YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä huhtikuuta 2005 *

Asiassa C-6/03,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Koblenz (Saksa) on esittänyt 4.12.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.1.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Deponiezweckverband Eiterköpfe

vastaan

Land Rheinland-Pfalz,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), M. Ilešič ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.9.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Deponiezweckverband Eiterköpfe, edustajinaan Rechtsanwalt W. Klett, Rechtsanwalt G. Moesta ja Rechtsanwalt A. Oexle,

— Land Rheinland-Pfalz, edustajanaan P. Delorme, avustajanaan Rechtsanwalt D. Sellner,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing, M. Lumma ja A. Tiemann,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään H. G. Sevenster,

— Itävallan hallitus, asiamiehinään E. Riedl ja M. Hauer,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään U. Wölker ja M. Konstantinidis,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.11.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY (EYVL L 182, s. 1; jäljempänä direktiivi) 5 artiklan, EY 176 artiklan ja suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka asianosaisina ovat Deponiezweckverband Eiterköpfe (jäljempänä Deponiezweckverband) ja Land Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalzin osavaltio) ja joka koskee kaatopaikkatoiminnan harjoittamista koskevaa lupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

3 Yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevassa EY 176 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu 175 artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle."

4 Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 175 artiklan 1 kohta) nojalla.

5 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin tarkoituksena on direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 3 ja 4 artiklan vaatimusten noudattamiseksi säätää jätteitä ja kaatopaikkoja koskevien tiukkojen toiminnallisten ja teknisten vaatimusten avulla toimenpiteistä, menettelyistä ja ohjauksesta kaatopaikoilla niiden koko käyttöajan tapahtuvan jätteiden sijoittamisen haitallisten ympäristövaikutusten, etenkin pintaveden, pohjaveden,

maaperän ja ilman saastumisen sekä koko maapallon ympäristöön kohdistuvien vaikutusten, kasvihuoneilmiö mukaan lukien, sekä kaikkien niistä johtuvien ihmisten terveydelle aiheutuvien vaarojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi niin pitkälle kuin mahdollista."

6 Direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan "jätteellä" tarkoitetaan jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39) soveltamisalaan kuuluvaa ainetta tai esinettä. Viimeksi mainitun direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan "jätteellä" tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää tai on velvollinen hävittämään voimassa olevien kansallisten säännösten mukaan".

7 Direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan "yhdyskuntajätteellä" tarkoitetaan "kotitalouksien jätteitä sekä jätettä, joka luonteeltaan tai koostumukseltaan on samankaltaista kuin kotitalousjäte".

8 Direktiivin 2 artiklan m alakohdan mukaan "biohajoavalla jätteellä" tarkoitetaan "jätettä, joka voi hajota anaerobisesti tai aerobisesti, kuten elintarvike- ja puutarhajätteet sekä paperi ja kartonki".

9 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on sovellettava tätä direktiiviä kaikkiin 2 artiklan g kohdassa tarkoitettuihin kaatopaikkoihin."

10 Direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen strategia kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi viimeistään kahden vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä ja ilmoitettava komissiolle tästä strategiasta. Strategian tulee sisältää erityisesti kierrätykseen, kompostointiin, biokaasun tuottamiseen tai materiaalien tai energian hyödyntämiseen liittyvät toimenpiteet 2 kohdassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. — —

2. Strategialla on varmistettava, että

a) viimeistään viiden vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä 75 prosenttiin vuonna 1995 tai viimeisimpänä sitä edeltävänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan),

b) viimeistään kahdeksan vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä 50 prosenttiin vuonna 1995 tai viimeisimpänä sitä edeltävänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan),

c) viimeistään 15 vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähen-

nettävä 35 prosenttiin vuonna 1995 tai sitä edeltävänä viimeisimpänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan).

— —"

11 Direktiivin 6 artiklan a alakohdassa täsmennetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä,

a) jotta kaatopaikalle sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyä jätettä; kyseinen säännös ei koske pysyvää jätettä, jonka esikäsittely ei edistä 1 artiklan tavoitteiden saavuttamista vähentämällä jätteen määrää tai ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa vaaraa."

12 Direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa vahvistettu päivämäärä, joka mainitaan direktiivin 5 artiklassa, on 16.7.2001. Kyse on päivämäärästä, johon mennessä jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Kansallinen lainsäädäntö

13 Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (asetus yhdyskuntajätteiden ympäristöystävällisestä sijoittamisesta kaatopaikalle), joka annettiin 20.2.2001 (BGBl. 2001 I, s. 305; jäljempänä vuoden 2001 asetus) annettiin tarkoituksena saattaa direktiivi osaksi Saksan kansallista lainsäädäntöä.

14 Vuoden 2001 asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan "yhdyskuntajätteellä" tarkoitetaan "kotitalousjätteitä ja muita sellaisia jätteitä, jotka luonteeltaan tai koostumukseltaan ovat kotitalousjätteiden kaltaisia".

15 "Jätteet, joista voidaan huolehtia samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteistä" määritellään vuoden 2001 asetuksen 2 §:n 2 momentissa "jätteiksi, joista luonteensa ja koostumuksensa puolesta voidaan huolehtia yhdessä yhdyskuntajätteiden kanssa tai samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteistä ja joita ovat muun muassa yhdyskuntajätevesien puhdistuslaitoksista peräisin oleva liete tai jätevesi, jonka saastumisen aste on vastaavalla tavalla alhainen, ulosteaineet ja -liete, vedenpuhdistamojen jäännösaineet, vedenpuhdistamoista peräisin oleva liete, rakennusjäte ja erityisesti tuotantotoimintaan liittyvät jätteet — —".

16 Kyseisen asetuksen 3 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Yhdyskuntajätteet ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut jätteet, lukuun ottamatta mekaanis-biologisesti käsiteltyjä jätteitä, saadaan sijoittaa vain jos ne täyttävät liitteessä 1 säädetyt kaatopaikkaluokkaa I tai II vastaavat luokitusperusteet."

17 Saman asetuksen 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Mekaanis-biologisesti käsiteltyjä jätteitä saadaan sijoittaa vain, jos

— —

jätteet täyttävät liitteessä 2 mainitut — — luokitusperusteet — —"

18 Vuoden 2001 asetuksen liitteessä 1 säädetään, että jätteiden kaatopaikoille luokittelussa on noudatettava seuraavia luokitteluarvoja:

Numero	Parametri	Luokitteluarvo	
		Kaatopaikka-luokka I	Kaatopaikka-luokka II
2	Alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa		
2.01	Polttohävikkina määriteltynä	< 3 % massan mukaan	< 5 % massan mukaan
2.02	TOC:nä (orgaanisen hiilen kokonaismäärä) määriteltynä	< 1 % massan mukaan	< 3 % massan mukaan
4	Eluaattiperusteet		
4.03	TOC	< 20 mg/l	< 100 mg/l

19 Saman asetuksen liitteessä 2 säädetään, että mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden luokittelussa kaatopaikoille on noudatettava seuraavia luokitteluarvoja:

Numero	Parametri	Luokitteluarvo
2	Alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa TOC:nä määriteltynä	< 18 % massan mukaan
4	Eluaattiperusteet	
4.03	TOC	< 250 mg/l
5	Alkuperäisen aineen kuivajäännöksen biohajoavuus hengitystoimintana (AT_4) määriteltynä	< 5 mg/g
	kaasunmuodostuksena fermentaatiotestissä (GB_{21}) määriteltynä	< 20 l/kg

20 Vuoden 2001 asetus tuli voimaan 1.3.2001. Kyseisen asetuksen 6 §:ssä säädetään siirtymäsäännöksenä siitä, että sellaisten jätteiden, jotka eivät täytä kyseisiä perusteita, sijoittaminen kaatopaikalle voidaan tietyin edellytyksin sallia 31.5.2005 saakka ja että kyseiset perusteet täyttävien jätteiden sijoittaminen sellaisille kaatopaikoille, jotka eivät täytä perusteita, voidaan sallia 15.7.2009 saakka.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Pääasian kantaja Deponiezweckverband on Mayen-Koblenzin ja Cochem-Zellin Landkreisien (hallintopiiri) sekä Koblenzin kaupungin yhteenliittymä, joka ylläpitää Eiterköpfen keskuskaatopaikkaa. Deponiezweckverband pyrkii saamaan Land

Rheinland-Pfalzilta, joka on pääasian vastaaja, luvan täyttää 31.5.2005 alkaen ja 31.12.2013 saakka kaatopaikan kaksi osaa jätteillä, jotka on ennakkoon käsitelty ainoastaan mekaanisesti. Land Rheinland-Pfalz väittää, ettei tämä ole sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista.

22 Verwaltungsgericht Koblenzilla, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on ollut epäilyksiä siitä, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan ja yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kyseinen kansallinen tuomioistuin on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko direktiivin 5 artiklan 1 kohtaa, jossa vahvistetaan yhteisön oikeuden vaatimukset, jotka koskevat strategiaa kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi, tulkittava niin, että tämä säännös voidaan saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä toimenpiteillä, joissa EY 176 artiklan mukaisesti asetetaan ankarampia edellytyksiä, jotka poikkeavat kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainituista edellytyksistä eli kaatopaikalle sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä tiettyyn prosenttiin tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan), siten, että yhdyskuntajäte ja jäte, josta voidaan huolehtia samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteestä, voidaan sijoittaa kaatopaikalle, jos luokitteluperuste 'alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa' (joka määritellään polttohävikkinä tai TOC:nä) täyttyy?

2) a) Jos näin on, täyttyvätkö tulkittaessa kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan 2 kohtaa siinä asetetut vaatimukset eli

— 75 prosenttia (massan mukaan) 16.7.2006 mennessä

— 50 prosenttia (massan mukaan) 16.7.2009 mennessä ja

— 35 prosenttia (massan mukaan) 16.7.2016 mennessä

yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaate huomioon ottaen kansallisella säännöksellä, jonka mukaan yhdyskuntajätteen ja jätteen, josta voidaan huolehtia samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteestä, alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaanisen osan on 1.6.2005 mennessä oltava polttohävikkinä määriteltynä pienempi tai yhtä suuri kuin 5 prosenttia massan mukaan ja TOC:nä määriteltynä pienempi tai yhtä suuri kuin 3 prosenttia massan mukaan ja jonka mukaan mekaanis-biologisesti käsitellyt jätteet voidaan 1.3.2001 lukien sijoittaa vanhoille kaatopaikoille vain enintään 15.7.2009 saakka mutta yksittäistapauksissa tätä pitempäänkin, jos alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa on pienempi tai yhtä suuri kuin 18 prosenttia massan mukaan TOC:nä määriteltynä, ja alkuperäisen aineen kuivajäännöksen biohajoavuus on pienempi tai yhtä suuri kuin 5 mg/g hengitystoimintana (AT_4) määriteltynä tai pienempi tai yhtä suuri kuin 20 l/kg kaasunmuodostuksena fermentaatiotestissä (GB_{21}) määriteltynä?

b) Salliiko yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaate vaikutusten arvioinnissa laajan vai suppean harkintavallan tilanteissa, joissa esikäsittelemättömät jätteet kerrostetaan termisesti tai mekaanis-biologisesti esikäsiteltyjen jätteiden kanssa? Voidaanko suhteellisuusperiaatteesta päätellä, että yksinomaan mekaanisesti esikäsitellyistä jätteistä aiheutuvat vaarat voidaan ehkäistä muilla suojatoimenpiteillä?"

Vaatimus, joka koskee suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen

23 Deponiezweckverband on yhteisöjen tuomioistuimeen 27.12.2004 toimittamallaan asiakirjalla, jota on täydennetty 16.2.2005 päivätyllä kirjeellä, vaatinut suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen, jotta voitaisiin ottaa huomioon tietyt asiantuntijakertomukset.

24 Julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa, että "yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole annettu tietoja, jotka ovat välttämättömät järkevän arvioinnin suorittamiseksi", ja saman ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 35, että "asiakirjasta puuttuvat — — tekniset tiedot". Deponiezweckverband väittää kuitenkin, että kansallisen oikeudenkäynnin asiakirja-aineistoon sisältyy viisi asiantuntijakertomusta, jotka sisältävät nimenomaan ne tiedot, joita julkisasiamies tarkoittaa. Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista vaaditaan, jotta julkisasiamiehen olisi mahdollista ottaa kyseiset tiedot huomioon.

25 Yhteisöjen tuomioistuin voi omasta aloitteestaan tai julkisasiamiehen ehdotuksesta tai myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudelleen, jos se katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen perustelun nojalla, josta asianosaiset eivät ole saaneet tilaisuutta lausua (ks. asia C-309/99, Wouters ym., tuomio 19.2.2002, Kok. 2002, s. I-1577, 42 kohta ja asia C-434/02, Arnold André, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11825, 27 kohta). Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on tiedossaan kaikki ne seikat, jotka se tarvitsee vastatakseen tässä asiassa esitettyihin kysymyksiin. Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva vaatimus on näin ollen hylättävä.

Ennakkoratkaisukysymykset

26 Kysymyksiä 1 ja 2 a on käsiteltävä yhdessä, koska ne koskevat direktiivin tulkintaa EY 176 artikla huomioon ottaen. Kysymyksiä 2 a ja 2 b on myös käsiteltävä yhdessä, koska ne koskevat yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatetta.

Alustava huomautus

27 Aluksi on todettava, että ympäristöä koskevalla yhteisön lainsäädännöllä ei pyritä täydelliseen yhdenmukaistamiseen. Vaikka perustamissopimuksen EY 174 artiklassa mainitaankin tietyt yhteisön tavoitteet, EY 176 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä (asia C-318/98, Fornasar ym., tuomio 22.6.2000, Kok. 2000, s. I-4785, 46 kohta). EY 176 artiklassa asetetaan tällaisten toimenpiteiden edellytykseksi ainoastaan se, että ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa ja että niistä ilmoitetaan komissiolle.

28 EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

29 Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 175 artiklan 1 kohta) nojalla ja näin ollen EY 174 artiklassa tarkoitettujen päämäärien toteuttamiseksi.

30 Direktiivin johdanto-osan 9. perustelukappaleesta ja 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on toteuttaa ja selventää direktiivin 75/442 tavoitteita säätämällä toimenpiteistä, joilla ehkäistään tai vähennetään sellaisia haitallisia vaikutuksia, joita ympäristölle aiheutuu jätteiden sijoittamisesta kaatopaikoille.

31 Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen strategia kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi. Saman säännöksen mukaan kansallisen strategian tulee sisältää toimenpiteet direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Viimeksi mainitussa säännöksessä todetaan, että kyseisissä kansallisissa strategioissa on varmistettava se, että kaatopaikalle sijoitettavien jätteiden määrä vähenee tietyillä prosenteilla tiettyihin päivämääriin mennessä. Kyseisten säännösten sanamuodosta ja rakenteesta ilmenee selvästi, että niissä vahvistetaan vähimmäisvähennykset, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava, ja ettei niillä kielletä sitä, että jäsenvaltiot toteuttavat tiukempia toimenpiteitä.

32 Tästä seuraa, että EY 176 artiklaan ja direktiiviin sisältyy jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää sellaisia tiukempia suojatoimenpiteitä, jotka ylittävät direktiivissä vahvistetut vähimmäisrajat (ks. vastaavasti vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20) osalta em. asia Fornasar ym., tuomion 46 kohta).

Ensimmäinen kysymys

33 Ensimmäisellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, estetäänkö direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdalla, luettuina yhdessä EY 176 artiklan

kanssa, sellaiset kansalliset toimenpiteet, joissa asetetaan vaatimuksia, jotka ovat tiukempia kuin jätteiden kaatopaikalle sijoittamisesta annetun direktiivin vaatimukset. Kysymys koskee neljäntyyppisiä kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä vaatimuksia. Näitä vaatimuksia on seuraavaksi tarkasteltava peräkkäin.

34 Ensinnäkin direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kaatopaikalle sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä asteittain siten, että kyseinen määrä on viimeistään vuonna 2016 35 prosenttia tällaisten jätteiden vuonna 1995 tuotetusta kokonaispainosta. Tähän säännökseen verrattuna vuoden 2001 asetuksessa, erityisesti sen 3 §:n 3 momentissa ja 4 §:n 1 momentissa sekä liitteissä 1 ja 2, vahvistetaan alhaisemmat kynnysarvot kaatopaikalle hyväksyttyyn jätteeseen jääville orgaanisen aineen määrille.

35 Asetuksessa käytetään siinä asetettujen raja-arvojen määrittämiseksi muun muassa polttohävikkiä ja orgaanisen hiilen kokonaismäärää (TOC) koskevia perusteita, kun taas direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa käytetään prosentteja massan mukaan laskettuna.

36 Tältä osin on todettava, että sellaisen mittausmenetelmän kuin TOC:n tai polttohävikin käyttäminen ei ole sellainen itsetarkoitus kuin direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa asetetut tavoitteet, vaan ainoastaan keino tällaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

37 Koska jäsenvaltiot voivat valita keinot direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen päämäärien saavuttamiseksi, sellaiset mittausperusteet, joista säädetään vuoden 2001 asetuksessa, ovat direktiivin vaatimusten mukaisia.

38 Kaatopaikalle hyväksyttyihin jätteisiin jäämille orgaanisen aineen määrille vahvistettujen kynnysarvojen osalta on selvää, että sellaisella kansallisella toimenpiteellä, josta on kyse pääasiassa, pyritään samaan tavoitteeseen kuin direktiivillä ja erityisesti veden ja ilman pilaantumisen vähentymiseen vähentämällä biohajoavan jätteen sijoittamista kaatopaikalle.

39 Näiden kynnysarvojen saavuttamiseksi vuoden 2001 asetuksessa vaaditaan, että biohajoavat jätteet esikäsitellään ennen niiden sijoittamista kaatopaikalle. Mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden osalta tämä esikäsittely sisältää sellaisia prosesseja kuin rouhinta, lajittelu, kompostointi ja fermentaatio. Muut jätteet esikäsitellään termisesti, tässä tapauksessa polttamalla.

40 Kaikki nämä esikäsittelymuodot ovat direktiivin mukaisia. Direktiivin 6 artiklan a alakohdassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta kaatopaikoille sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyä jätettä. Direktiivin 2 artiklan h alakohdan mukaan esikäsittelyllä tarkoitetaan "fysikaalisia, kemiallisia, biologisia tai termisiä prosesseja, jotka muuttavat jätteen luonnetta sen määrän tai vaarallisuuden vähentämiseksi, sen käsittelyn helpottamiseksi tai sen hyödyntämisen tehostamiseksi". Tästä ilmenee erityisesti se, että direktiivissä säädetään jätteiden termisestä esikäsittelystä niiden vaarallisuuden vähentämiseksi.

41 Edellä esitetystä seuraa, että sellaiseen kansalliseen toimenpiteeseen sisältyvillä kynnysarvoilla ja perusteilla, josta on kyse pääasiassa, on samanlainen ympäristönsuojeluun liittyvä päämäärä kuin direktiivillä. Niiltä osin kuin tällaisessa lainsäädännössä asetetaan vaatimuksia, jotka ovat direktiivin vaatimuksia ankarampia, kyseessä on EY 176 artiklassa tarkoitettu tiukempi suojatoimenpide.

42 Toiseksi direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään siitä, että jäsenvaltiot vähentävät kyseisten jätteiden määriä kolmessa vaiheessa, jotka päättyvät viimeistään vuosina 2006, 2009 ja 2016. Vuoden 2001 asetuksessa säädetään lyhyemmistä määräajoista, eli viimeistään 31.5.2005 päättyvistä määräajoista.

43 Se, että direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa ja 18 artiklassa käytetään ilmaisua "viimeistään", osoittaa, että jäsenvaltiot voivat vapaasti soveltaa lyhyempiä määräaikoja, jos ne katsovat sen aiheelliseksi (ks. vastaavasti ilmaisun "vähintään" osalta asia C-11/92, Gallaher ym., tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3545, 20 kohta).

44 Jos jäsenvaltio päättää tältä osin vahvistaa direktiivin määräaikoja lyhyemmät määräajat, kyse on EY 176 artiklassa tarkoitetusta tiukemmasta suojatoimenpiteestä.

45 Kolmanneksi direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat ainoastaan biohajoavia jätteitä. Vuoden 2001 asetus puolestaan koskee paitsi biohajoavia jätteitä myös sellaisia orgaanisia jätteitä, jotka eivät ole biohajoavia.

46 Vaikka direktiivin 5 artikla koskee erityisesti sellaista strategiaa, jonka tavoitteena on vähentää kaatopaikalle sijoitettavia biohajoavia jätteitä, on selvää, että direktiivi kokonaisuudessaan koskee jätteitä laajassa merkityksessä eli sellaisina kuin ne on määritelty direktiivin 2 artiklan a alakohdassa.

47 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään yhtäältä jätteisiin ja kaatopaikkoihin sovellettavista tiukoista teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista ilman jäte- tai kaatopaikkatyyppiä koskevia rajoituksia. Saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään toisaalta siitä, että jäsenvaltiot soveltavat sitä kaikkiin kaatopaikkoihin, ja tällä käsitteellä tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan g alakohdan mukaan "jätteiden käsittelypaikkaa" ilman, että tähän sisältyisi minkäänlaista rajoitusta kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen jätteiden tyypin osalta.

48 Direktiivin liitteessä II olevan 2 kohdan kuudennessa alakohdassa täsmennetään tältä osin, että kaatopaikkakelpoisuusperusteet voivat sisältää rajoituksia, jotka koskevat jätteisiin sisältyvän orgaanisen aineen määrää.

49 Tästä seuraa, että tämän tuomion 45 kohdassa mainitun kaltaisella kansallisella toimenpiteellä, jonka mukaan kaatopaikalle sijoittamista koskevaa lupaa varten asetetaan rajoituksia paitsi biohajoavien aineiden myös kaikkien orgaanisten aineiden osalta, pyritään samoihin tavoitteisiin kuin direktiivillä. Niiltä osin kuin tällainen toimenpide koskee sellaista aineiden joukkoa, joka on laajempi kuin direktiivin 5 artiklassa mainittu joukko, kyse on EY 176 artiklassa tarkoitetusta tiukemmasta suojatoimenpiteestä.

50 Neljänneksi direktiivin 5 artiklan 2 kohta koskee yhdyskuntajätteitä. Vuoden 2001 asetus koskee paitsi yhdyskuntajätteitä, 2 §:n 2 momentin ja 3 §:n 3 momentin nojalla myös sellaisia jätteitä, joista voidaan huolehtia yhdessä yhdyskuntajätteiden kanssa tai yhdyskuntajätteinä, erityisesti vesien puhdistamisesta peräisin olevia lietteitä, rakennusjätteitä ja tuotantotoimintaan liittyviä jätteitä.

51 Vaikka direktiivin 5 artiklan 2 kohta koskee ainoastaan yhdyskuntajätteitä, kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetty kansallinen strategia, jonka tavoitteena on vähentää kaatopaikalle sijoitettavia biohajoavia jätteitä, kattaa kaikki jätteet, jotka sisältyvät kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdassa olevan määritelmän alaan. Vastaavasti velvollisuus, joka jäsenvaltioille on asetettu direktiivin 6 artiklan a alakohdassa ja joka koskee toimenpiteiden toteuttamista sen varmistamiseksi, että kaatopaikoille sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyjä jätteitä, koskee sekä yhdyskuntajätteitä että jätteitä, jotka eivät ole yhdyskuntajätteitä. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee lisäksi, että direktiivin tarkoituksena kokonaisuudessaan on kaatopaikoille sijoitettavien jätteiden vähentäminen tekemättä eroa yhdyskuntajätteiden ja muiden jätteiden välillä.

52 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen kaltainen kansallinen toimenpide, jonka tarkoituksena on kaatopaikoille sijoitettavien jätteiden vähentäminen ja jota sovelletaan myös muihin jätteisiin kuin yhdyskuntajätteisiin, on direktiivin mukainen ja EY 176 artiklassa tarkoitettu tiukempi suojatoimenpide.

53 Edellä esitetystä seuraa, että kussakin edellä tutkituista tapauksista kyseessä oleva kansallinen toimenpide on direktiivin mukainen, kun direktiiviä tarkastellaan EY 176 artikla huomioon ottaen.

54 Kansallinen tuomioistuin kysyy lisäksi, voidaanko tällaisia toimenpiteitä kokonaisuutena tarkasteltuna pitää direktiivin vastaisina.

55 Tämän kysymyksen osalta on todettava, että koska kukin neljästä säädetystä kansallisesta toimenpiteestä on erikseen tarkasteltuna yhteisön oikeuden mukainen, ei ole aihetta katsoa, että ne olisivat yhdessä tarkasteltuina saman yhteisön oikeuden vastaisia. Asia on näin silloinkin, kun ne rajat, jotka kansallisessa toimenpiteessä vahvistetaan biohajoavien jätteiden hyväksymiselle kaatopaikalle, ovat niin alhaiset, että ne edellyttävät tällaisten jätteiden mekaanis-biologista käsittelyä tai polttamista ennen niiden sijoittamista kaatopaikalle.

56 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, ettei direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa ole ristiriidassa sellainen kansallinen toimenpide,

— jossa vahvistetaan biohajoavien jätteiden hyväksymiselle kaatopaikalle direktiivissä säädettyjä rajoja alhaisemmat rajat, vaikka kyseiset rajat ovat niin alhaiset, että ne edellyttävät tällaisten jätteiden mekaanis-biologista käsittelyä tai polttamista ennen niiden sijoittamista kaatopaikalle

— jossa vahvistetaan direktiivissä säädettyjä määräaikoja lyhyemmät määräajat kaatopaikoille sijoitettavien jätteiden määrän vähentämiseksi

— jota sovelletaan paitsi biohajoaviin jätteisiin myös orgaanisiin aineisiin, jotka eivät ole biohajoavia

— jota sovelletaan paitsi yhdyskuntajätteisiin myös sellaisiin jätteisiin, joista voidaan huolehtia yhdyskuntajätteinä.

Toinen kysymys

57 Toisella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta (pääasiallisesti sitä), ovatko pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset toimenpiteet yhteensopivia yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatteen kanssa.

58 Tähän kysymykseen vastattaessa on ensinnäkin muistutettava siitä, että jos kansallisella toimenpiteellä on yhteisön ympäristöpolitiikan osalta samoja tavoitteita kuin direktiivillä, kyseisessä direktiivissä säädettyjen vähimmäisvaatimusten ylittämisestä määrätään ja se sallitaan EY 176 artiklassa siinä asetetuin edellytyksin.

59 EY 176 artiklassa jäsenvaltioiden sallitaan pitävän voimassa ja toteuttavan tiukempia suojatoimenpiteitä sillä edellytyksellä, että ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa ja että niistä ilmoitetaan komissiolle.

60 Kuten ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, sellaiset kansalliset toimenpiteet, joiden osalta kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksiä, ovat EY 176 artiklassa tarkoitettuja tiukempia suojatoimenpiteitä.

61 EY 176 artiklan yleisestä rakenteesta seuraa se, että kun jäsenvaltiot toteuttavat ankarampia toimenpiteitä, ne käyttävät aina yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa, koska kyseisten toimenpiteiden on aina oltava joka tapauksessa sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa. Saavutettavan suojelun tason ulottuvuuden määrittely on kuitenkin jätetty jäsenvaltioiden ratkaistavaksi.

62 Tältä osin voidaan todeta, että kun kyseessä on direktiivissä säädettyjen vähimmäisvaatimusten täytäntöönpano, yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että kansalliset toimenpiteet ovat tarpeellisia tavoiteltujen päämäärien kannalta ja niiltä osin soveltuvia.

63 Sitä vastoin on todettava, että jos perustamissopimuksen muita määräyksiä ei sovelleta, kyseistä periaatetta ei kuitenkaan sovelleta enää sellaisten kansallisten tiukempien suojatoimenpiteiden osalta, jotka on toteutettu EY 176 artiklan nojalla ja jotka ylittävät direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset.

64 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatetta ei sovelleta sellaisten kansallisten tiukempien suojatoimenpiteiden osalta, jotka on toteutettu EY 176 artiklan nojalla ja jotka ylittävät yhteisön direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset ympäristön alalla, jos perustamissopimuksen muita määräyksiä ei sovelleta.

Oikeudenkäyntikulut

65 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY 5 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen toimenpide,

— jossa vahvistetaan biohajoavien jätteiden hyväksymiselle kaatopaikalle direktiivissä säädettyjä rajoja alhaisemmat rajat, vaikka kyseiset rajat

ovat niin alhaiset, että ne edellyttävät tällaisten jätteiden mekaanis-biologista käsittelyä tai polttamista ennen niiden sijoittamista kaatopaikalle

— **jossa vahvistetaan direktiivissä säädettyjä määräaikoja lyhyemmät määräajat kaatopaikoille sijoitettavien jätteiden määrän vähentämiseksi**

— **jota sovelletaan paitsi biohajoaviin jätteisiin myös orgaanisiin aineisiin, jotka eivät ole biohajoavia**

— **jota sovelletaan paitsi yhdyskuntajätteisiin myös sellaisiin jätteisiin, joista voidaan huolehtia yhdyskuntajätteinä.**

2) **Yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatetta ei sovelleta sellaisten kansallisten tiukempien suojatoimenpiteiden osalta, jotka on toteutettu EY 176 artiklan nojalla ja jotka ylittävät yhteisön direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset ympäristön alalla, jos perustamissopimuksen muita määräyksiä sovelleta.**

Allekirjoitukset