YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä maaliskuuta 1993 *

Asiassa C-155/91,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Rolf Wägenbaur ja oikeudellisen yksikön virkamies Ingolf Pernice, prosessiosoite Luxemburgissa oikeudellisen yksikön edustaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehinään lakimies Jorge Campinos, avustajanaan oikeudellisen yksikön virkamies Kieran Bradley, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön päällikkö Arthur Alan Dashwood ja saman yksikön johtava hallintovirkamies Jill Aussant, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja Jörg Käser, 100 boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro González ja yhteisön oikeutta koskevia asioita hoitavan osaston valtionasiamies Antonio Hernández-Mora, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4-6 boulevard Emmanuel Servais,

väliintulijana,

jossa vaaditaan jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, M. Zuleeg ja J. L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco ja P. J. G. Kapteyn,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 25.11.1992 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.12.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on 11.6.1991 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon saapuneessa kanteessaan vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) kumoamista.

2 Direktiivillä 75/442/ETY annettiin jätehuoltoa koskeva yhteisön säännöstö. Direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa saatujen kokemusten huomioon ottamiseksi komissio antoi 16.8.1988 ehdotuksen edellä mainitun direktiivin 91/156/ETY antamisesta. Komission esittämä oikeudellinen perusta oli perustamissopimuksen 100 a artikla. Neuvosto vahvisti kuitenkin yhteisen kannan, jolla tuleva direktiivi pyrittiin perustamaan perustamissopimuksen 130 s artiklaan. Vaikka Euroopan parlamentti, jota neuvosto kuuli 130 s artiklan mukaisesti, esitti vastaväitteitä, koska se katsoi, että komission ehdottama oikeudellinen perusta oli asianmukainen, neuvosto antoi kyseessä olevan direktiivin perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella.

3 Komissio vetoaa kanteessaan ainoastaan kyseessä olevan direktiivin oikeudellisen perustan virheelliseen valintaan. Komission vaatimuksia väliintulijana tukemaan tullut parlamentti vaatii lisäksi direktiivin 18 artiklan kumoamista.

4 Asiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Oikeudellinen perusta

5 Komissio, jota Euroopan parlamentti tukee, väittää pääasiallisesti, että direktiivin tarkoituksena on sekä ympäristön suojeleminen että sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. Näin ollen direktiivi olisi pitänyt antaa ainoastaan perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella, kuten annettiin myös titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskeva direktiivi, jota koskevan tuomion yhteisöjen tuomioistuin antoi 11.6.1991 (asia C-300/89, komissio v. neuvosto, Kok. 1991, s. I-2867; jäljempänä titaanidioksidituomio).

6 Neuvosto taas väittää, että direktiivin 91/156/ETY oikea oikeudellinen perusta on perustamissopimuksen 130 s artikla, koska mainittu direktiivi on sen mukaan tavoitteeltaan ja sisällöltään tarkoitettu ensisijaisesti terveyden ja ympäristön suojelemiseen.

7 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua ainoastaan kyseisen toimielimen näkemykseen tavoitellusta päämäärästä, vaan sen on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.

8 Mitä tulee direktiivin 91/156/ETY tavoitteeseen, sen johdanto-osan neljännessä, kuudennessa, seitsemännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa korostetaan, että korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä jätteen tuottamisen rajoittamiseksi, kierrättämisen edistämiseksi ja jätteiden uudelleen käyttämiseksi raaka-aineina. Lisäksi niiden on kyettävä itse huolehtimaan jätteistään ja rajoittamaan jätteiden liikkeitä.

9 Direktiivin sisällön osalta on syytä todeta, että siinä velvoitetaan jäsenvaltiot erityisesti edistämään jätteiden tuotannon ja haitallisuuden estämistä tai vähentämistä sekä jätteiden hyödyntämistä tai niistä huolehtimista vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä, sekä kieltämään jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman jätteistä huolehtimisen (3 ja 4 artikla). Näin ollen direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan yhtenäinen ja riittävä käsittelylaitosten verkosto, jonka on oltava sellainen, että yhteisön kokonaisuudessaan ja kunkin jäsenvaltion on mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä laitoksista (5 artikla). Mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden on laadittava jätehuoltosuunnitelmat, ja ne voivat kieltää jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia (7 artikla). Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava jätteistä huolehtiviin yrityksiin ja laitoksiin lupa-, rekisteröinti- ja tarkastamisjärjestelmiä (9–14 artikla); lisäksi siinä vahvistetaan perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty "saastuttaja maksaa" -periaate jätteistä huolehtimisen alalla (15 artikla).

10 Edellä mainituista seikoista ilmenee, että tavoitteensa ja sisältönsä mukaan riidanalaisen direktiivin tarkoituksena on varmistaa jätehuolto ympäristönsuojelun vaatimusten mukaisesti riippumatta siitä, ovatko jätteet peräisin teollisuudesta vai kotitalouksista.

11 Komissio lisää kuitenkin, että direktiivillä toteutetaan jalostettaviksi tarkoitettujen jätteiden vapaan liikkuvuuden periaate ja asetetaan yhdenmukaiset edellytykset huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

12 On totta, että jätteitä, olivatpa ne kierrätettävissä tai eivät, on pidettävä tuotteina, joiden liikkumista ei perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisesti saa periaatteessa estää (asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992, Kok. 1992, s. I-4431, 28 kohta).

13 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että poikkeuksia jätteiden vapaasta liikkuvuudesta voidaan perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä pakottavilla vaatimuksilla. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty periaate, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, edellyttää, että kunkin alueen, kunnan tai muun paikallisen yksikön on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet omien jätteidensä vastaanottamiseksi, käsittelemiseksi ja niistä huolehtimiseksi; jätteistä on siis huolehdittava mahdollisimman lähellä niiden syntymispaikkaa, jotta jätteiden kuljettamisen tarve rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi (edellä mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 34 kohta).

14 Direktiivin tavoite muodostuu mainittujen pyrkimysten toteuttamisesta. Erityisesti sen 5 artiklassa esitetään periaate, joka koskee jätteistä huolehtimispaikan läheisyyttä tuotantopaikkaan, jotta mahdollisimman hyvin varmistetaan, että jäsenvaltiot huolehtivat kukin omista jätteistään. Lisäksi direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat estää sellaisten hyödynnettäviksi tai käsiteltäviksi tarkoitettujen jätteiden siirrot, jotka eivät ole niiden jätehuoltosuunnitelmien mukaisia.

15 Näin ollen direktiivin tarkoituksena ei voida katsoa olevan jätteiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen yhteisössä, kuten komissiokin on suullisessa käsittelyssä todennut.

16 Komissio väittää lisäksi, että direktiivillä lähennetään lainsäädäntöjä siltä osin kuin sen 1 artiklassa otetaan käyttöön yksi yhtenäinen jätteiden ja niihin liittyvien toimintojen määritelmä. Tässä yhteydessä komissio viittaa erityisesti direktiivin johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan eroavuudet jäsenvaltioiden jätehuoltoa ja jätteiden hyödyntämistä koskevassa lainsäädännössä voivat vaikuttaa ympäristön laatuun ja häiritä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

17 Lopuksi komissio vetoaa siihen, että direktiivi omalta osaltaan edesauttaa kilpailun edellytysten yhdenmukaistamista sekä teollisuustuotannon että jätteistä huolehtimisen osalta. Komissio korostaakin, että direktiivillä poistetaan joiltakin osin tiettyjen teollisuuksien edut tuotantokustannusten osalta tietyissä jäsenvaltioissa, joissa jätteistä huolehtimista koskevat sääntelyt ovat väljemmät kuin muissa jäsenvaltioissa. Näin ollen 4 artikla, jossa säädetään jätteiden hyödyntämisestä ja niistä huolehtimisesta niin että "ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä", on riittävän täsmällinen – jos direktiivi saatetaan asianmukaisesti osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä – sen varmistamiseksi, että taloudellisten toimijoiden kustannukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa vastedes hyvin toisiaan vastaavat.

18 On myönnettävä, että tietyt direktiivin säännökset, ja erityisesti sen 1 artiklan sisältämät määritelmät, vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan.

19 Kuitenkaan – päinvastoin kuin komissio väittää – 100 a artiklan soveltamiseksi ei riitä ainoastaan se, että toimen vaikutukset kohdistuvat sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että 100 a artiklan käyttö ei ole perusteltua silloin, kun hyväksyttällä toimella vasta toissijaisesti yhdenmukaistetaan markkinaolosuhteita yhteisössä (asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta).

20 Tilanne on tällainen nyt kyseessä olevassa tapauksessa. Direktiivin 1 artiklassa säädetyn yhdenmukaistamisen päätarkoituksena on varmistaa jätehuollon tehokkuus yhteisössä ympäristön suojelemiseksi riippumatta jätteiden alkuperästä, ja direktiivillä on ainoastaan toissijaisesti vaikutuksia kilpailun ja kaupan edellytyksiin. Näin ollen se eroaa menettelytavoista titaanidioksiditeollisuuden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja mahdollista poistamista koskevien ohjelmien yhdenmukaistamiseksi 21 päivänä kesäkuuta 1989 annetusta neuvoston direktiivistä 89/428/ETY (EYVL L 201, s. 56), josta annettiin edellä mainittu titaanidioksidituomio ja jonka tarkoituksena on tietyn teollisuudenalan tuotantoedellytyksiä koskevien kansallisten sääntöjen lähentäminen kilpailun vääristymien poistamiseksi mainitulla alalla.

21 Näin ollen on syytä katsoa, että riidanalainen direktiivi on pätevästi annettu yksin perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella. Tämän vuoksi direktiivin oikeudellisen perustan virheelliseen valintaan perustuva toimenpide on hylättävä.

Direktiivin 18 artikla

22 Parlamentti vaatii direktiivin 91/156/ETY 18 artiklan kumoamista sillä perusteella, että siinä säädetty sääntelykomitean menettely ei ole perustamissopimuksen mukainen.

23 Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan kolmannen kohdan mukaan väliintulokirjelmässä saadaan esittää vain jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia.

24 On todettava, että vaikka komission vaatimukset koskevat direktiivin 91/156/ETY kumoamista, parlamentin vaatimukset koskevat direktiivin 18 artiklan kumoamista sellaisin perustein, jotka ovat aivan erilaiset kuin komission esittämät perusteet. Parlamentin vaatimuksilla ei voida katsoa olevan sama kohde kuin komission vaatimuksilla, joten ne on siis jätettävä tutkimatta.

25 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on hävinnyt asian, komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Espanjan kuningaskunta ja Euroopan parlamentti määrätään vastaamaan omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Espanjan kuningaskunta ja Euroopan parlamentti määrätään vastaamaan omista kuluistaan.**

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä maaliskuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti