JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
25 päivänä syyskuuta 2003 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii nyt käsiteltävällä kanteella yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut sille seuraavien säädösten nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita:

— jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY, [2] sellaisena kuin se on muutettuna 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (jäljempänä muutettu direktiivi 75/442); [3]

— direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20 päivänä joulukuuta 1993 annettu komission päätös 94/3/EY (jäljempänä Euroopan jäteluettelo); [4]

— vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY, [5] sellaisena kuin se on muutettuna 27 päivänä kesäkuuta 1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/31/EY (jäljempänä muutettu direktiivi 91/689), [6] ja

— direktiivin 91/689 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/904/EY (jäljempänä Euroopan vaarallisten jätteiden luettelo tai vaarallisten jätteiden luettelo). [7]

2. Komissio katsoo, että Itävallan viranomaiset eivät ole toteuttaneet tarvittavia toimenpiteitä Euroopan jäteluettelon, vaarallisten jätteiden luettelon sekä muutetun direktiivin 91/689 liitteiden I ja II noudattamiseksi.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 194, s. 39.
3 — EYVL L 78, s. 32.
4 — EYVL 1994, L 5, s. 15.
5 — EYVL L 377, s. 20.
6 — EYVL L 168, s. 28.
7 — EYVL L 356, s. 14.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3. Muutetulla direktiivillä 75/442 annetaan jätehuoltoa ja jätteistä huolehtimista koskevat yhteisön säännöt. [8] Sen keskeisenä tavoitteena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta. [9]

4. Jätteen käsite määritellään muutetun direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdassa. Sen sanamuoto on seuraava:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan — (jätteellä) mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään.

Komissio laatii 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 1993 luettelon jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin. Luettelo tarkastetaan määräajoin ja uudistetaan tarvittaessa saman menettelyn mukaisesti."

5. Muutetun direktiivin 75/442 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Komissiota avustaa komitea, jossa on jäsenvaltioiden edustajat ja puheenjohtajana komission edustaja.

Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. — —

Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset.

Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee

8 — Johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.
9 — Johdanto-osan kolmas perustelukappale.

viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

— —"

6. Komissio vahvisti muutetun direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetun luettelon eli Euroopan jäteluettelon päätöksellä 94/3. Kyseisen päätöksen liitteessä olevan alkuhuomautuksen 5 kohdassa määrätään, että "Euroopan jäteluettelon on tarkoitus toimia nimikeluettelona, jolla vahvistetaan yhteinen termistö koko yhteisölle jätehuollon tehokkuuden parantamiseksi".

7. Muutetulla direktiivillä 91/689 annetaan puolestaan erityissääntöjä vaarallisten jätteiden hoidosta. Sillä pyritään parantamaan vaarallisten jätteiden huolehtimis- ja hoito-olosuhteita.[10] Kyseisen säädöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa täsmennetään, että "vaarallisten jätteiden hoidon tehostamiseksi yhteisössä on tarpeellista käyttää kokemukseen perustuvaa täsmällistä ja yhtenäistä vaarallisen jätteen määritelmää — —".

10 — Johdanto-osan toinen ja neljäs perustelukappale.

8. Vaarallisten jätteiden käsite määritellään muutetun direktiivin 91/689 1 artiklan 4 kohdassa seuraavasti:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan (vaarallisella jätteellä):

— jätteitä, jotka sisältyvät direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti tämän direktiivin liitteen I ja II perusteella viimeistään kuusi kuukautta ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää laadittavaan luetteloon. Näillä jätteillä on oltava yksi tai useampi liitteessä III lueteltu ominaisuus. — —

— muita jätteitä, joilla jäsenvaltio katsoo olevan jonkun liitteessä III luetelluista ominaisuuksista. Näistä tapauksista on ilmoitettava komissiolle, ja ne on tarkistettava direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti luettelon mukauttamiseksi."

9. Neuvosto vahvisti vaarallisten jätteiden edellä mainitulla luettelon päätöksellä 94/904. Kyseisen päätöksen liitteen johdannon 1 kohdan mukaan luettelossa olevat eri vaarallisten jätteiden tyypit on määritelty täydellisesti kuusinumeroisella koodilla.

B *Itävallan oikeus*

10. Itävallan oikeudessa jätehuoltoa koskeva yleinen lainsäädäntö sisältyy jätteiden vähentämisestä ja käsittelystä 6.6.1990 annettuun liittovaltion lakiin [11] (Bundesgesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz)). [12]

11. Kyseisen lain 2 §:n 5 momentissa, sellaisena kuin se on julkaistu vuonna 1998, [13] säädetään, että ympäristö-, nuoriso- ja perheasioista vastaavan ministerin on määritettävä vaarallisina pidettävät jätteet. Samassa säännöksessä täsmennetään, että toimivaltainen ministeri voi tässä tarkoituksessa määrätä tietyt ÖNORMEN-nimiset normit velvoittaviksi. ÖNORMEN ovat Itävallan normalisointiviraston hyväksymiä normeja.

12. Itävallan jäteluettelo sisältyy 1.9.1997 annettuun ÖNORM S 2100 -normiin. [14] Kyseiseen normiin, joka ei sellaisenaan ole velvoittava, sisältyy tavanomaisten jätteiden luettelo ja vaarallisten jätteiden luettelo. On kiistatonta, että ÖNORM S 2100 -normissa jätteet luetteloidaan eri tavalla kuin Euroopan jäteluettelossa ja vaarallisten jätteiden luettelossa.

13. Ympäristö-, nuoriso- ja perheasioista vastaava ministeri antoi elokuussa 1997 asetuksen vaarallisten jätteiden ja ongelmajätteiden määrittämisestä (Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen (Festsetzungsverordnung 1997), jäljempänä vuoden 1997 asetus). [15]

14. Kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa säädettiin, että ÖNORM S 2100 -normiin sisältyneitä jätteitä, jotka oli otettu (kyseisen asetuksen) liitteeseen I, oli pidettävä vaarallisina. Vuoden 1997 asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädettiin kuitenkin kyseisen luettelon muuttamisesta 1.7.2000 alkaen. Siinä säädettiin seuraavaa:

"1.7.2000 alkaen vaarallisina jätteinä pidetään Euroopan vaarallisten jätteiden luettelossa tarkoitettuja jätteitä. Ympäristö-, nuoriso- ja perheasioista vastaava ministeri julkaisee tämän luettelon Bundesgesetzblattissa 1.7.2000 mennessä."

11 — BGBl. 1990/325.

12 — Tämä laki on korvattu vuonna 2002 kestävästä jätehuollosta annetulla liittovaltion lailla (Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002) erlassen (BGBl. 2002/102)). Uusi lainsäädäntö ei ole kuitenkaan merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta, koska se on annettu perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päätyttyä.

13 — BGBl. 1998/151.

14 — Itävallan viranomaiset ovat toimittaneet tämän asiakirjan yhteisöjen tuomioistuimeen 4.4.2003 päivätyllä kirjeellä.

15 — BGBl. 1997/227.

15. Tämän säännöksen voimaantuloa edeltävänä päivänä eli 30.6.2000 maatalous-, metsätalous-, ympäristö- ja vesiasioista vastaava ministeri antoi asetuksen vuoden 1997 asetuksen muuttamisesta (Verordnung mit der die Festsetzungsverordnung 1997 geändert wird, jäljempänä vuoden 2000 asetus).[16] Kyseisellä asetuksella kumottiin vuoden 1997 asetuksen 3 §:n 2 momentti ja annettiin säännös, jonka mukaan näin muutetulla vuoden 1997 asetuksella pannaan täytäntöön muutettu direktiivi 91/689 ja Euroopan vaarallisten jätteiden luettelo.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

16. Koska komissio katsoi, että Itävallan lainsäädännöllä ei pantu asianmukaisesti täytäntöön Euroopan jäteluetteloa, vaarallisten jätteiden luetteloa, muutettua direktiiviä 91/689 eikä muutettua direktiiviä 75/442, se osoitti Itävallan viranomaisille 14.7.1999 virallisen huomautuksen.

17. Itävallan hallitus väitti 8.10.1999 antamassaan vastauksessa muun muassa, että Euroopan jäteluettelo, vaarallisten jätteiden luettelo ja muutetun direktiivin 91/689 liitteet I ja II oli pantu asianmukaisesti täytäntöön ÖNORM S 2100 -normilla ja vuoden 1997 asetuksella. Itävallan viranomaiset toistivat tämän näkemyksen 2.11.2000 päivätyssä kirjeessä vastatessaan 27.7.2000 päivättyyn komission perusteltuun lausuntoon.

18. Tästä syystä komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen 4.5.2001.

III Asianosaisten vaatimukset ja perusteet

19. Komissio esittää kolme kanneperustetta Itävallan viranomaisia vastaan.[17]

20. Komissio arvostelee Itävallan viranomaisia ensinnäkin siitä, että ne eivät ole panneet Euroopan jäteluetteloa täytäntöön kansallisessa oikeudessa. Se korostaa, että EY 249 artiklan neljännen kohdan nojalla päätös, jolla Euroopan jäteluettelo on vahvistettu, velvoittaa niitä, joille se on osoitettu, eli jäsenvaltioita. Se muistuttaa myös siitä, että Euroopan jäteluettelon on sen liitteen alkuhuomautuksen 5 kohdan mukaan tarkoitus toimia nimikeluettelona, jolla vahvistetaan yhteinen jätetermistö

16 — BGBl. 2000/178.

17 — Alun perin komissio esitti myös muita kanneperusteita Itävallan tasavaltaa vastaan. Se katsoi tämän jättäneen tiettyjä aineita muutetun direktiivin 75/442 soveltamisalan ulkopuolelle ja jättäneen kyseisen direktiivin liitteen I täytäntöön panematta. Istunnossa komissio kuitenkin luopui nimenomaisesti näistä perusteista, joten tässä ratkaisuehdotuksessa voidaan rajoittua käsittelemään kolmea komission voimassa pitämää perustetta.

koko yhteisölle. On siis välttämätöntä soveltaa Euroopan jäteluetteloa kansallisella tasolla yhteisön jätepolitiikan tehokkuuden takaamiseksi.

21. Toiseksi komissio arvioi, että Itävallan viranomaiset eivät ole panneet vaarallisten jätteiden luetteloa asianmukaisesti täytäntöön kansallisessa oikeudessa. Komissio väittää, että vaarallisten jätteiden luettelo kuuluu erottamattomana osana muutetun direktiivin 91/689 "vaarallisen jätteen" käsitteeseen ja että kyseisen säädöksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan on tarpeellista käyttää täsmällistä ja yhtenäistä "vaarallisen jätteen" käsitettä yhteisössä. Vaarallisten jätteiden luettelon täytäntöönpanevissa kansallisissa toimenpiteissä olisi siis noudatettava tarkasti yhteisön tasolla käyttöön otettua järjestelmää.

22. Komissio korostaa kuitenkin, että Euroopan vaarallisten jätteiden luetteloa ei ole koskaan käytetty Itävallan oikeudessa. Vuoden 1997 asetuksen 3 §:n 2 momentti, jossa säädettiin vaarallisten jätteiden luettelon käyttämisestä 1.7.2000 alkaen, näet kumottiin sen voimaantuloa edeltäneenä päivänä vuoden 2000 asetuksella.

23. Kolmanneksi komissio arvostelee Itävallan viranomaisia siitä, että ne eivät ole panneet muutetun direktiivin 91/689 liitteitä I ja II täytäntöön. Sen mielestä jäsenvaltioilla on velvollisuus panna muutettu direktiivi 91/689 samoin kuin riidanalaiset liitteet kaikilta osin täytäntöön.

24. Itävallan tasavalta kiistää näiden eri perusteiden oikeellisuuden.

25. Ensimmäisen perusteen osalta Itävallan hallitus väittää, että Euroopan jäteluettelon saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole tarpeen. Sen mielestä kyseinen asiakirja ei ole velvoittava eikä osa muutetun direktiivin 75/442 mukaista "jätteen" käsitettä. Itävallan hallitus korostaa joka tapauksessa, että kaikki Euroopan jäteluettelossa mainitut jätteet sisältyvät ÖNORM S 2100 -normiin, joten Euroopan jäteluettelo on todellisuudessa pantu täytäntöön. Tältä osin Itävallan hallitus esittää, että kansallinen jäteluettelo (ÖNORM S 2100) on yksityiskohtaisempi ja tehokkaampi kuin Euroopan jäteluettelo, koska siinä luokitellaan jätteet niiden ominaisuuksien eikä niiden alkuperän mukaan.

26. Toisen perusteen osalta Itävallan hallitus korostaa, että yhteisön oikeudessa ei velvoiteta sitä panemaan vaarallisten jätteiden luetteloa täytäntöön *sanatarkasti*. Se muistuttaa siitä, että EY 249 artiklan kolmannen kohdan perusteella direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden mutta eivät muodon ja keinojen osalta. Tässä tapauksessa muutetussa direktiivissä 91/689 säädetty tulos saavutetaan, koska ÖNORM S 2100 -normilla ja vuoden 1997 asetuksella on pantu Euroopan vaarallisten jätteiden luettelon asiasisältö täytäntöön.

27. Itävallan hallitus selittää lisäksi, että vuoden 1997 asetuksen 3 §:n 2 momentin tarkoituksena oli hylätä Itävallan luokittelu (josta säädettiin kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa ja liitteessä I) ja siirtyä yhteisön nimikkeistöön (Euroopan vaarallisten jätteiden luettelo). Tämä säännös kuitenkin kumottiin vuonna 2000, koska Itävallan viranomaiset pitivät Euroopan vaarallisten jätteiden luettelon muuttamisessa saavutettua edistystä riittämättömänä.

28. Itävallan hallitus näet arvioi, että Itävallan vaarallisten jätteiden luettelo on täsmällisempi, ankarampi ja asianmukaisempi kuin Euroopan vaarallisten jätteiden luettelo, koska siinä luokitellaan jätteet niiden ominaisuuksien eikä niiden alkuperän mukaan. Itävallan hallituksen mukaan vaarallisten jätteiden luettelon käyttöönotto sellaisena kuin se on nyt merkitsisi ympäristönsuojelun standardien vakavaa heikentämistä Itävallassa. Itävallan jäteluettelo ei myöskään vaaranna millään tavoin sisämarkkinoiden toimintaa, koska Itävallan viranomaiset varmistavat kansallisella tasolla käytettyjen (jätteitä koskevien) koodien ja yhteisön tasolla käytettyjen koodien yhteensovittamisen.

29. Itävallan hallitus arvioi lopuksi kolmannen perusteen osalta, että muutetun direktiivin 91/689 liitteitä I ja II ei tarvinnut saattaa osaksi kansallista oikeutta. Sen mielestä nämä liitteet oli tarkoitettu käytettäviksi Euroopan vaarallisten jätteiden luetteloa laadittaessa mutta niitä ei tarvinnut liittää osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

30. Itävallan hallitus vaatii näin ollen yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Arviointi

31. Komission kahdessa ensimmäisessä perusteessa tuodaan esiin samanlaisia kysymyksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden harkintavaltaa Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon noudattamisessa sekä yhteisön luetteloiden laillisuutta. Tarkastelen siis niitä yhdessä ennen kolmatta perustetta, joka koskee muutetun direktiivin 91/689 liitteiden I ja II täytäntöönpanon laiminlyöntiä.

A *Kaksi ensimmäistä perustetta (Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon täytäntöönpanon laiminlyönti)*

32. Tässä tapauksessa on kiistatonta, että Itävallan jäteluettelot eivät vastaa Euroopan jäteluetteloa ja vaarallisten jätteiden luetteloa. ÖNORM S 2100 -normissa ja vuoden 1997 asetuksessa luokitellaan jätteet niiden ominaisuuksien ja koos-

tumuksen perusteella, kun yhteisön luetteloissa jätteet luokitellaan niiden alkuperän mukaan.[18] Itävallan luettelot poikkeavat siten yhteisön tasolla hyväksytystä nimikkeistöstä ja luokittelusta.

33. Kahden ensimmäisen perusteen hyväksyttävyys perustuu mielestäni kyseisten toimien luonteeseen.

34. On näet korostettava, että tässä tapauksessa nämä perusteet eivät koske yhteisön direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan viranomaiset eivät ole panneet EY 249 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuja "päätöksiä" asianmukaisesti täytäntöön. Euroopan jäteluettelo ja vaarallisten jätteiden luettelo ovat näet (komission ja neuvoston) päätöksiä, jotka on osoitettu jäsenvaltioille.

35. EY 249 artiklan neljännen kohdan mukaan päätös "velvoittaa kaikilta osin niitä, joille se on osoitettu". Toisin kuin direktiivi, joka velvoittaa vain saavutettavan tuloksen osalta,[19] päätöksen kaikki määräykset ovat velvoittavia. Siinä kielletään siis kaikenlainen epätäydellinen tai valikoiva soveltaminen,[20] joten jäsenvaltioiden, joille se on osoitettu, on noudatettava sitä kaikilta osin. Jäsenvaltioille jää ainoastaan vapaus valita päätöstä kansallisessa oikeudessa täytäntöön pantaessa käytettävä juridinen muoto.[21]

36. Tästä seuraa, että toisin kuin Itävallan tasavalta väittää, jäsenvaltioilla ei ole lainkaan harkintavaltaa Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon täytäntöönpanossa.

37. Tältä osin on muistettava, että oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi luokitella yhteisön toimen uudella tavalla. Yhteisöjen tuomioistuin näet katsoo, että toimen todellista luonnetta ei voida ratkaista yksinomaan sen perusteella,

18 — Itävallan hallitus on istunnossa kuvannut tätä eroa viittaamalla Euroopan jäteluettelon luokkaan 30103, johon kuuluvat "lastut ja palaset sekä puu-, lastulevy- ja vanerijätteet". Se on selittänyt, että koska tämä luokka on niin yleisluontoinen, siihen voisi kuulua samaan aikaan mekaanisesti käsiteltyjä puujätteitä ja kemiallisesti käsiteltyjä puujätteitä. Yhteisön järjestelmässä nämä molemmat jätetyypit kuuluvat samaan luokkaan, koska niiden alkuperä on sama (puujätteet). Itävallan järjestelmässä nämä kaksi jätetyyppiä kuuluvat sitä vastoin eri ryhmiin, koska niiden ominaisuudet ja koostumus ovat erilaiset.

19 — EY 249 artiklan kolmas kohta.

20 — Ks. asetuksesta, joka myös on "kaikilta osiltaan velvoittava", asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 20 kohta).

21 — Isaac, G. ja Blanquet, M., *Droit communautaire général*, 8. painos, Armand Colin, Dalloz, Pariisi, 2001, s. 146. Ks. eri yhteisön toimien ominaispiirteistä myös Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., ja Waelbroeck, M., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CEE, volume 10, La Cour de justice, les actes des institutions*, 2. painos, Université de Bruxelles, Bryssel, 1993, s. 479 ja sitä seuraavat sivut; Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3. painos, De Boeck Université, Bryssel, 2001, s. 293 ja sitä seuraavat sivut sekä Hartley, T., *The foundations of European Community Law*, 4. painos, Oxford University Press, New York, 1998, s. 99 ja sitä seuraavat sivut.

miten sen laatija on sen nimennyt,[22] tai sen toteuttamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella.[23] Mikäli asetuksen säännösten soveltamisala ei ole yleinen, yhteisöjen tuomioistuin katsoo siten, että näitä säännöksiä on pidettävä erillisten päätösten kokonaisuutena.[24] Samoin päätöstä, jolla on oikeusvaikutuksia abstraktisti ja yleisesti määriteltyyn henkilöryhmään, on pidettävä soveltamisalaltaan yleisenä huolimatta siitä, että sen nimikkeenä on "päätös".[25] Yhteisöjen tuomioistuin voi lisäksi selvittää, että EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu direktiivi ei sisällä yksittäistä säännöstä, joka olisi luonteeltaan erillinen päätös.[26]

38. Itävallan hallitus ei tässä tapauksessa kiistä sitä, että Euroopan jäteluettelo ja vaarallisten jätteiden luettelo ovat todellisia päätöksiä. Se ei ole missään vaiheessa menettelyn aikana esittänyt, että riidanalaisten toimien nimitys olisi virheellinen.

39. Joka tapauksessa katson, että Euroopan jäteluettelolla ja vaarallisten jätteiden luettelolla ei ole EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetun "direktiivin" ominaispiirteitä.

40. Ensinnäkin on korostettava, että yhteisön lainsäätäjä on harkitusti päättänyt antaa Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon päätösten muodossa. Alun perin direktiivillä 75/442 ei näet ollut tarkoitus säätää yhteisön jäteluettelosta. Kyseisen säädöksen 1 artiklan a alakohdassa määriteltiin jätteen käsitteellä tarkoitettavan yksinomaan "ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää tai on velvollinen hävittämään". Muutettaessa direktiiviä 75/442 vuonna 1991 neuvosto kuitenkin katsoi, että tarvittiin "yhteinen jäteterminologia ja jätteen määritelmä".[27] Euroopan jäteluettelo annettiin siten siksi, että se toimisi "nimikeluettelona, jolla vahvistetaan yhteinen termistö koko yhteisölle".[28]

41. Myös muutetun direktiivin 91/689 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että "vaarallisten jätteiden hoidon tehostamiseksi yhteisössä on tarpeellista käyttää kokemukseen perustuvaa täsmällistä ja yhtenäistä vaarallisen jätteen määritelmää". Myös vaarallisten jätteiden luettelolla pyritään siis määrittelemään yhtenäisesti vaarallisten jätteiden käsite yhteisössä.

42. Näin ollen on selvää, että yhteisön lainsäätäjä ei olisi voinut antaa Euroopan jäteluetteloa ja vaarallisten jätteiden luetteloa direktiivien muodossa. Se, että jäsenvaltioille olisi jätetty tiettyjä vapauksia muo-

22 — Ks. mm. yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 901, 918, Kok. Ep. I, s. 145) ja asia 22/70, komissio v. neuvosto, ns. AETR-tapaus, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok. Ep. I, s. 553).

23 — Ks. mm. asia 307/81, Alusuisse Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3463, 13 kohta, Kok. Ep. VI, s. 547).

24 — Yhdistetyt asiat 41/70–44/70, International Fruit Company ym. v. komissio, tuomio 13.5.1971 (Kok. 1971, s. 411, 16–21 kohta).

25 — Asia T-166/99, Andres de Dios ym. v. neuvosto, tuomio 27.6.2001 (Kok. 2001, s. II-1857, 35–44 kohta).

26 — Asia C-10/95 P, Asocarne v. neuvosto, määräys 23.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4149, 28–31 kohta).

27 — Direktiivi 91/156 (johdanto-osan kolmas perustelukappale).

28 — Euroopan jäteluettelon liitteen alkuhuomautus (5 kohta).

don ja keinojen valinnassa, olisi ollut ilmeisessä ristiriidassa yhteisön luettelojen tavoitteiden kanssa, koska niillä pyritään saamaan aikaan yhtenäinen määritelmä ja nimikkeistö (vaarallisille) jätteille yhteisössä. Valitessaan toimen muodoksi päätöksen yhteisön lainsäätäjä on siten harkitusti halunnut poistaa jäsenvaltioilta liikkumavaran tällä alueella.

43. Toisaalta yhteisön luetteloiden sisällön tutkiminen vahvistaa sen, että ne ovat todellisia EY 249 artiklassa tarkoitettuja "päätöksiä". Euroopan jäteluettelossa ja vaarallisten jätteiden luettelossa luetellaan eri jäteluokat täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti. Lisäksi niissä luokitellaan ne tietyn lähinnä jätteiden alkuperään perustuvan järjestyksen ja menetelmän mukaan.

44. Näin ollen katson, että Itävallan tasavallalla ei ollut mitään liikkumavaraa Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon täytäntöönpanossa. Sen velvollisuutena oli soveltaa yhteisön luetteloita kaikilta osin ja tunnollisesti kansallisessa oikeudessa.

45. Tätä päätelmää tukee myös asiassa komissio vastaan Luxemburg 15.1.2002 annettu tuomio.[29] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se oli ottanut käyttöön yksinomaan Luxemburgia koskevan jätenimikkeistön, joka poikkesi Euroopan jäteluettelosta.

46. Itävallan tasavalta kuitenkin kyseenalaistaa tämän päätelmän epäilemällä yhteisön luetteloiden asianmukaisuutta. Se on esittänyt useita perusteluja, joilla se pyrkii osoittamaan, että Itävallan luettelot ovat täsmällisempiä, ankarampia ja tehokkaampia kuin yhteisön luettelot.

47. Katson, että tätä näkemystä ei voida oikeudellisesti hyväksyä.

48. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on näet katsottu, että perustamissopimuksella perustetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä erotetaan toisistaan toisaalta EY 226 ja EY 227 artiklassa tarkoitetut kanteet, joilla pyritään sen toteamiseen, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja toisaalta EY 230 ja EY 232 artiklassa tarkoitetut kanteet, joilla pyritään valvomaan yhteisön toimielinten toimien tai toimittamatta jättämisen laillisuutta. Näiden oikeussuojakeinojen päämäärät ovat erilaiset, ja niitä koskevat säännöt ovat erilaiset. Jäsenvaltio ei siis voi ilman perustamissopimuksen nimenomaista määräystä perustellusti väittää sille osoitetun direktiivin olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kysei-

29 — Asia C-196/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-569).

sen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan.[30] Se ei voi myöskään vedota sille osoitetun päätöksen lainvastaisuuteen puolustautuakseen kyseisen päätöksen täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan.[31] Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tilanne voi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevaan toimeen liittyy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimea voidaan pitää mitättömänä.[32]

49. Tämä oikeuskäytäntö perustuu periaatteeseen, jonka mukaan yhteisöjen toimielinten päätös tai direktiivi, jota se, jolle päätös on osoitettu, ei ole riitauttanut EY 230 artiklassa määrätyssä määräajassa, tulee hänen osaltaan lopulliseksi.[33]

50. Tässä tapauksessa Euroopan jäteluettelo ja vaarallisten jätteiden luettelo on tosin annettu ennen Itävallan tasavallan liittymistä Euroopan unioniin. Itävallan viranomaisilla ei siten ole ollut mahdollisuutta riitauttaa yhteisön luetteloiden pätevyyttä EY 230 artiklan mukaisesti.

51. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että Itävallan tasavallan puolustuksekseen esittämät perusteet pitäisi hyväksyä.

52. Itävallan tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn liittymisasiakirjan[34] 2 artiklassa näet määrätään, että "alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin". Liittymisasiakirjan 10 artiklassa määrätään lisäksi, että "tässä asiakirjassa määrätyt poikkeukset koskevat siirtymätoimenpiteinä alkuperäisten sopimusten ja toimielinten antamien säädösten soveltamista".

53. Tästä seuraa, että liittymisasiakirja perustuu siihen lähtökohtaan, että yhteisön oikeussääntöjä sovelletaan välittömästi ja

30 — Ks. mm. asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5437, 10 kohta); asia C-52/00, komissio v. Ranska, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3827, 28 kohta) ja asia C-154/00, komissio v. Kreikka, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3879, 28 kohta).

31 — Ks. mm. asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 13 ja 14 kohta); asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3131, 10 kohta); asia C-404/97, komissio v. Portugali, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4897, 34 ja 35 kohta); asia C-261/99, komissio v. Ranska, tuomio 22.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2537, 18 ja 19 kohta) ja asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989, 100 kohta).

32 — Ks. mm. em. asiassa komissio v. Kreikka 30.6.1988 annetun tuomion 15 ja 16 kohta ja asiassa komissio v. Saksa 30.6.1988 annetun tuomion 11 kohta.

33 — Ks. viimeisimpiin kuuluvana esimerkkinä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä asia C-241/01, National Farmers' Union, tuomio 22.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9079, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 — Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehty asiakirja (EYVL 1994, C 241, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta 1 päivänä tammikuuta 1995 tehdyllä Euroopan unionin neuvoston päätöksellä 95/1/EY, Euratom, EHTY (EYVL L 1, s. 1; jäljempänä liittymisasiakirja).

kaikilta osin uusiin jäsenvaltioihin ja että poikkeukset tästä periaatteesta ovat hyväksyttävissä ainoastaan siltä osin kuin niistä määrätään nimenomaisesti kyseisen asiakirjan siirtymäsäännöksissä. [35]

54. Yhteisön toimielinten direktiivien ja päätösten osalta liittymisasiakirjan 168 artiklassa määrätään lisäksi, että "uudet jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta ne voisivat noudattaa liittymisestä alkaen EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa [josta on tullut EY 249 artikla] tarkoitettujen direktiivien ja päätösten säännöksiä ja määräyksiä, jollei liitteessä XIX olevassa luettelossa tai tämän asiakirjan muissa määräyksissä ole annettu muuta määräaikaa".

55. Tässä tapauksessa on kiistatonta, että liittymisasiakirjassa ei ole mitään sellaista määräystä, jonka perusteella Itävallan tasavalta voisi poiketa Euroopan jäteluettelon tai vaarallisten jätteiden luettelon mukaisista velvoitteista. Se ei voi liittymisasiakirjan perusteella poiketa myöskään muutetun direktiivin 75/442 tai muutetun direktiivin 91/689 mukaisista velvoitteistaan.

56. Näin ollen katson, että Itävallan tasavalta ei voi pätevästi kyseenalaistaa Euroopan jäteluettelon eikä vaarallisten jätteiden luettelon pätevyyttä tässä oikeudenkäynnissä. Kyseiset toimet kuuluvat erottamattomasti yhteisön oikeusjärjestykseen, joten Itävallan tasavallan oli sovellettava niitä kaikilta osin. [36]

57. Yhteisöjen tuomioistuin on istunnossa esittänyt myös kysymyksen luettelojen samanaikaisesta olemassaolosta kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Se on kysynyt komissiolta, merkitsikö tämän mielestä Euroopan jäteluettelon ja vaarallisten jätteiden luettelon asianmukainen täytäntöönpano sitä, että Itävallan tasavallan olisi pitänyt kumota kansalliset luettelot, vai olisiko kyseinen jäsenvaltio sitä vastoin voinut edelleen soveltaa näitä luetteloja yhteisön luettelojen rinnalla.

58. Omalta osaltani katson, että Itävallan tasavallan ei voida sallia soveltavan samaan aikaan kahdenlaisia luetteloja. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on näet katsottu, että jäsenvaltioiden on täytettävä yhteisön oikeudessa asetetut velvollisuutensa kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että kyseisestä periaatteesta johtuvat vaatimukset täyttyvät. [37] Tältä osin ei ole kovin tärkeää, ovatko ne yhteisön oikeuden säännökset, joiden noudattamisen varmistamisesta on kyse, suo-

35 — Ks. vastaavasti asia 258/81, Metallurgiki Halyps v. komissio, tuomio 9.12.1982 (Kok. 1982, s. 4261, 7 ja 8 kohta).

36 — Ks. vastaavasti muiden asiayhteyksien osalta yhdistetyt asiat 39/81, 43/81, 85/81 ja 88/81, Halyvourgiki ja Helleniki Halyvourgia v. komissio, tuomio 16.2.1982 (Kok. 1982, s. 593, 9–12 kohta); em. asiassa Metallurgiki Halyps v. komissio annetun tuomion 3–14 kohta ja yhdistetyt asiat C-63/90 et C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, Kok. Ep. XIII, s. I-125, 31–34 kohta).

37 — Ks. mm. asia C-225/97, komissio v. Ranska, tuomio 19.5.1999 (Kok. 1999, s. I-3011, 37 kohta); asia C-159/99, komissio v. Italia, tuomio 17.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4007, 32 kohta) ja asia C-313/99, Mulligan ym., 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5719, 47 kohta).

raan sovellettavissa ja onko yksityisillä oikeussubjekteilla mahdollisuus vedota säännöksiin tuomioistuimessa niitä vastoin toimivaa jäsenvaltiota vastaan. [38]

59. Erilaisiin luokittelumenetelmiin perustuvien yhteisön luettelojen ja kansallisten luettelojen samanaikainen soveltaminen on väistämättä omiaan luomaan sekavan ja epävarman tilanteen sovellettavan oikeuden osalta. Henkilöt, joita asia koskee, samoin kuin toimivaltaiset viranomaiset eivät kykene enää saamaan täsmällisesti selville, onko heidän sovellettava yhteisön luetteloita vai kansallisia luetteloita.

60. Lisäksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg antamassaan tuomiossa jo poissulkenut sen, että jäsenvaltio voisi soveltaa samanaikaisesti kahdenlaisia luetteloita. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se oli ottanut samaan aikaan Euroopan jäteluettelon kanssa käyttöön pelkästään Luxemburgia koskeneen jäteluettelon, joka poikkesi Euroopan jäteluettelosta.

61. Näin ollen katson, että komission kaksi ensimmäistä perustetta on hyväksyttävä. Ehdotan siten, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 249 artiklan neljännen kohdan sekä Euroopan jäteluettelosta ja vaarallisten jätteiden luettelosta tehtyjen päätösten mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä kyseisten luettelojen noudattamiseksi.

B *Kolmas kanneperuste (muutetun direktiivin 91/689 liitteiden I ja II täytäntöönpanon laiminlyönti)*

62. Komissio väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että Itävallan viranomaiset eivät ole panneet muutetun direktiivin 91/689 liitteitä I ja II täytäntöön. Kyseisiin viitteisiin viitataan muutetun direktiivin 91/689 1 artiklan 4 kohdassa, [39] ja niissä luetellaan vaarallisten jätteiden luokat niiden laadun tai sen toiminnan perusteella, jossa ne ovat syntyneet (liite I), sekä aineet, jotka tekevät liitteen I.B jätteistä vaarallisia, kun niillä on jokin liitteessä III luetelluista ominaisuuksista (liite II).

63. Itävallan hallitus ei kiistä sitä, että näitä kahta liitettä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeutta. Se väittää, että kyseiset liitteet oli tarkoitettu käytettäviksi Euroopan vaarallisten jätteiden luettelon laatimisen yhteydessä mutta että niitä ei ollut tarkoitus ottaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

38 — Ks. mm. asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411, 20 ja 21 kohta) ja asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-541, 22 kohta).

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

64. Tällä näkemyksellä ei ole mielestäni mitään oikeudellista pohjaa. Muutettuun direktiiviin 91/689 sen enempää kuin liittymisasiakirjaankaan ei näet sisälly säännöstä tai määräystä, jossa poissuljettaisiin liitteet I ja II täytäntöönpanovelvoitteen ulkopuolelle sillä perusteella, että ne kuuluvat Euroopan vaarallisten jätteiden luettelon laatimismenettelyyn. Vaikuttaa päinvastoin siltä, että nämä liitteet muodostavat erottamattoman osan muutetusta direktiivistä 91/689 ja että ne on siis pantava täytäntöön kyseisen direktiivin 10 artiklan ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti.

65. Näin ollen katson, että myös komission kolmas kanneperuste on hyväksyttävä.

V Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi komission kanteen ja antaisi seuraavan ratkaisun:

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 249 artiklan kolmannen ja neljännen kohdan sekä direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission päätöksen 94/3/EY, direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY sekä vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 27 päivänä kesäkuuta 1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/31/EY, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä edellä mainittujen päätösten ja direktiivien sekä viimeksi mainitun direktiivin liitteiden I ja II täytäntöönpanon varmistamiseksi.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.