

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

9 юли 1992 година*

„Неизпълнение на задължения - Забрана за депониране на отпадъци с произход от друга държава-членка”

По дело С-2/90

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-жа Maria Condou-Durande и г-н Xavier Lewis, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Roberto Hayder, представител на правната служба, Centre Wagner, Kirchberg,

ищец,

срещу

Кралство Белгия, за което се явява г-н Robert Hoebaer, административен директор в Министерството на външните работи, външната търговия и сътрудничеството с развиващите се страни, в качеството на представител, подпомаган от г-н P. Cartuvels, сътрудник в кабинета на министъра на земеделието, околната среда и жилищния фонд на област Валония, със съдебен адрес в Люксембург при посолството на Белгия, 4, rue des Girondins,

ответник,

с предмет установяване, че като забранява да се съхранява, депонира или изхвърля или причиняване на съхраняване, на депониране или изхвърляне в област Валония на отпадъци с произход от друга държава-членка или от област на Белгия, различна от област Валония, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си съгласно Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), Директива 84/631/ЕИО на Съвета от 6 декември 1984 г. относно надзора и контрола в рамките на Европейската общност на трансграничния превоз на опасни отпадъци (ОВ L 326, стр. 31), и членове 30 и 36 от Договора за ЕИО,

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler, г-н F. Grévisse и г-н P. J. G. Kapteyn, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н С. N. Kakouris, г-н J.C. Moitinho de Almeida, г-н G.C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Díez de Velasco и г-н M. Zuleeg, съдии,

генерален адвокат: г-н F. G. Jacobs,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

* Език на производството то: френски.

предвид Доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 27 ноември 1990 г., 4 юли 1991 г. и 28 януари 1992 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 януари 1991 г., 19 септември 1991 г. и 29 януари 1992 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, заведена в секретариата на Съда на 3 януари 1990 г., Комисията на Европейските общности е предявила по силата на член 169 от Договора за ЕИО иск за установяване, че като забранява да се съхранява, депонира или изхвърля или причиняване на съхраняване, депониране или изхвърляне в област Валония на отпадъци с произход от друга държава-членка или от област на Белгия, различна от област Валония, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си съгласно Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), Директива 84/631/ЕИО на Съвета от 6 декември 1984 г. относно надзора и контрола в рамките на Европейската общност на трансграничния превоз на опасни отпадъци (ОВ L 326, стр. 31), и членове 30 и 36 от Договора за ЕИО.

2. От преписката по делото става ясно, че основната мярка, която се отнася до управлението на отпадъци в област Валония е Указа на Областния съвет на Валония от 5 юли 1985 г. относно отпадъците (Moniteur Belge от 14.12.1985 г.), чиято цел е предотвратяване на натрупването на отпадъци, насърчаване рециклирането и възстановяването на енергия и материали и организиране обезвреждането на отпадъци (член 1).

3. Съгласно член 19, параграф 6 от този указ, който предоставя на Областното ръководство на Валония правомощието да изготвя специални правила относно използването на разрешени площадки, депа и съоръжения за обработка за отпадъци с произход от други страни или от други области на Белгия, въпросното ръководство приема Постановление от 19 март 1987 г. относно изхвърлянето на някои отпадъчни продукти в област Валония (Moniteur Belge от 28 март 1987 г., стр. 4671).

4. Съгласно член 1 от това постановление, изменено с Постановления от 9 и 23 юли 1987 г.,

„съхранението, депонирането или изхвърлянето или причиняване на съхранението, депонирането или изхвърлянето на отпадъци от някоя друга държава в депа, хранилища и площадки, които изискват разрешително... с изключение на депа, които са прикрепени към някое съоръжение за унищожаването, неутрализирането и обезвреждането на токсични отпадъци, се забраняват.

Забранява се на операторите на упоменатите в алинея първа съоръжения да позволяват или толерират отделянето или изхвърлянето на отпадъци от чужда държава в стопанисваните от тях съоръжения.”

5. Член 2 от същото постановление предвижда, че дерогации от член 1 могат да бъдат предоставени при искане от страна на чужд обществен орган. Дерогация обаче може да се предостави само за определен период и трябва да се обоснове чрез сериозни и изключителни обстоятелства.

6. Съгласно член 3, забраната от член 1 се прилага също така спрямо отпадъци с произход от област на Белгия, различна от област Валония. Могат да се допускат изключения в съответствие със споразумения между Валония и другите области на Белгия.

7. Член 5 от същото постановление гласи, както следва:

„Отпадъци, които не се произведени в област Валония, се приемат за отпадъци от чужда държава или област на Белгия, различна от област Валония.

Ако отпадъците са следствие от процес, в който вземат участие две или повече държави или области, той е с произход от държавата или от областта, където се е осъществило последното съществено преработване, извършено за икономически цели в предприятие, оборудвано за тези цели...”

8. Комисията като счита, че тази белгийска правна уредба противоречи на нормите на Общността, доколкото забранява депонирането във Валония на отпадъци от други държави-членки и действието на член 3 заедно с член 5 от Постановлението от 19 март 1987 г., посочено по-горе, е забраната на изхвърлянето във Валония на отпадъци от други държави-членки, които са преминали през съществена преработка за икономически цели в друга област на Белгия. Следователно тя започва процедурата съгласно член 169 от Договора срещу Кралство Белгия.

9. За пълните подробности относно обстоятелствата по спора, развитието на производството, както и правните основания и доводите на страните, се прави позоваване на Доклада от съдебното заседание. Тези данни на преписката по делото по-нататък се упоменават или обсъждат само доколкото е необходимо за мотивирането на Съда.

10. Комисията поддържа, че белгийската правна уредба противоречи от една страна на Директиви 75/442/ЕИО и 84/631/ЕИО и от друга страна на членове 30 и 36 от Договора.

По Директива 75/442/ЕИО

11. Комисията поддържа, че никоя от разпоредбите на Директива 75/442/ЕИО относно отпадъци не разрешава обща забрана от вида на тази, която се съдържа в белгийската правна уредба. Освен това, подобна забрана би била в противоречие с целите на Директивата и структурата на нейните разпоредби,

чиято цел е да гарантира свободното движение на отпадъци съгласно условия, които не увреждат човешкото здраве или околната среда.

12. Директива 75/442/ЕИО определя някои принципи по отношение на обезвреждане на отпадъци и съдържа разпоредби от общо естество.

13. По този начин тя предвижда за държавите-членки да предприемат подходящите стъпки за насърчаване на предотвратяването, рециклирането и обработването на отпадъци, и също така такива мерки, каквито са необходими за гарантирането на това, че отпадъците се отстраняват без застрашаване на човешкото здраве или околната среда. Тя също така изисква от държавите-членки до посочат компетентните органи за планирането, организирането, разрешаването и надзора на дейностите по обезвреждане на отпадъци и предвижда, че предприятията, които превозват, събират, съхраняват, депонират или третират техните собствени отпадъци или тези на трети страни трябва да получат разрешение за това или да подлежат на надзор от страна на компетентните органи.

14. От предходното следва, че нито общата схема, въведена от въпросната директива, нито някоя от нейните разпоредби се отнасят специфично до търговията с отпадъци между държавите-членки, нито пък там се съдържа някаква специфична забрана срещу приемането на мерки като тези, определени от оспорваната правна уредба. Следователно, трябва да се констатира, че нарушението на Директива 75/442/ЕИО, твърдяно от Комисията, не е установено.

15. Освен това, оспорената правна уредба е приложима общо спрямо отпадъци, без разлика между опасни и неопасни отпадъци. Тъй като категорията на опасните отпадъци обаче е специфично уредена в правото на Общността с Директива 84/631/ЕИО, трябва първо да се разгледа въведената от тази директива система.

По Директива 84/631/ЕИО

16. Директива 84/631/ЕИО, както е изменена с Директива 86/279/ЕИО на Съвета от 12 юни 1986 г. (ОВ L 181, стр. 13) и адаптирана към техническия напредък с Директива 87/112/ЕИО на Комисията от 23 декември 1986 г. (ОВ L 48, стр. 31), се включва, съгласно първо съображение от нея, в програмите за действие на Общността, предназначени да контролират обезвреждането на опасни отпадъци. Във второ съображение от нея се напомня, че от държавите-членки се изисква да предприемат необходимите мерки, за да се отстранят токсичните и опасните отпадъци без заплахи за човешкото здраве и без да засегнат околната среда. В трето съображение от нея, Директивата посочва, че превоза на отпадъци между държавите-членки може да е необходимо с цел тяхното обезвреждане при най-добрите възможни условия, а в седмо съображение от нея, напомня необходимостта за надзор и контрол на опасни отпадъци от момента на тяхното образуване до тяхното третиране или обезвреждане при сигурни условия.

17. В рамките на тези цели, Директивата налага, що се отнася до обезвреждането на въпросните отпадъци, условия, които да гарантират по-

специално, че обезвреждането не представлява опасност нито за човешкото здраве, нито за околната среда и предвижда система на разрешителни за съхраняването, третирането или депонирането на тези отпадъци, както и съобщаването на Комисията от държавите-членки на някои данни относно съоръженията, учрежденията или предприятията, които имат разрешителни.

18. Що се отнася до трансграничния превоз на опасни отпадъци с оглед на тяхното обезвреждане, Директивата предвижда, че когато техния притежател, който възнамерява да ги превози от една или няколко държави-членки, той трябва да нотифицира компетентните органи на засегнатите държави-членки чрез стандартна „товарителница”, която, *inter alia*, съдържа информация относно произхода и състава на отпадъците, предвидените разпоредби за маршрута и застраховката, както и мерките, които трябва да бъдат предприети за гарантирането на сигурността на техния превоз (член 3).

19. Трансграничният превоз не може да се извърши преди компетентните органи на засегнатите държави-членки да са потвърдили получаване на нотификацията. Тези органи могат да отправят възражения, които трябва да са мотивирани въз основа на законовите и подзаконовите разпоредби във връзка със закрилата на околната среда, обществения ред и обществената сигурност или закрила на здравето, които са в съответствие с Директивата, с другите документи на Общността или с международните конвенции в тази област, които са сключени от засегнатата държава-членка (член 4).

20. От предходното следва, че Директива 84/631/ЕИО въвежда пълна система, която се отнася, *inter alia*, до трансграничното движение на опасни отпадъци с оглед на тяхното обезвреждане в конкретно определени учреждения и се основава на задължението от страна на притежателя на отпадъци да предостави предварително подробна нотификация; съответните национални органи имат правото да повдигнат възражения, и следователно да забранят определен превоз на опасни отпадъци (в противовес на превозите на опасни отпадъци, предвидени по общ начин), за да разрешат проблеми от една страна във връзка със закрилата на околната среда и здравето и от друга страна с обществения ред и сигурност. Тази система по този начин не оставя никаква възможност за държавите-членки да забраняват тези движения като цяло.

21. Следователно, трябва да се констатира, че оспорената белгийска правна уредба, доколкото забранява прилагането на предвидената в Директивата процедура и въвеждат пълна забрана спрямо вноса във Валония на опасни отпадъци, не е в съответствие с въпросната директива, при все че предвижда предоставянето на някои дерогации от страна на съответните органи.

По членове 30 и 36 от Договора

22. Остава да се разгледа въпросната белгийска правна уредба от гледната точка на членове 30 и 36 от Договора, доколкото тези се отнася до отпадъци, които не попадат в приложното поле на Директива 84/631/ЕИО.

23. Не се оспорва, че рециклируемите и повторно употребимите отпадъци имат присъща търговска стойност, вероятно след третиране, съставляват стоки за

целите на прилагането на Договора, и следователно попадат в приложното поле на членове 30 и последващи от него.

24. По отношение на нередицируемите и неподлежащите на вторична употреба отпадъци, Съдът изслуша доводи относно това дали подобни отпадъци също така попадат в обхвата на членове 30 и последващи.

25. В това отношение, белгийското правителство изтъква, че отпадъците, които не са рециклируеми и не подлежат на повторна употреба не могат да се разглеждат като стоки по смисъла на членове 30 и последващи от Договора. Въсъщност те не притежават присъща търговска стойност и по този начин не могат да бъдат предмет на продажба. Дейностите по обезвреждане или изхвърляне на подобни отпадъци попадат в обхвата на разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги.

26. В отговор на това довод, достатъчно е да се отбележи, че предметите, които се превозват през граница за целите на търговските сделки са предмет на член 30, независимо от естеството на тези сделки.

27. Трябва обаче да се отбележи, както беше изложено пред Съда, че разликата между рециклируеми и нередицируемите отпадъци е особено трудно да се приложи на практика, особено по отношение на контрола на границите. Тази разлика се основава на фактори, които са несигурни и подлежат на изменение в течение на времето съгласно техническия прогрес. Освен това, това дали отпадъците са рециклируеми или не са също така зависи от разносните във връзка с процеса на рециклиране и следователно от това дали тяхната предложена повторна употреба е осъществима, и като следствие класифицирането на отпадъците по необходимост е субективна и зависи от променливи фактори.

28. Следователно, трябва да се заключи, че отпадъци, без оглед на това дали са рециклируеми или не, трябва да се разглеждат като стоки, чието движение в съответствие с член 30 от Договора, не трябва по принцип да се възпрепятства.

29. За да оправдаят поставените спрямо движението на отпадъци ограничения, държавата ответник изтъква, че спорната правна уредба отговаря, от една страна, на императивните изисквания относно закрилата на околната среда и целта за закрила на здравето, които имат предимство пред целта за свободното движение на стоки, и съставлява, от друга страна, изключителна и временна защитна мярка, която да отвръщат на притока към Валония на отпадъци от съседните страни.

30. По отношение на околната среда, трябва да се отбележи, че отпадъците са въпрос от особено естество. Натрупването на отпадъци, дори преди да са станали опасни за здравето, съставлява опасност за околната среда, като се има предвид по-специално ограничената способност на всяка област или местност да получава отпадъци.

31. В настоящия случай белгийското правителство изтъква, без Комисията да възрази, че с оглед на неестествено големия обем на приток на отпадъци от

други области за депониране във Валония, налице е била същинска опасност за околната среда, като се има предвид ограничения капацитет на тази област.

32. Следва, че доводът, че оспорените мерки са обосновани от императивните изисквания за закрилата на околната среда трябва да се приемат, че са добре обосновани.

33. Комисията поддържа обаче, че в настоящото дело не може да се прави позоваване на тези императивни изисквания, предвид на това че въпросните мерки са дискриминационни по отношение на отпадъци с произход от други държави-членки, които не са по-опасни от произведените във Валония.

34. Вярно е , че могат да бъдат взети предвид императивните изисквания само в случая на мерки, които се прилагат без разлика спрямо национални и внесени продукти (вж., *inter alia*, Решение от 25 юли 1991 г., по дело *Aragonesa de Publicidad*, C-1/90, Recueil стр. I-4151). При оценката обаче дали или не въпросната бариера е дискриминираща, трябва да се вземе предвид особеното естество на отпадъците. Принципът, че вредите на околната среда трябва да бъде приоритетен въпрос и да бъде поправяно при първоизточника, определен в член 130с, параграф 2 от Договора като основа за действието от страна на Общността относно околната среда, обхваща предприемането на подходящи стъпки от страна на всяка област, община или друг местен орган за гарантирането на това, че нейните собствени отпадъци се събират, третираат и отстраняват; следователно трябва да бъдат разположени колкото е възможно по-близо до мястото, където са били произведени, за да се ограничи доколкото е възможно превозването на отпадъци.

35. Освен това този принцип е съвместим с принципите за самодостатъчност и близост, определени в Конвенцията от Базел от 22 март 1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, по което е страна Общността (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer - Boston, 1991 г., стр. 546).

36. От това следва, че като се имат предвид разликите между отпадъци, които са произведени в различни места и връзката на отпадъците с тяхното място на производство, оспорените мерки не могат да се разглеждат като дискриминационни.

37. Следователно, трябва да се заключи, че искът трябва да се отхвърли доколкото се отнася до отпадъците, които не попадат в обхвата на Директива 84/631/ЕИО.

По съдебните разноски

38. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Кралство Белгия само отчасти е загубило делото, следва съгласно член 69, параграф 3 от Процедурния правилник всяка от страните да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Като налага пълна забрана върху съхраняването, депонирането или изхвърлянето в област Валония на опасни отпадъци с произход от друга държава-членка и като по този начин възпрепятства прилагането на процедурата, установена от Директива 84/631/ЕИО на Съвета от 6 Декември 1984 г. относно надзора и контрола в рамките на Европейската общност на трансграничния превоз на опасни отпадъци, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си съгласно тази директива.

2. Отхвърля иска в останалата му част.

3. Всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 9 юли 1992 година.

Подписи