prosinca 1984. o nadzoru i kontroli, unutar Europske zajednice, prekograničnih pošiljaka opasnog otpada, Kraljevina Belgija povrijedila je obveze koje ima na temelju te direktive.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3 Svaka stranka snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 9. srpnja 1992.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski