JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
23 päivänä lokakuuta 1997 *

1. Esillä oleva asia koskee Alankomaiden käytäntöä kieltää tiettyjen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vienti, jollei niiden käsittely ulkomailla ole tehokkaampaa kuin Alankomaissa. Nederlandse Raad van State (korkein hallinto-oikeus) pyrkii selvittämään, onko tällainen käytäntö perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen, kun huomioon otetaan "omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet". Näihin periaatteisiin viitataan Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 259/93 [1] (jäljempänä jäteasetus tai asetus) ja jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY. [2]

2. Raad van State haluaa erityisesti selvittää, tarkoitetaanko näillä säädöksillä, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita voidaan soveltaa ainoastaan huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin vai voidaanko niitä soveltaa myös hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Lisäksi se kysyy, toteutetaanko Alankomaiden noudattamalla käytännöllä asianmukaisesti näitä periaatteita. Siinä tapauksessa, että yhteisön lainsäädännössä omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei sovelleta hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, Raad van State pyrkii selvittämään, voiko Alankomaiden käytäntö olla kuitenkin perusteltu perustamissopimuksen 130 t artiklan nojalla. Se kysyy myös, ovatko jätehuollosta vastaavalle kansalliselle yritykselle myönnetyt yksinoikeudet yhteensopivia perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, tulkittuna yhdessä perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa.

Jätteitä koskeva yhteisön lainsäädäntö

Jätedirektiivi

3. Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY oikeudellisena perustana ovat perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklat. Kaikki direktiivin aineelliset määräykset on korvattu neuvoston direktiivillä 91/156/ETY. [3] Jälkimmäinen direktiivi on annettu 18.3.1991 ja sen oikeudellisena perustana on perustamissopi-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1993 L 30, s. 1.

2 — EYVL 1975, L 194, s. 39.

3 — Jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL 1991, L 78, s. 32).

muksen 130 s artikla. Käytän direktiivistä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, nimitystä jätedirektiivi tai yksinkertaisesti direktiivi. [4]

4. Direktiivi sisältää useita jätteistä huolehtimista ja niiden hyödyntämistä koskevia yleisiä säännöksiä ja periaatteita. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisimpiä ovat 3, 4, 5, ja 7 artikla, joissa säädetään seuraavasti.

5. Direktiivin 3 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen ensiksi "jätteiden tuotannon ja niiden haitallisuuden estämistä tai vähentämistä", [5] ja toiseksi "jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita" tai "jätteen käyttämistä energialähteenä". Näistä toimenpiteistä on ilmoitettava komissiolle. [6] Direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan "tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle". Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet "jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi".

6. Direktiivin 5 artikla sisältää tässä asiassa esillä olevat omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, tarvittaessa tai milloin on suositeltavaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa, perustaakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston, ottaen huomioon parhaan saatavilla olevan teknologian, josta ei aiheudu liiallisia kustannuksia. Verkoston on oltava sellainen, että yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen.

2. Verkoston avulla on oltava myös mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista sopivimpien menetelmien ja teknologioiden avulla siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu."

7. Direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset velvoitetaan laatimaan "jätehuoltosuunnitelmia" 3, 4 ja 5 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Näistä suunnitelmista on ilmoitet-

4 — Direktiivin liitteitä II A ja II B on muutettu 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL 1996, L 135, s. 32).

5 — Tällaisista toimenpiteistä on annettu useita esimerkke-jä.

6 — 3 artiklan 2 kohta.

tava komissiolle. Jäsenvaltiot "voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia". Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tällaisista toimenpiteistä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

8. Direktiivin 7 artiklassa säädetään myös, että jätehuoltosuunnitelmien "on käsitettävä erityisesti seuraavat asiat: hyödynnettävien tai käsiteltävien jätteiden lajit, määrät ja alkuperä; yleiset tekniset vaatimukset; tietynlaisia jätteitä varten mahdollisesti tarvittavat erityisjärjestelyt, [ja] sopivat paikat tai laitokset jätteistä huolehtimiseksi". Siinä todetaan, että tällaiset suunnitelmat "voivat koskea esimerkiksi: luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla on jätteenkäsittelyyn tarvittava pätevyys; jätteiden hyödyntämis- ja huolehtimistoiminnan arvioituja kustannuksia, [ja] sopivia keinoja jätteiden keräilyn, lajittelun ja käsittelyn järkeistämisen edistämiseksi".

9. Direktiivin osalta on vielä huomattava erityisesti johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale, jossa todetaan että "— — jätteiden siirtoja olisi rajoitettava ja jäsenvaltiot voivat toteuttaa jätehuoltosuunnitelmissaan tätä koskevia tarpeellisia toimenpiteitä".

Jäteasetus

10. Jäteasetus annettiin 1.2.1993, ja se tuli voimaan 6.5.1994. [7] Kuten direktiivi (sellaisena kuin se on muutetussa muodossaan) se annettiin 130 s artiklan nojalla. Asetuksella perustetaan muun muassa järjestelmä, jossa jäsenvaltioiden välisistä jätteiden siirroista on ilmoitettava etukäteen. Sillä korvattiin ja kumottiin vaarallisista jätteistä annettu direktiivi 84/631/ETY, mutta siinä säädetään sekä vaarallisten että vaarattomien jätteiden valtioiden välisten siirtojen ilmoittamisesta. Asetuksella toimeenpantiin yhteisön sisäisesti Baselin yleissopimus (jonka yhteisö hyväksyi neuvoston päätöksellä 93/98/ETY [8] samana päivänä kuin asetus annettiin).

11. Asetuksessa sovelletaan erillisiä säännöskokonaisuuksia huolehdittavaksi tarkoitettujen ja toisaalta hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin. Etukäteisilmoitusta vaaditaan kuitenkin molempien jätelajien osalta. Huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavat säännökset ovat asetuksen II osaston A luvussa ja hyödynnettä-

7 — 44 artikla.

8 — Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen (Baselin yleissopimus) tekemisestä yhteisön puolesta 1 päivänä helmikuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/98/ETY, EYVL 1993, L 39, s. 1. Yleissopimuksen teksti on liitetty neuvoston päätökseen.

väksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavat säännökset B luvussa. A luku sisältää 3—5 artiklat ja B luku 6—11 artiklat.

12. Huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta vastaanottava jäsenvaltio on vastuussa siirtoluvan myöntämisestä, vaikka myös lähettävä jäsenvaltio ja kauttakulkuvaltio saavat ilmoituksen siirrosta. Niillä on oikeus esittää vastalauseita, ja vastaanottava jäsenvaltio voi antaa luvan vain, jos siirtoa ei ole vastustettu. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta lähettävällä, vastaanottavalla ja kauttakulkuvaltiolla on oikeus vastustaa siirtoa, mutta nimenomaista lupaa ei yleensä edellytetä.

13. Perusteet, joilla huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja voi vastustaa, on lueteltu 4 artiklan 3 kohdassa. Kyseisen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuuden ja omavaraisuuden periaatteiden soveltamiseksi direktiivin 75/442/ETY mukaisesti jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksen mukaisesti toteuttaa toimenpiteitä, joilla jätteiden siirrot kielletään kokonaan tai osittain tai joilla niitä vastustetaan järjestelmällisesti. Näistä toimenpiteistä ilmoitetaan välittömästi komissiolle, joka antaa ne edelleen tiedoksi muille jäsenvaltioille."

14. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

"Jätteen lähettävän ja vastaanottavan maan toimivaltaiset viranomaiset voivat, ottaen huomioon maantieteelliset olosuhteet ja erikoistuneiden laitosten tarpeen tietynlaisia jätteitä varten, esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltuja siirtoja vastaan, jos ne eivät ole direktiivin 75/442/ETY ja etenkin sen 5 ja 7 artiklan mukaisia:

i) soveltaakseen omavaraisuusperiaatetta yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla,

ii) jos laitoksessa huolehditaan lähempänä sijaitsevasta lähteestä tulevista jätteistä ja jos toimivaltainen viranomainen on asettanut nämä jätteet etusijalle,

iii) varmistaakseen, että kuljetukset ovat jätehuoltosuunnitelmien mukaisia."

15. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan c alakohdassa luetellaan vielä kolme vastustamisen perustetta. Siirtoa voidaan vastustaa:

"— ——— jos se ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen, [tai]

— jos ilmoituksen tekijä tai vastaanottaja on aikaisemmin syyllistynyt laittomiin siirtoihin ———, tai

— jos siirto on ristiriidassa asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden tekemistä kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden kanssa."

16. Perusteet, joilla hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja voi vastustaa, luetellaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa sallitaan vastalauseen esittäminen jätedirektiivin ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti. Kuten edellä selostin, direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan jätehuoltosuunnitelmia direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja niiden sallitaan toteuttaa "tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia".

17. Muut asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa luetellut perusteet, joilla hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja voi vastustaa, ovat samoja kuin 4 artiklan 3 kohdan c alakohdassa luetellut perusteet huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta (selostettu edellä 15 kohdassa). Luetteloon sisältyy kuitenkin myös yksi lisäperuste: "jos hyödynnettäväksi kelpaavan ja hyödynnettäväksi kelpaamattoman jätteen osan suhde tai jätteen hyödynnettäviksi tulevien aineiden arvioitu arvo on niin pieni taikka hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka hyödynnettäväksi kelpaamattomasta osasta huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä" (7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viides luetelmakohta). On huomattava, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei mainita niiden perusteiden joukossa, joilla hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja voi vastustaa.

Tosiseikat

18. Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (jäljempänä Dusseldorp) halusi viedä tietyn erän jätettä Saksan liittotasavallassa toimivan Factron Technik GmbH:n (jäljempänä Factron) käsiteltäväksi. Kyseinen jäte-erä koostui öljynsuodattimista, ilmansuodattimista, öljyn likaamista muovi- ja metallikanistereista, rievuista, käsineistä, absorptiorakeista

ja rasvapatruunoista. Yksinkertaisuuden vuoksi näihin tuotteisiin viitataan ennakkoratkaisupyynnössä yleensä yleiskäsitteellä öljynsuodattimet, jota lyhennettä tulen itsekin käyttämään. Alun mielipide-erojen jälkeen ministeriö myönsi, että kuljetusten tarkoituksena oli pikemminkin suodattimien hyödyntäminen kuin niistä huolehtiminen.

19. Ehdotetut kuljetukset ilmoitettiin Alankomaiden asunto-, kaavoitus- ja ympäristöministeriölle (jäljempänä ministeriö) jäteasetuksen mukaisesti. Ilmoitukset tehtiin kahdesta jäte-erästä, jotka olivat 2 000 000 kg:n ja 60 000 kg:n suuruiset. Alankomaiden hallituksen huomautusten mukaan kuljetusten oli tarkoitus tapahtua 27.5.1994 ja 26.5.1995 välisenä ja toisaalta 16.5.1994 ja 15.5.1995 välisenä aikana. Ministeriö vastusti vientiä sillä perusteella, että saksalaisen Factronin suorittama öljynsuodattimien käsittely ei ollut laadultaan parempi kuin käsittely Alankomaissa. Tämä päätös tehtiin Alankomaiden vaarallisten jätteiden pitkän tähtäimen jätehuoltosuunnitelman (jäljempänä suunnitelma) mukaisesti. Suunnitelma sisälsi kiellon viedä öljynsuodattimia, jos niiden käsittely ulkomailla ei ole laadultaan parempi kuin Alankomaissa suoritettava käsittely (jäljempänä riidanalainen toimenpide). Tarkastelen suunnitelman luonnetta lähemmin jäljempänä. [9]

20. Ministeriö vastusti siirtoja 22.8.1994 tekemillään kahdella päätöksellä. Dusseldorp, Factron ja Dusseldorp Lichtenvoorde BV (jäljempänä valittajat) esittivät ministeriölle oikaisuvaatimuksen. Ministeriö katsoi 8.12.1994 tekemässään päätöksessä, että valittajien oikaisuvaatimukset olivat perusteettomia. Aikaisempien päätösten perusteluista poiketen se kuitenkin viittasi asetuksen artiklaan, joka koskee vastalauseiden esittämistä hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen osalta (7 artikla), eikä artiklaan, joka koskee huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen vastustamista (4 artikla). Valittajat hakivat muutosta 8.12.1994 tehtyyn päätökseen ja tämän valituksen käsittelyn yhteydessä tehtiin käsillä oleva ennakkoratkaisupyyntö.

21. Valittajien valitus 8.12.1994 tehdystä päätöksestä perustui sekä tosiseikkoihin että oikeudellisiin kysymyksiin. Tosiseikkojen osalta ne kiistivät ministeriön kannan, että Factronin Saksassa suorittama käsittely ei ole laadultaan parempi kuin käsittely Alankomaissa. Tosiseikkoja koskevat erimielisyydet eivät kuitenkaan kuulu yhteisöjen tuomioistuimelle. Riittää, kun todetaan kansallisen tuomioistuimen kysymysten perustuvan oletukselle, että kyseessä olevassa tilanteessa käsittely ulkomailla ei ollut laadultaan parempi kuin käsittely Alankomaissa, jolloin riidanalainen toimenpide soveltui tilanteeseen.

22. Valittajien esittämät oikeudelliset kysymykset koskevat niiden ministeriön vastalau-

9 — Ks. 23—31 kohta.

seiden laillisuutta, joilla se vastusti jätteiden siirtoja toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Valittajien mukaan riidanalainen toimenpide muodosti tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen, joka ei ollut oikeutettu erityisesti siksi, että jätehuollon omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin vetoamalla voidaan asetuksen mukaan vastustaa vain huolehdittavaksi tarkoitettujen, ei hyödynnettäväksi tarkoitettujen, jätteiden siirtoja.

Suunnitelma

23. Käsittelen seuraavaksi yksityiskohtaisemmin sen suunnitelman luonnetta, johon riidanalaiset päätökset perustuivat. Raad van State kuvailee suunnitelmaa seuraavasti. Sen I osan 3 kohdan 1 alakohta osoittaa, että jätteiden tuontia, vientiä ja kauttakulkua koskeva ministeriön käytäntö perustui olennaisesti asetuksessa ja direktiivissä tarkoitetuille omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteille. Nuo periaatteet konkretisoituivat suunnitelman I osan 6 kohdan 5 alakohdassa, jossa tavoitteeksi asetettiin muun muassa jätteistä huolehtiminen parhaalla mahdollisella tavalla ja "jätehuollon jatkuvuus" (vaikka Raad van State ei näe suoraa yhteyttä kyseisten periaatteiden ja mainittujen tavoitteiden välillä). Tarvittava lupa annettiin jätteiden viennille ainoastaan, jos ulkomailla on laadultaan parempi käsittelytekniikka tai jos käsittelykapasiteetti Alankomaissa on riittämätön. Suunnitelman II osan poltettavia jätteitä koskevassa alakohtaisessa suunnitelmassa nro 10 todetaan omavaraisuusperiaatteeseen vedoten, että poltettavien vaarallisten jätteiden vientiä on mahdollisuuksien mukaan rajoitettava, erityisesti sen vuoksi, että poltettavien jätteiden päästöjä koskevat vaatimukset eivät ole ulkomailla yhtä ankaria kuin Alankomaissa.

24. Riidanalainen toimenpide (eli se, että öljynsuodattimien vienti ei ole sallittua, jos niiden käsittely Alankomaiden ulkopuolella ei ole laadultaan parempi kuin Alankomaissa käytettävissä oleva käsittelytekniikka) sisältyi öljynsuodattimia koskevaan alakohtaiseen suunnitelmaan nro 19 (suunnitelman II osassa). Valittajat arvioivat tämän säännöksen merkitsevän käytännössä yleistä öljynsuodattimien vientikieltoa. Raad van State ei ole kuitenkaan samaa mieltä, koska sen mielestä alakohtaisen suunnitelman nojalla ei voinut vastustaa suodattimien vientiä, jos ulkomailla oli käytettävissä parempilaatuinen käsittelytekniikka.

25. Tavoitteeseen, jonka mukaan jätteistä huolehditaan parhaalla mahdollisella tavalla, on alakohtaisessa suunnitelmassa nro 10 pyritty myös antamalla yhdelle yritykselle, AVR Chemie CV:lle (jäljempänä AVR), "jätehuoltotehtävä". Alakohtaisen suunnitelman mukaan vaarallista jätettä kannatti polttaa vain yhdessä laitoksessa ja AVR osoitettiin ainoaksi lopulliseksi toimijaksi poltettaessa jätteitä korkeatehoisessa pyörivässä uunissa. Ainoastaan AVR sai viedä

tällaisessa uunissa poltettavia jätteitä, ja sen vientiluvassa asetetaan rajoituksia epätoivottujen hinnannousujen välttämiseksi.

26. Valittajat katsovat, että AVR:n suorittama öljynsuodattimien käsittely on pikemminkin jätteistä huolehtimista kuin hyödyntämistä, koska se polttaa suodattimet. Valittajien mukaan, vaikka AVR käyttää osan palamisessa syntyvästä lämmöstä sähkön tuottamiseen ja hyödyntää osan jätteistä, se on ainoastaan satunnaista. Valittajat katsovat, että Factronin käsittely puolestaan mahdollistaa öljynsuodattimen kierrättämisen kokonaan.

27. Valittajien mukaan AVR on kommandiittiyhtiö, jonka osakkaina ovat Alankomaiden valtio ja Rotterdamin kunta 55 prosentin omistusosuudella (lopun omistavat yksityiset yritykset). Valittajat toteavat myös, että yksi AVR:n valvontaneuvoston jäsenistä on Alankomaiden ympäristöministeriön jäteosaston johtaja. Tämän ministeriön tehtävänä on määritellä Alankomaiden jätteitä koskeva politiikka, ja se tekee konkreettiset päätökset siitä, onko vienti hyväksyttävä vai kiellettävä.

28. Raad van State tekee suunnitelmaa koskien seuraavan yhteenvedon. Ensiksi se toteaa, että koska suunnitelmassa puhutaan "huolehtimisesta (joka sisältää hyödyntämisen)", suunnitelma soveltuu kaikenlaiseen jätteiden käsittelyyn riippumatta siitä, onko kyseessä huolehtiminen vai hyödyntäminen. Toiseksi se toteaa, että suunnitelmassa ilmaistu käytäntö merkitsee vientikieltoa siinä tapauksessa, että ulkomailla toteutettava käsittely on laadultaan yhtä hyvä tai huonompi kuin Alankomaissa käytettävissä oleva käsittelytekniikka.

29. Kolmanneksi se toteaa, että suunnitelman on katsottava olevan direktiivin tarkoittama "jätehuoltosuunnitelma". Kuten edellä [10] selvitettiin, jätedirektiivissä jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan "jätehuoltosuunnitelmia" ja asetuksessa viitataan näiden suunnitelmien täytäntöönpanoon. Valittajat väittävät, että tässä asiassa kyseessä olevaa suunnitelmaa ei voida katsoa yhteisön lainsäädännön tarkoittamaksi jätehuoltosuunnitelmaksi. Raad van State on kuitenkin tältä osin valittajien kanssa eri mieltä. Komission ja Alankomaiden hallituksen huomautusten mukaan suunnitelma oli ilmoitettu komissiolle 13.9.1993 nimenomaan "jätehuoltosuunnitelmana".

30. Neljänneksi Raad van State toteaa, että AVR:ää on pidettävä perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna julkisena yrityksenä tai yrityksenä, jolle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia. Se toteaa myös, että AVR on määräävässä asemassa yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla,

10 — 7, 8, 14 ja 16 kohta.

koska sillä on ainoana yrityksenä Alankomaissa lupa vaarallisten jätteiden polttamiseen.

31. Lopuksi on huomattava Alankomaiden hallituksen selitys siitä, että ministeriö on muuttamassa hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä koskevaa käytäntöään. Vienti tulisi olemaan sallittua, jollei jätteitä hyödynnetä ulkomailla huomattavasti vähemmän kuin Alankomaissa. Hallitus katsoo tämän käytännön olevan asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan mukainen. [11] Tuossa säännöksessä määrätään, siltä osin kuin tässä yhteydessä on merkityksellistä, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja voidaan vastustaa, "jos hyödynnettäväksi kelpaavan ja hyödynnettäväksi kelpaamattoman jätteen osan suhde [on sellainen], —— ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä". Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan tämän uuden käytännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa tuomioon sisällytettävässä sivuhuomautuksessa. Mielestäni tämä ei kuitenkaan ole asianmukaista, sillä tästä asiasta ei ole esitetty kysymyksiä, eikä näin ollen asiasta ole myöskään esitetty huomautuksia. Se, että suunnitelmasta ilmenevää käytäntöä on muutettu, ei poista tarvetta vastata esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin. Kuten komissio huomauttaa, vaarana on aina nykyisen käytännön jatkaminen, jolloin on edelleen tärkeää tietää, oliko käytäntö laiton ja onko ministeriö sen vuoksi vahingonkorvausvelvollinen.

11 — Lainaus edellä 17 kohdassa.

Ennakkoratkaisukysymykset

32. Raad van State esitti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset.

"1) a) Kun otetaan huomioon Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 systematiikka ja jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY), voidaanko omavaraisuusperiaatetta ja läheisyysperiaatetta soveltaa ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiosta toiseen siirretään huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä, vai myös silloin, kun siirretään hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä?

b) Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että omavaraisuusperiaatetta ja läheisyysperiaatetta ei voida soveltaa asetuksen (ETY) N:o 259/93 tai direktiivin 75/442/ETY nojalla jäsenvaltioiden välisiin hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin, voiko EY:n perustamissopimuksen 130 t artikla olla perusta sen kaltaisille säännöksille, jotka tältä osin sisältyvät Alankomaiden hallituksen kesäkuussa 1993 vahvistamaan huolehdittavaksi tarkoitettujen vaarallisten jätteiden pitkän tähtäimen jätehuoltosuunnitelmaan?

2) Edellä mainitussa jätehuoltosuunnitelmassa omavaraisuusperiaatetta ja läheisyysperiaatetta on sovellettu pyrkimällä parhaaseen mahdolliseen jätehuoltoon (hyödyntäminen mukaan lukien) ja jätehuollon jatkuvuuteen. Onko tämä kyseisten periaatteiden mukaista?

EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, tulkittaessa niitä yhdessä 86 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon yksinoikeuden myöntämistä koskevat perustelut jätehuoltosuunnitelmassa?"

33. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet valittajat, Alankomaiden ja Ranskan hallitukset sekä komissio. Suullisessa käsittelyssä suullisia huomautuksia esittivät valittajat, Alankomaiden ja Tanskan hallitukset sekä komissio.

3) a) Jos jätehuoltosuunnitelmassa asetetut kriteerit, joilla voidaan vastustaa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiä, olisivat sinänsä hyväksyttäviä, onko kyse silti EY:n perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitetusta vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä ja onko tämä toimenpide oikeutettavissa?

Kysymys 1 a)

34. Ensimmäisellä kysymyksellään Raad van State pyrkii selvittämään, voidaanko, asetuksen ja direktiivin systematiikka huomioon ottaen, omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita soveltaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden lisäksi myös hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin.

b) Jos omavaraisuusperiaatetta ja läheisyysperiaatetta voidaan soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, vaikuttaako annettavaan vastaukseen se, sovelletaanko näitä periaatteita pääasiallisesti koko yhteisön tasolla vai ainoastaan kansallisesti?

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet

4) Onko Alankomaiden viranomaisten AVR Chemie CV:lle jätehuoltosuunnitelman II osan alakohtaisessa suunnitelmassa nro 10 myöntämä yksinoikeus polttaa vaarallista jätettä yhteensopiva

35. Tätä kysymystä pohdittaessa lienee hyödyllistä tutkia ensin omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden merkitystä ja taustaa sekä tuomioistuimen soveltamiskäytäntöä.

36. Omavaraisuusperiaate ilmenee direktiivin 5 artiklan 1 kohdan vaatimuksesta, jonka mukaan yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston on oltava sellainen, että "yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen". Läheisyysperiaate ilmenee direktiivin 5 artiklan 2 kohdan vaatimuksesta, jonka mukaan verkoston avulla on oltava myös "mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista". Kuten edellä selostettiin, [12] näihin periaatteisiin viitataan nimenomaisesti myös jäteasetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa ja (vain omavaraisuusperiaatteeseen) 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa.

37. Ympäristöpolitiikka sai nimenomaisen oikeudellisen perustan yhteisön oikeudessa Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä, joka tuli voimaan 1.7.1987 ja jolla perustamissopimukseen lisättiin erityinen ympäristöä koskeva osasto. Tämä osasto [13] koostuu 130 r, 130 s, ja 130 t artikloista, ja sitä muutettiin sopimuksella Euroopan unionista. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa määrätään, että yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu muun muassa periaatteelle, että "ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä" (jäljempänä lähdeperiaate). Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tätä periaatetta asiassa komissio vastaan Belgia 9.7.1992 antamassaan tuomiossa [14] (jäljempänä asia Vallonian jätteet), jonka mukaan tämä periaate 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 tuotantopaikkaa, jotta jätteiden kuljetus rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi". [15] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin arvioi lähdeperiaatteen olevan "yhteneväinen Baselin yleissopimuksessa esitettyjen omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden kanssa". [16]

38. Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet esiintyivät yhteisön teksteissä ilmeisesti ensimmäisen kerran yhteisön jätehuoltostrategiaa koskevassa 18.9.1989 päivätyssä komission tiedonannossa, [17] jota seurasi 7.5.1990 annettu neuvoston päätöslauselma. [18] Komission tiedonannossa ei nimenomaisesti mainittu kumpaakaan periaatetta, mutta siinä viitattiin tarpeeseen perustaa sellainen jätteenkäsittelylaitosten verkosto, jonka ulottumattomiin ei jää yksikään yhteisön sisäisistä alueista, sekä jätteistä huolehtimiseen ensisijaisesti jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista (kierrätettävää jätettä koskevin poikkeuksin). [19] Neuvoston päätöslauselmassa mainittiin läheisyys ainoastaan epäsuorasti (päätöslauselman

12 — 13 ja 14 kohta.

13 — Entinen VII osasto, mutta sopimuksella Euroopan unionista tehdyn muutoksen vuoksi nyt XVI osasto.

14 — Asia C-2/90, komissio v. Belgian kuningaskunta, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. 4431), jota käsitellään jäljempänä 45—50 kohdassa.

15 — Tuomion 34 kohta.

16 — Tuomion 35 kohta.

17 — SEC(89) 934 lopullinen; ks. Chalmers D., "Community Policy on Waste Management — Managing Environmental Decline Gently", *Yearbook of European Law*, 1994, s. 280.

18 — EYVL 1990, C 122, s. 2.

19 — Tiedonannon 23—25 kohta.

johdanto-osan 7. perustelukappaleessa ja päätöslauselman varsinaisen tekstin 7 ja 11 kohdassa), mutta omavaraisuus nimenomaisesti johdanto-osan 5. perustelukappaleessa (katso myös varsinaisen tekstin 7 kohta).

39. Asiassa Vallonian jätteet yhteisöjen tuomioistuin viittasi omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden esiintymiseen vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevassa Baselin yleissopimuksessa. [20] Yleissopimus allekirjoitettiin 22.3.1989 ja hyväksyttiin yhteisön puolesta, asiassa Vallonian jätteet annetun tuomion jälkeen, 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY. [21] Jäteasetus suunniteltiin siten, että muun muassa yhteisön voimassaoleva jätteiden siirtojen seurantaa ja valvontaa koskeva säännöstö täyttäisi yleissopimuksen vaatimukset, minkä osoittavat päätöksen 93/98/ETY johdanto-osan neljäs perustelukappale ja asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Vaikka yleissopimuksen otsikko viittaa vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja "käsittelyn" valvontaan, sitä sovelletaan sekä huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin että hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, sillä käsite "käsittely" on määritelty siten, että se sisältää hyödyntämisen. [22] Lisäksi sitä sovelletaan myös eräisiin vaarattomiin jätteisiin. [23]

40. Itse käsitteitä "omavaraisuus" ja "läheisyys" ei yleissopimuksessa käytetä. Näiden periaatteiden taustalla olevien käsitysten voidaan kuitenkin sanoa sisältyvän yleissopimukseen seuraavien säännösten ansiosta.

41. Yleissopimus velvoittaa osapuolet "varmistamaan, että vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden maan rajan ylittävät siirrot rajoitetaan ympäristöä suojelevalla ja tehokkaalla jätehuollolla mahdollisimman vähäisiksi — — " [24] ja "varmistamaan, että vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden maan rajan ylittävä siirto sallitaan vain mikäli:

a) vientimaalla ei ole teknisiä edellytyksiä eikä tarvittavia laitoksia tai käsittelypaikkoja kyseisten jätteiden ympäristöä suojelevasti ja tehokkaasti tapahtuvaa käsittelyä varten, tai

20 — Tuomion 35 kohta, johon viitataan jäljempänä 45 kohdassa.

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

22 — 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "käsittely" tarkoittaa "kaikkia tämän yleissopimuksen liitteessä IV mainittuja toimenpiteitä"; Liite IV sisältää luettelon "toimenpiteistä, jotka johtavat materiaalin hyödyntämiseen, kierrätykseen, talteenottoon, välittömään uudelleenkäyttöön tai vaihtoehtoiseen käyttöön".

23 — Ks. 2 artiklan 3 kohta, jossa viitataan vaarallisten jätteiden "tai muiden jätteiden" maan rajan ylittävään siirtoon; 1 artiklan 2 kohdassa määritellään "muut jätteet" liitteessä II mainituiksi jätteiksi: ainoat siinä luetellut jätteet ovat "kotitalouksilta kerätyt jätteet" ja "kotitalousjätteiden polttamisesta aiheutuneet jätteet".

24 — 4 artiklan 2 kohdan d alakohta. Ks. myös johdanto-osan 18. perustelukappale, jossa lausutaan, että vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen määrä olisi vähennettävä mahdollisimman pieneksi.

b) kyseisiä jätteitä tarvitaan raaka-aineena tuontimaan kierrätys- ja talteenottoteollisuudessa, tai

c) kyseinen maan rajan ylittävä siirto tapahtuu sopimuspuolten päättämien muiden menettelytapojen mukaisesti, edellyttäen että nämä menettelytavat eivät poikkea tämän yleissopimuksen päämääristä". [25]

42. Jotta jätteiden vienti olisi yleissopimuksen mukaista, tuontimaa ei myöskään saa olla kieltänyt maahantuontia, eikä vientimaalla saa olla syytä epäillä, ettei kyseisiä jätteitä huolleta ympäristöä suojelevasti. [26]

43. Lisäksi yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa jokainen sopimuspuoli velvoitetaan "varmistamaan, että vaarallisia jätteitä ja muita jätteitä varten on käytettävissä ympäristöä suojelevan jätehuollon kannalta riittävät käsittelylaitokset, jotka mahdollisuuksien mukaan sijaitsevat sopimuspuolen rajojen sisäpuolella käsittelypaikasta riippumatta". [27] Tämä vaatimus muistuttaa edellä 36 kohdassa kuvailtua omavaraisuusperiaatetta.

44. On kuitenkin huomautettu, ettei läheisyysperiaatetta voi johtaa yleissopimuksesta, sillä vaikka yleissopimuksessa edellytetään ympäristöä suojelevaa jätehuoltoa, siinä ei vaadita jätteistä huolehtimisen tapahtuvan lähimmässä käsittelylaitoksessa. [28] Sen tarkoituksena on yksinkertaisesti vähentää jätteiden maan rajan ylittäviä siirtoja. Tämä tavoite on kuitenkin ainakin osaksi samansuuntainen kuin läheisyysperiaate, vaikka sen soveltaminen on tietyissä tapauksissa tämän periaatteen vastaista (toisin sanoen silloin kuin ulkomailla sijaitseva käsittelylaitos on itse asiassa lähempänä kuin lähin kotimainen laitos).

Oikeuskäytäntö

45. Yhteisöjen tuomioistuin on jo jossain määrin käsitellyt omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamista jätteiden vapaaseen liikkuvuuteen asiassa Vallonian jät-

25 — 4 artiklan 9 kohta.

26 — 4 artiklan 2 kohdan e alakohta.

27 — Ks. myös johdanto-osan kahdeksas perustelukappale, jossa lausutaan, että vaaralliset jätteet ja muut jätteet on käsiteltävä siinä valtiossa, jossa ne on tuotettu, sikäli kuin tämä tapahtuu ympäristöä suojelevalla ja tehokkaalla tavalla.

28 — Von Wilmowsky, P., "Waste disposal in the internal market: the state of play after the ECJ's ruling on the Walloon Import Ban", *Common Market Law Review*, 1993, s. 541, erityisesti s. 560, alaviite 37.

teet. [29] Tämä asia koski Vallonian lainsäädäntöä, jolla kiellettiin toisesta jäsenvaltiosta tai Belgian muilta alueilta peräisin olevien jätteiden varastoiminen, sijoittaminen tai päästäminen vesistöihin. Lainsäädännön väitettiin olevan perustamissopimuksen 30 artiklan vastainen. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi lainsäädännön siltä osin kuin se koski direktiivin 84/631/ETY [30] sääntelyn ulkopuolelle jääviä jätteitä, siksi että se oli "perusteltu ympäristönsuojeluun liittyvillä pakottavilla vaatimuksilla". Yhteisöjen tuomioistuimen perustelut olivat seuraavat:

"On totta, että pakottavat vaatimukset otetaan huomioon ainoastaan silloin, kun on kyse erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin sovellettavasta toimenpiteestä — —. Kuitenkin sen arvioimiseksi, millainen on kyseessä olevan esteen syrjivä luonne, on otettava huomioon jätteiden erikoisominaisuudet. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty periaate, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja 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 tuotantopaikkaa, jotta jätteiden kuljetus rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi.

Lisäksi mainittu periaate on yhteneväinen vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevassa Baselin yleissopimuksessa, jossa yhteisö on allekirjoittajaosapuolena, esitettyjen omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden kanssa — —.

Tästä seuraa, että ottaen huomioon eri paikoissa tuotettujen jätteiden väliset erot ja niiden yhteyden tuotantopaikkaan, riidanalaisia toimenpiteitä ei voida pitää syrjivinä." [31]

46. Tätä tuomiota on arvosteltu useista eri syistä. Erityisesti on kritisoitu tapaa, jolla yhteisöjen tuomioistuin sovelsi omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita todetakseen, että tuontikielto ei ollut syrjivä. [32] On kuitenkin huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin ei perustellut kieltoa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteilla sellaisinaan. Vaikka se sovelsi näitä periaatteita todetessaan, että sääntö ei ollut syrjivä, ympäristönsuojeluun liittyvänä perusteena oli Vallonian rajallinen kyky vastaanottaa jätettä sijoitettavaksi ja sen seurauksena sijoi-

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

30 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä 6 päivänä joulukuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/631/ETY (EYVL 1984, L 326, s. 31).

31 — Tuomion 34—36 kohta.

32 — Ks. esimerkiksi Hancher ja Sevenster, "Case comment on Case C-2/90 *Commission* v *Belgium*", *Common Market Law Review*, 1993, s. 351—367; Stuyck, J. H. V., "Le traitement des déchets dans la (non-)réalisation du marché intérieur", *Journal des tribunaux de droit européen*, 1994, nro 5, s. 10—12; Von Wilmowsky, mainittu edellä alaviitteessä 28; Chalmers, D., mainittu edellä alaviitteessä 17; Geradin, D., "The Belgian Waste Case", *European Law Review*, 1993, s. 144 ja Demiray, D. A., "The Movement of Goods in a Green Market", *Legal Issues of European Integration*, 1994, nro 1, s. 73—110.

tettavaksi tuotavista jätteistä aiheutuva todellinen vaara ympäristölle. [33] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa:

"Kun kyse on ympäristöstä, on todettava jätteiden olevan erityislaatuisia tavaroita. Niiden kerääntyminen, jopa ennen kuin niistä tulee terveydelle vaarallisia, on vaaraksi ympäristölle, ottaen erityisesti huomioon kunkin alueen tai paikallisen seudun rajalliset mahdollisuudet ottaa vastaan jätteitä.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa Belgian hallitus väittää, eikä komissio esitä tältä osin vastaväitteitä, että muilta alueilta on tullut epätavallisen paljon jätteitä Valloniaan sijoitettaviksi, mikä on todellinen vaara ympäristölle ottaen huomioon mainitun alueen rajalliset mahdollisuudet.

Tästä seuraa, että väitettä, jonka mukaan ympäristönsuojeluun liittyvät pakottavat vaatimukset perustelevat riidanalaiset toimet, on pidettävä perusteltuna." [34]

47. Niinpä yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni voida sanoa hyväksyneen omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamista yleisesti oikeuttamaan 30 tai 34 artiklan vastaisia toimenpiteitä: jokaisen näitä periaatteita toteuttavan toimenpiteen on mielestäni oltava erikseen perusteltavissa. Tämä seikka on merkityksellinen käsillä olevassa asiassa Raad van Staten todettua nimenomaisesti, että jos yhteisöjen tuomioistuin päätyy kannattamaan mahdollisuutta vedota omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen vastustamiseksi, herää kysymys, rajoittaako 34 artikla näiden periaatteiden soveltamista.

48. Näkemystä, jonka mukaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita voidaan soveltaa vain niiden ollessa yhteensopivia 30 ja 34 artiklan kanssa, tukee myös se, että näitä periaatteita esittelevät yhteisön säädökset eivät ole pakottavia. Siten direktiivin 5 artiklassa tavoitteena on vain, että "yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitteiden tarpeen". Vaikka jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet "perustaakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston", niiden tulee tehdä se "tarvittaessa tai milloin on suositeltavaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa". Lisäksi asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa viitataan periaatteiden soveltamiseen "perustamissopi-

33 — Samoin professori J. H. Jans, "Self-sufficiency in European Waste Law?", *First Nordic Conference on EU Environmental Law*, 1994, s. 71—78.

34 — Tuomion 30—32 kohta.

muksen mukaisesti". [35] Lainsäädännössä mikään ei siis tue ajatusta, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden toimeenpanemista ei voitaisi tarkastella perustamissopimuksen nojalla.

49. Kuten huomautin toisessa ratkaisuehdotuksessani asiassa Vallonian jätteet, [36] omavaraisuuden tavoitteeseen ei tule pyrkiä 30—36 artiklan vastaisella tavalla. Sama pätee läheisyysperiaatteeseen. Vaikka omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet voidaan ottaa huomioon huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta, ne eivät siis välttämättä kelpaa perusteluksi jokaisen yksittäisen jätteen siirron vastustamiselle. Vastatessani ensimmäiseen kysymykseen tarkastelen siten ainoastaan, tarkoitettiinko asetuksella ja direktiivillä, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita tulisi yleisesti soveltaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen lisäksi myös hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin.

50. Asian Vallonian jätteet perusteella ei missään tapauksessa voida todeta, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita voidaan soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, sillä tuo asia liittyi huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin. Vaikka viittaus "käsittelyyn" tuomion 34 kohdassa on moniselitteinen, tuossa asiassa kyseessä ollut säännös koski jätteiden varastoimista, sijoittamista tai päästämistä vesistöihin ja nämä toimenpiteet, varastoimista mahdollisesti lukuun ottamatta, ovat jätteistä huolehtimista. [37]

51. Raad van State mainitsee vielä kahdessa asiassa annetut tuomiot: komissio vastaan Saksan liittotasavalta, tuomio 10.5.1995 [38] ja komissio vastaan neuvosto, tuomio 17.3.1993. [39] Myös nämä eroavat kuitenkin esillä olevan asian selvittämisestä. Asiassa komissio vastaan Saksan liittotasavalta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, viitaten 130 r artiklan 2 kohdassa mainittuun lähdeperiaatteeseen, että tietyillä Saksan asettamilla jätteiden viennin rajoituksilla ei rikottu direktiivejä 84/631/ETY [40] ja 86/279/ETY. [41] Tuomio koskee kuitenkin huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä, ja vaikka voitaisiin näyttää, että käsitettä "huolehtiminen" käytettiin väljästi, asian tosiseikat olivat tapahtuneet ennen asetusta. Lisäksi saksalaiset rajoitukset eivät muodostaneet suoranaista vientikieltoa, vaan ne nimenomaan rajoittuivat määrättyihin tilanteisiin, jotka vaikuttivat ympäristönsuojelun kannalta perustelluilta.

35 — On selvää, etteivät asetuksen ja direktiivin säännökset voi oikeuttaa jäsenvaltioita rikkomaan perustamissopimusta: ks. esim. yhdistetyt asiat 80/77 ja 81/77, Commissionnaires Réunis v. Receveur des Douanes, tuomio 20.4.1978 (Kok. 1978, s. 927); yhdistetyt asiat C-363/93 ja C-407/93— C-411/93, Lancry v. Direction Générale des Douanes, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. 3957).

36 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

37 — Koska yhteisöjen tuomioistuin lisäksi viittasi tuossa kohdassa käsittelyyn "ja" huolehtimiseen ja muualla viittasi vain huolehtimiseen käyttäen sanaa "käsittely", yhteisöjen tuomioistuin on saattanut ajatella käsittelyn tapahtuvan ennen huolehtimista, mahdollisesti siksi, että jätteet tehtäisiin vaarattomiksi ennen huolehtimista tai sen aikana.

38 — Asia C-422/92, komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1097).

39 — Asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939).

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 30.

41 — 12.6.1986 annettu neuvoston direktiivi 86/279/ETY, jolla muutetaan vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä annettu neuvoston direktiivi 84/631/ETY (EYVL 1986, L 181, s. 13).

52. Toisessa mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto tuomioistuin totesi, että direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat estää sellaisten käsiteltäviksi tai *hyödynnettäviksi* tarkoitettujen jätteiden siirrot, jotka eivät ole niiden jätehuoltosuunnitelmien mukaisia. [42] Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että jätehuoltosuunnitelmat voisivat laillisesti sisältää hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden liikkuvuuden rajoituksia sillä perusteella, että niillä toteutetaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita. Lisäksi, kuten Raad van State huomauttaa, tuomio tuossa asiassa annettiin ennen kuin asetusta voitiin soveltaa. [43]

Arviointi

53. Esillä olevassa asiassa valittajat, komissio ja Ranskan hallitus katsovat, että yhteisön lainsäädännössä omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei voida soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Alankomaiden ja Tanskan hallitukset ovat vastakkaisella kannalla.

54. Minun mielestäni on selvää, että direktiivillä ja asetuksella ei ole tarkoitettu, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita sovellettaisiin hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Tämä päätelmä perustuu direktiivin ja asetuksen sanamuotoihin ja systematiikkaan, tulkittuna 7.5.1990 annetun neuvoston päätöslauselman valossa, jolla neuvosto päätti muuttaa alkuperäistä direktiivin sanamuotoa.

55. Direktiivissä mainitaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet yksinomaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta (ks. 5 artikla ja seitsemäs perustelukappale). Asetuksessa ne esiintyvät ainoastaan niiden perusteiden luettelossa, joilla voidaan vastustaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja, ei luettelossa, joka koskee hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä. [44] Lisäksi asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuuden ja omavaraisuuden periaatteet (käyttäen samoja sanamuotoja kuin asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa) yhdistetään yksinomaan "jätteisiin, joista aiotaan huolehtia": "— — direktiivin 75/442/ETY mukaisesti jäsenvaltioiden pitäisi voida toteuttaa läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuuden ja omavaraisuuden periaatteita sekä yhteisön tasolla että kansallisella tasolla toteuttamalla perustamissopimuksen mukaisesti toimenpiteitä, joilla jätteiden siirrot kielletään kokonaan tai osittain tai joilla vastustetaan järjestelmällisesti niiden jätteiden siirtoja, joista aiotaan huolehtia — — ".

42 — Tuomion 14 kohta.

43 — Asetus tuli voimaan kolmantena päivänä sen julkaisemisesta 6.2.1993 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, mutta sitä alettiin soveltaa vasta 15 kuukautta julkaisemisen jälkeen (44 artikla).

44 — Asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteet toistamalla direktiivin näitä periaatteita koskevat säännökset. Siten siinä viitataan näihin periaatteisiin yksinomaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta.

56. On totta, kuten Raad van State huomauttaa, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa voi vastustaa sillä perusteella, että siirto ei ole direktiivin ja erityisesti sen 7 artiklan mukainen. Direktiivin 7 artiklassa viitataan jätehuoltosuunnitelmien toimeenpanemiseen sulkematta pois nimenomaisesti sitä mahdollisuutta, että näissä suunnitelmissa sovellettaisiin omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Kuten valittajat huomauttavat, jätehuoltosuunnitelmien tarkoitukseksi on kuitenkin 7 artiklassa osoitettu 3, 4 ja 5 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttaminen. Näissä artikloissa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin viitataan yksinomaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta (5 artikla).

57. Lisäksi alkuperäisen asetusehdotuksen perustelukappaleissa todetaan, että "strategiassa korostetaan etäisyyttä sekä järkevää ja ympäristöä suojelevaa jätehuoltoa perusteina, joilla jätehuoltoasioista vastaavat toimivaltaiset viranomaiset voivat puuttua asiaan; ympäristöä suojeleva jätehuolto —— on ainoa peruste [toimivaltaisten viranomaisten väliintulolle], jos toimenpiteeseen liittyy hyödyntämistä." [45] Siinä todetaan myös, että "asetusehdotuksessa esitetty järjestelmä perustuu sille periaatteelle, että jokainen toimivaltaisen viranomaisen lainkäyttöalueelta toiselle yhteisön lainkäyttöalueelle lähtevä kuljetus arvioidaan samoilla perusteilla (ympäristöä suojeleva jätehuolto ja huolehdittavan jätteen osalta läheisyys). Tämä järjestelmä takaa myös uusille käsittelylaitoksille suojelun korkean tason." [46] Vaikka asetuksen lopullinen teksti poikkeaa komission alkuperäisen ehdotuksen tekstistä (ja siis siitä, johon perustelukappaleissa viitattiin), molemmat tekstiversiot ovat olennaisilta osiltaan samankaltaiset, sillä molemmissa teksteissä läheisyysperiaate mainitaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden vastustamisen perusteena, mutta ei hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta. [47]

58. Lisäksi jätedirektiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan jätepolitiikasta 7.5.1990 annettuun neuvoston päätöslauselmaan, jolla neuvosto vauhditti direktiivin muuttamista. [48] Tässä päätöslauselmassa huomautetaan nimenomaisesti, vaikkakin alaviitteessä, että "jätehuoltoa koskevaa omavaraisuuden tavoitetta ei sovelleta kierrätykseen." [49] Voidaan esittää, että samankaltaisen alaviitteen puuttuminen

45 — KOM(90) 415 lopullinen — SYN 305, 26.10.1990, s. 4.

46 — S. 5.

47 — Alkuperäisessä esityksessä, tiettyjen edellytysten täyttyessä, hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettiin erillistä järjestelmää. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron vastustamisen perusteita ei lueteltu, ja vain vastaanottava toimivaltainen viranomainen saattoi esittää vastalauseita. Toisaalta huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta 4 artiklan 3 kohdassa säädettiin, että lähettävä toimivaltainen viranomainen saattoi vastustaa suunniteltua siirtoa, jos "ilmoittajan valitsemaa keskusta huomattavasti lähempänä sijaitsee hyväksytty keskus, joka [käyttää] tehokkaan ympäristön- ja ihmisten terveyden suojelun turvaavaa tekniikkaa".

48 — Päätöslauselman 15 kohta.

49 — Tämä lausunto esitetään päätöslauselman johdanto-osan viidennen perustelukappaleen alaviitteessä, jossa todetaan, että "—— yhteisön kokonaisuudessaan on tärkeää tulla jätehuollon suhteen omavaraiseksi, ja yksittäisten jäsenvaltioidenkin olisi hyvä pyrkiä tällaiseen omavaraisuuteen".

läheisyysperiaatetta koskevien viittausten [50] osalta tarkoittaisi sitä, että läheisyysperiaate soveltuu hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Itse en kuitenkaan ole tällä kannalla. Tulen esittämään, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden kuljetuksille on olemassa hyviä taloudellisia tai ympäristönsuojelullisia perusteita, jotka eivät sovellu huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin.

59. On väitetty, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltaminen hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin vähentäisi jätteiden hyödyntämistä niistä huolehtimisen sijasta, ja että tämä on direktiivin 3 artiklan nimenomaisen tavoitteen eli hyödyntämisen edistämisen vastaista. [51] Valittajat väittävät, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden kuljettaminen rajojen yli on tarpeellista, jotta voidaan varmistaa hyödyntämistoiminnan taloudellinen kannattavuus ja uuden teknologian kehittämiseen kannustava kilpailu yritysten välillä. On kuitenkin huomattava, että Alankomaiden hallitus väittää samankaltaisilla perusteilla, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiä Alankomaista on tarpeellista rajoittaa, jotta varmistetaan AVR:n liiketoiminnan ja raaka-aineiden riittävyys ja siten sen elinkelpoisuus. Lisäksi valtion sisäisen kilpailun puutteen voidaan sanoa rajoittavan teknologian kehittämistä yhtä paljon huolehtimismenetelmien kuin hyödyntämismenetelmienkin osalta.

60. On kuitenkin selvää, että taloudelliset ja ympäristön suojelua koskevat perusteet rajat ylittävän kaupan sallimiselle ovat vahvempia hyödynnettävien kuin huolehdittavien jätteiden osalta. Jätteistä huolehtimisen osalta on helppo havaita, että jätehuoltoyrityksille yhteismarkkinoista koituva taloudellinen hyöty ei ole niin tärkeä kuin ympäristönsuojelullinen intressi ehkäistä tarpeettomat jätteiden kuljetukset ja varmistaa, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset järjestelyt voidakseen huolehtia omista jätteistään ympäristöä suojelevalla tavalla. Mahdollinen jätteiden vapaan liikkuvuuden edistämä teknologinen kehitys liittyisi lisäksi ainoastaan jätteistä huolehtimiseen.

61. Hyödynnettäväksi tarkoitettu jäte tarjoaa toisaalta korvaavia raaka-aineita monelle yhteisössä harjoitettavalle teollisuudenalalle. Yhteismarkkinoiden taloudelliset hyödyt ovat siksi paljon suuremmat. Lisäksi ympäristönsuojelua koskevat näkökohdat ovat paremmin tasapainossa. Vaikka jätteiden pitkien matkojen kuljetukset voivat jätelajista riippuen sisältää tiettyjä ympäristönsuojelul-

50 — Nimittäin 7 ja 11 kappaleen viittaus sen edistämiseen, että "jätteistä huolehditaan yhdessä lähimmistä sopivista laitoksista", ja jätteiden siirtojen minimoimiseen.

51 — Mainittu 5 kohdassa. "Hyödyntämisen ensisijaisuus" mainitaan myös asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa, katso edellä 13 kohta.

lisia riskejä, hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden yhteismarkkinat todennäköisesti tehostavat kierrätystä ja vähentävät näin huolehdittavien jätteiden määrää sekä säästävät alkuperäisiä raaka-aineita. Tällaiset näkökohdat ovat epäilemättä yhteisön lainsäädännössä tehdyn erottelun taustalla.

62. Asetuksessa osoitetaan selvästi eri sääntöjen soveltuvan hyödynnettäväksi tarkoitettuihin ja huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin. Tämä ilmenee asetuksen johdantoosan kahdeksannesta perustelukappaleesta, jossa todetaan, että "— — on tarpeen soveltaa erilaisia menettelyjä jätteiden lajin ja määränpään mukaan ja erityisesti sen mukaan, onko ne tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi", ja asetuksen rakenteesta. Asetuksen II osaston A luku koskee huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavaa menettelyä ja saman osaston B luku koskee hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavaa menettelyä. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja koskeva menettely on vähemmän rajoittava siinä mielessä, että toimivaltaisten viranomaisten hiljainen suostumus on riittävä, eivätkä yleiset kiellot ole mahdollisia. [52] Jos omavaraisuus ja läheisyys kuitenkin muodostaisivat yleisen perusteen myös hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen vastustamiselle huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen lisäksi, kahden järjestelmän väliset erot vähenisivät huomattavasti, sillä yhtä hyödyntämisen luonteeseen liittyvää perustetta lukuun ottamatta muut vastustamisen perusteet näissä kahdessa menettelyssä ovat lähes identtiset.

63. Valittajat katsovat, että asetusta tulisi tulkita Baselin yleissopimuksen valossa ja että yleissopimuksen mukaan on selvää, etteivät omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet sovellu hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Olen samaa mieltä siitä, että asetusta, jonka tarkoituksena oli tuon yleissopimuksen toimeenpaneminen, [53] voidaan tulkita yleissopimuksen valossa kunhan se tehdään perustamissopimuksen mukaisesti. En kuitenkaan ole samaa mieltä siitä, että yleissopimus selventäisi asiaa.

64. Kuten edellä selostettiin, yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohta velvoittaa osapuolet ylläpitämään asianmukaisia jätehuoltolaitoksia, [54] ja käsite "käsittely" sisältää yleissopimuksen määritelmän mukaan myös hyödyntämistoimet. [55] Vaikka osapuolien edellytetään yleisesti kieltävän jätteiden maan rajan ylittävät siirrot, joitakin poikkeuksia sovelletaan kuitenkin tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos kyseisiä jätteitä "tarvitaan raaka-aineena tuontimaan kierrätys- ja talteenottoteollisuudessa" (4 artiklan 9 kohta). [56]

52 — Vrt. 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta.

53 — Ks. edellä 39 kohta.

54 — Ks. edellä 41 kohta.

55 — Ks. edellä 39 kohta.

56 — Lainaus kokonaisuudessaan edellä 41 kohdassa.

65. Valittajat ja komissio katsovat tuon poikkeuksen osoittavan, että yleissopimus on hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vapaan liikkuvuuden kannalla, eikä sillä tarkoitettu omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita sovellettavan hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Toisaalta voidaan väittää viittauksen jätteisiin, joita "tarvitaan raaka-aineena", tarkoittavan sitä, että vienti voidaan sallia ainoastaan, jos jätteistä on ulkomailla pulaa. Yleissopimuksen 4 artiklan 9 kohdan c alakohdassa mainitaan kuitenkin myös melko väljä poikkeus, joka sallii maan rajan ylittävät "muiden menettelytapojen" mukaiset siirrot. Lisäksi yleissopimuksen 11 artikla saattaa olla merkityksellinen. Tässä artiklassa sallitaan osapuolten solmimat kahdenväliset, monenväliset tai alueelliset sopimukset tai järjestelyt, jotka koskevat osapuolten tai kolmansien valtioiden maan rajan ylittäviä vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden siirtoja edellyttäen, että sellaiset sopimukset tai järjestelyt eivät poikkea yleissopimuksen edellyttämästä vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden ympäristöä suojelevasta käsittelystä. [57] Tällaisista sopimuksista tai järjestelyistä on ilmoitettava sihteeristölle.

66. Voidaan joka tapauksessa väittää, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet soveltuvat yksinomaan yhteisön tasolla ja ettei yleissopimuksen voida katsoa velvoittavan yhteisöä toimeenpanemaan EY:n perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen vastaisia määräyksiä.

57 — Ks. keskustelu 11 artiklasta teoksessa Kummer, K., *International Management of Hazardous Wastes*, Oxford, 1995, s. 88—99.

67. Näin ollen yleissopimus ei mielestäni selvästi velvoita yhteisön jäsenvaltioita soveltamaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita niin, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirrot kiellettäisiin yhteisön sisäisessä kaupassa, mutta siinä ei myöskään selvästi todeta, että näitä periaatteita ei pitäisi soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. [58] Yhteenvetoni on, ettei yleissopimuksesta ole juuri apua asetuksen tulkinnassa.

68. Katson kuitenkin edellä 54—62 kohdassa esitetyn perusteella, että asetuksen ja direktiivin mukaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei sovelleta hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin.

69. Tämä johtopäätös ei kuitenkaan merkitse sitä, että yksittäistapauksessa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron vastustamista ei voitaisi perustella yhteisön oikeuden mukaisesti ympäristönsuojelua tai kansanterveyttä koskevilla perusteilla kuten siksi, että

58 — Osapuolet saattavat olla oikeutettuja estämään hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden viennin yleissopimuksen 4 artiklan 11 kohdan nojalla, jossa säädetään, että mikään yleissopimuksessa ei estä osapuolta asettamasta lisäedellytyksiä, jotka ovat yleissopimuksen määräysten ja kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisia ja joiden tavoitteena on korkeatasoisempi ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu.

erityisen vaarallisia jätteitä kuljetetaan tarpeettoman kauas ja siten aiheutetaan kansanterveydelle tai ympäristölle riski, jota ei voida hyväksyä. On selvää, että riskit kasvavat suoraan suhteessa tällaisten jätteiden kuljetusmatkaan. [59]

72. Valittajat katsovat muun muassa, että 130 t artikla ei sovellu, koska niiden mielestä ala on kokonaan yhdenmukaistettu yhteisön lainsäädännöllä, jolloin 130 t artiklaa ei voida soveltaa, ja koska riidanalainen toimenpide on niiden mielestä pikemminkin yhteisön lainsäädännön vastainen kuin sen tavoitteita toteuttava.

Kysymys 1 b)

70. Seuraavassa ennakkoratkaisukysymyksessä pohditaan, mikäli omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei voida asetuksen ja direktiivin nojalla soveltaa, voiko riidanalainen toimenpide olla kuitenkin perusteltu perustamissopimuksen 130 t artiklan nojalla.

73. On myös huomattava, että riidanalaisesta toimenpiteestä ei ilmoitettu komissiolle 130 t artiklan viimeisen virkkeen edellyttämällä tavalla. Alankomaiden hallitus ei kiistä komission vakuutusta siitä, että toimenpiteestä ei ollut ilmoitettu tämän artiklan mukaisesti. Se selittää ilmoittamatta jättämisen sillä, että se uskoi toimenpiteen olevan asetuksen ja direktiivin edellytysten mukainen.

71. Tässä artiklassa säädetään, että "suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu 130 s artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle."

74. Mielestäni mitään 130 t artiklan herättämistä kysymyksistä ei kuitenkaan ole tarpeen ratkaista esillä olevan asian yhteydessä. Perustamissopimuksen 130 t artiklassa määrätään, että kyseisen artiklan mukaisten toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa perustamissopimuksen muiden määräysten kanssa. Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että riidanalainen toimenpide on perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen.

59 — Kuten talous- ja sosiaalikomitea huomautti yhteisön jätehuoltostrategian tarkistamista koskevasta komission tiedonannosta antamansa lausunnon 3.2.2 kohdassa, "myrkyllisten aineiden vaaraa — — lisää — — kuljetuksen kesto sekä altistumisalttiuden alueiden ja ihmisten määrä" (EYVL 1997, C 89, s. 2).

Kysymys 2

75. Kysymyksessä 2 pohditaan, toteutetaanko riidanalaisella toimenpiteellä asianmukaisesti omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita. Koska olen todennut, että näitä periaatteita ei voida soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, lienee tarpeetonta puuttua tähän kysymykseen. Teen kuitenkin seuraavat huomiot.

76. Raad van State näyttää ajattelevan, että vaikka periaatteet soveltuisivatkin, riidanalainen toimenpide ei ehkä ole välttämätön niiden toimeenpanemiseksi. Komissio näyttää olevan samalla kannalla.

77. Voidaan kuitenkin väittää, että riidanalaisen toimenpiteen voidaan katsoa edesauttavan jollain tavalla omavaraisuuden ja läheisyyden tavoitteiden toteutumista. Ensiksi, se vähentää pakostakin jätteiden maan rajat ylittäviä siirtoja, mikä useimmissa, ellei kaikissa, tapauksissa johtaa jätteistä huolehtimiseen lähempänä lähdettä kuin muutoin olisi tapahtunut. Toiseksi, sen voidaan sanoa auttavan omavaraisuuden saavuttamisessa, jos, kuten Alankomaiden hallitus väittää, rajoitettu vientikielto on tarpeen, jotta varmistetaan AVR:n liiketoiminnan ja raaka-aineiden riittävyys ja siten sen elinkelpoisuus.

78. Läheisyysperiaatetta ajatellen jotkut hyödyntämislaitokset saattavat yksittäisissä tapauksissa sijaita lähempänä kyseessä olevan jätteen lähdettä kuin AVR. Näin ollen joissakin tapauksissa riidanalainen toimenpide saattaa itse asiassa olla läheisyysperiaatteen vastainen. Omavaraisuusperiaatteen osalta komissio huomauttaa, että jäsenvaltioille ei ole asetettu ehdotonta velvollisuutta tulla omavaraisiksi.

79. Kuten edellä [60] mainittiin ja jäljempänä kysymyksen 3 a) yhteydessä pohditaan, omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamisen on itsessään oltava yhteisön oikeuden, muun muassa suhteellisuusperiaatteen, mukaista.

Kysymys 3 a)

80. Kolmannen kysymyksen ensimmäisessä osassa pohditaan, muodostaako riidanalainen

60 — 46—49 kohta.

toimenpide perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitetun määrällisiä viennin rajoituksia vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen, ja jos näin on, onko se kuitenkin oikeutettavissa.

81. Ensimmäiseksi on tarpeen selvittää riidanalaisen toimenpiteen luonne. Kuten edellä [61] mainittiin, valittajat katsovat, että öljynsuodattimiin kohdistuu ehdoton vientikielto. Tämä johtuu oletettavasti heidän käsityksestään, että ennakolta on päätetty, että tällaisten suodattimien käsittely ei ole missään laadultaan parempi kuin Alankomaissa, ja siten on asetettu yleinen kielto. Raad van State katsoo kuitenkin, että öljynsuodattimien vientiä ei ollut yleisesti kielletty, koska sen mukaan suunnitelma ei sisältänyt perusteita viennin vastustamiselle, jos pystyttiin todella osoittamaan, että ulkomailla oli käytössä laadultaan parempi käsittelymenetelmä. Koska suunnitelman luonne on tosiseikkoihin tai kansalliseen lainsäädäntöön liittyvä kysymys, on aiheellista edetä Raad van Staten esittämän arvioinnin pohjalta.

82. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 34 artiklassa ei kielletä toimenpiteitä, jotka soveltuvat erotuksetta kotimaiseen kauppaan ja vientiin. Useita kertoja sovelletut edellytykset esitettiin ensimmäisen kerran yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Oebel 14.7.1981 antamassa tuomiossa. [62] Sen mukaan 34 artikla koskee ainoastaan kansallisia toimenpiteitä, jotka täyttävät kaksi ehtoa: ensiksi, niiden tavoitteena tai vaikutuksena on erityisesti viennin rajoittaminen; ja toiseksi, ne aiheuttavat siten tilanteen, jossa jäsenvaltion sisäistä kauppaa ja vientikauppaa ei kohdella tasapuolisesti, vaan kotimaan tuotannolle tai kyseisen valtion sisäiselle kaupalle taataan erityisiä etuja.

83. Esillä olevassa asiassa nuo ehdot näyttävät täyttyvän. Riidanalaisen toimenpiteen erityisenä tavoitteena tai vaikutuksena on viennin rajoittaminen. Se on lisäksi syrjivä, koska se suosii kotimaista jätteiden käsittelijää muiden jäsenvaltioiden käsittelijöiden kustannuksella. Tästä seuraa, että riidanalainen toimenpide on 34 artiklassa tarkoitettu viennin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

84. Siirryn nyt oikeuttamiskysymykseen. Alankomaiden hallitus väittää, että sen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiä vastaan esittämiensä vastalauseiden tavoitteena on toteuttaa paras mahdollinen hyö-

61 — 24 kohta.

62 — Asia 155/80, Oebel, tuomio 14.7.1981 (Kok. 1981, s. 1993); ks. myös yhdistetyt asiat 141/81—143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982 (Kok. 1982, s. 1299, 11 kohta); asia 172/82, Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage v. Inter-Huiles, tuomio 10.3.1983 (Kok. 1983, s. 555, 12 kohta); asia 237/82, Jongeneel Kaas v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 483, 22 kohta) ja asia C-47/90, Delhaize v. Promalvin, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3669, 12 kohta).

dyntämismenetelmä ja huolehtimisen jatkuvuus, ja että näiden tavoitteiden taustalla on halu suojella ihmisten terveyttä ja elämää. Se viittaa tässä suhteessa asetuksen johdantoosan viidenteen perustelukappaleeseen, jossa tavoitteena mainitaan "korkeatasoisen ympäristön- ja ihmisen terveyden suojelun" takaaminen.

85. Tehdessään näitä huomioita Alankomaiden hallitus näyttää kuitenkin viittaavan hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiin yleisesti. Se ei ole osoittanut, että kyseessä olevien öljynsuodattimien kuljettaminen pidemmälle kuin on tarpeellista aiheuttaisi uhkan ihmisten terveydelle tai elämälle. Se ei ole myöskään osoittanut, että ulkomaisen hyödyntämisprosessin laatu aiheuttaisi tällaisen uhan — olettaen sen voivan vedota tällaisiin seikkoihin. Ei ole esitetty, että Factronin hyödyntämislaitos ei täyttäisi vähimmäisvaatimuksia. Alankomaiden hallitus todellakin aikanaan hyväksyi, että Factronin hyödyntämismenetelmä oli vastaava, joskaan ei parempi, kuin AVR:n menetelmä. Kuten komissio huomauttaa, vaikuttaa siltä, ettei siirtoja vastustavissa päätöksissä ole viittausta yleiseen terveyteen, vaikka 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa sallitaan vastalauseiden esittäminen, jos siirto ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen.

86. Tukeakseen näkemystään, jonka mukaan riidanalainen toimenpide ei ole oikeutettu, valittajat siteeraavat Alankomaiden ministeriön 24.9.1996 tekemää päätöstä, joka koskee Dusseldorpin myöhempää pyyntöä saada viedä jätteitä. Valittajien mukaan ministeriö katsoi tässä päätöksessään, että luvan myöntämiselle öljynsuodattimien viennille Belgiaan ei ollut suunnitelman mukaista perustetta, koska käsittely Belgiassa ei ollut laadultaan parempi kuin AVR:n käsittely. Toisaalta ministeriö arvioi, että suunnitelmaan ei tuolloin sisältynyt riittävää perustetta hyödynnettäväksi tarkoitettujen öljynsuodattimien viennin vastustamiselle (viitaten asetuksen 7 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan), kun otetaan huomioon Raad van Staten päätös pyytää ennakkoratkaisua yhteisöjen tuomioistuimelta esillä olevista kysymyksistä.

87. Valittajat väittävät lisäksi, että Alankomaiden hallitus ei salli vastaavanlaisten siirtojen toteuttamista. Hallitus myöntää, että se on muuttamassa käytäntöään, ja selittää, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiä tullaan vastustamaan ulkomaisen hyödyntämisasteen perusteella verrattuna Alankomaiden hyödyntämisasteeseen. [63] Se toteaa melko epäselvästi ja epäuskottavasti, että politiikan muutos tehtiin, koska hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden suhteen puhtauden ja ympäristön omavaraisuuden merkitys on pienentynyt. Muuta selitystä ei ole annettu.

63 — Ks. uuden politiikan esittelyä edellä 31 kohdassa.

88. Johtopäätökseksi näyttää muodostuvan, että ehdotetut jätteiden siirrot eivät olisi aiheuttaneet uhkaa ihmisten, eläinten tai kasvien terveydelle, ja näin ollen esillä olevassa asiassa riidanalaisen toimenpiteen soveltamisen osalta ei voida vedota 36 artiklaan.

89. Ympäristönsuojelua koskevat näkökohdat, joita ei mainita 36 artiklassa, voidaan katsoa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Cassis de Dijon 20.2.1979 antamassa tuomiossa [64] tarkoitetuiksi pakottaviksi vaatimuksiksi. Niillä voidaan oikeuttaa 34 artiklan vastainen toimenpide kuitenkin vain, jos toimenpidettä sovelletaan erotuksetta. Tämä tietenkin tarkoittaa sitä, että pakottavilla vaatimuksilla ei voida milloinkaan oikeuttaa 34 artiklan vastaisia toimenpiteitä, sillä toimenpiteet ovat tuon artiklan vastaisia ainoastaan, jos ne ovat syrjiviä. [65]

90. Asiassa Vallonian jätteet totesin, että vallonialaista tuontikieltoa ei voitu perustella ympäristönsuojelua koskevilla perusteilla, koska se syrji tuontia. Yhteisöjen tuomioistuin sai kuitenkin sovellettua tätä oikeuttamisperustetta arvioituaan, että toimenpide ei ollut syrjivä. Päästäkseen tähän lopputulokseen se sovelsi ympäristönsuojelua koskevia näkökohtia, koska se otti huomioon omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet. Tämä ei ole ensimmäinen asia, jossa tuomioistuin on joutunut käyttämään melko koukeroisia perusteluja voidakseen oikeuttaa toimenpiteitä jonkin pakottavan vaatimuksen perusteella. [66] Se on ehkä kuitenkin "hätkähdyttävin esimerkki". [67]

91. Vaikka riidanalaisen toimenpiteen oletettaisiin joissakin tilanteissa olevan oikeutetun ympäristönsuojelua koskevan pakottavan vaatimuksen vuoksi, se ei mielestäni olisi oikeutettu esillä olevien tosiseikkojen valossa, koska ympäristölle aiheutuvaa uhkaa ei ole näytetty toteen. Kyseessä olevan jätteiden kuljetuksen ei ole osoitettu sinällään muodostavan uhkaa ympäristölle. Kuten edellä todettiin, ei ole myöskään esitetty, että käsittely ulkomailla ei vastaisi vaadittua tasoa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Inter-Huiles antamassaan tuomiossa, [68] tällaisissa olosuhteissa "ympäristönsuojelu on selvästikin yhtä tehokasta silloin, kun

64 — Asia 120/78, Rewe-Zentral v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649); ympäristönsuojelua koskevien näkökohtien osalta ks. esim. asia 302/86, komissio v. Tanskan kuningaskunta, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, 8 kohta).

65 — Samoin Oliver, P., *Free Movement of Goods in the European Community*, kolmas painos, 1996, Sweet & Maxwell, s. 122.

66 — Ks. esim. Peter Oliverin siteeraamat asiat, s. 112 ja 113: asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625); asia 16/83, Prantl, tuomio 13.3.1984 (Kok. 1984, s. 1299); asia 274/87, komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 229) ja asia C-238/89, Pall, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4827).

67 — Peter Oliver, s. 113.

68 — Edellä alaviitteessä 62 mainittu asia Inter-Huiles, tuomion 14 kohta.

[tuotteet] myydään toisessa jäsenvaltiossa laillisesti toimiville huolehtimis- tai uusintamisyrityksille, kuin jos niistä huolehditaan alkuperämaassa". On myös aiheellista huomioida asia Nertsvoederfabriek Nederland, [69] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei siipikarjan teurasjätteiden viennin kieltäminen vaikuta tarpeelliselta, edellyttäen, että terveyttä koskevat edellytykset täyttyvät kotimaassa tapahtuvien siirtojen ja kuljetusten osalta.

92. Alankomaiden hallitus katsoo, että sääntöä tarvitaan riittävän öljynsuodattimien tarjonnan takaamiseksi AVR:lle polttoaineena käytettäväksi. Alankomaiden hallituksen mukaan öljynsuodattimien tarjonnan ollessa riittämätön AVR joutuisi käyttämään ympäristön kannalta haitallisempaa polttoainetta. Vaikka ympäristön kannalta haitallisemman polttoaineen käytön ehkäiseminen voitaisiin periaatteessa hyväksyä oikeutetuksi ympäristön suojelua koskevaksi tavoitteeksi, olisi kuitenkin myös osoitettava, että riidanalainen toimenpide oli oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen nähden. Ei ole osoitettu, etteikö ympäristön kannalta turvallisen polttoaineen riittävää tarjontaa voitaisi turvata keinoilla, jotka rajoittavat vähemmän yhteisön sisäistä kauppaa. [70]

93. Lopuksi Alankomaiden hallitus väittää, että vientikielto on tarpeen riittävän raaka-aineiden saannin ja liiketoiminnan ja siten AVR:n elinkelpoisuuden turvaamiseksi. Tähän voi todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puhtaasti taloudellisilla perusteilla ei voida oikeuttaa sääntöä, joka ensi arviolta on perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten vastainen. [71] Tilanne saattaisi olla erilainen, jos olemassa olisi ympäristönsuojelua koskeva peruste, jonka suhteen taloudelliset näkökohdat olisivat vasta toissijaisia. [72] Kuten on todettu, esillä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan osoitettu ympäristönsuojelua koskevaa perustetta tässä asiassa kyseessä olevien AVR:n toimintojen suojelemiseksi.

94. Totean näin ollen vastauksena kysymykseen 3 a), että riidanalainen toimenpide on perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettu viennin määrällinen rajoitus, ja että se ei ole oikeutettu 36 artiklan eikä pakottavien vaatimusten perusteella.

69 — Asia 118/86, Openbaar Ministerie v. Nertsvoederfabriek Nederland, tuomio 6.10.1987 (Kok. 1987, s. 3883, 16 kohta).

70 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 69 mainittu asia Nertsvoederfabriek Nederland, jossa yhteisöjen tuomioistuin arvioi, että siipikarjan teurasjätteiden viennin epäsuora rajoittaminen ei vaikuttanut tarpeelliselta terveyden turvaamiseksi.

71 — Ks. esim. asia 7/61, komissio v. Italian tasavalta, tuomio 19.12.1961 (Kok. 1961, s. 635) ja asia C-324/93, Evans Medical ja MacFarlan Smith, tuomio 28.3.1995 (Kok. 1995, s. I-563).

72 — Asia 72/83, Campus Oil Limited v. Minister for Industry and Energy, tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727, 35 kohta); edellä alaviitteessä 69 mainittu asia Nertsvoederfabriek Nederland, tuomion 15 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Campus Oil annettua tuomiota lainaten: "se, että kansallisella lainsäädännöllä, joka on perusteltu kyseessä olevien intressien vaatimuksia vastaavin objektiivisin olosuhtein, voidaan saavuttaa myös muita, taloudellisia tavoitteita, ei estä 36 artiklan soveltamista. Tämä soveltuu erityisen hyvin silloin, kun taloudellinen tavoite mahdollistaa terveyteen liittyvän tavoitteen toteutumisen."

Kysymys 3 b)

95. Kysymys 3 b) on esitetty sillä edellytyksellä, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet soveltuisivat hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin. Koska olen todennut, että nämä periaatteet eivät sovellu esillä olevaan asiaan, kysymystä 3 b) ei ole tarpeen käsitellä.

Kysymys 4

96. Kysymyksessä 4 pohditaan, onko AVR:lle suunnitelman II osan [73] alakohtaisessa suunnitelmassa nro 10 myönnetty yksinoikeus yhteensopiva perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, tulkittaessa niitä yhdessä 86 artiklan kanssa. Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten, erityisesti 6 ja 85—94 artiklan määräysten kanssa. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa todetaan, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

97. Raad van State arvioi, että suunnitelman II osan alakohtaisen suunnitelman nro 10 seurauksena AVR:stä on tullut perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu julkinen yritys tai yritys, jolle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia. Raad van State arvioi myös, että ainoana vaarallisten jätteiden polttamiseen oikeutettuna luvanhaltijana Alankomaissa AVR on määräävässä asemassa yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla. Se toteaa, että sen vuoksi on tarpeen tutkia, onko AVR käyttänyt väärin tätä määräävää asemaa perustamissopimuksen 86 artiklan vastaisesti, kun samalla otetaan huomioon mahdollinen perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan mukainen perusteltavuus. Toisaalta Alankomaiden hallitus katsoo, ettei suunnitelmalla annettu AVR:lle yksinoikeutta öljynsuodattimien polttamiseen. Se selittää tehneensä vertailun Factronin ulkomailla käyttämän jäteöljyjen hyödyntämismenetelmän ja AVR:n käyttämän menetelmän välillä yksinkertaisesti siksi, että kyseisenä aikana Alankomaissa ei ollut muita jäteöljyjen käsittelyyn, tai ainakaan yhtä laadukkaaseen käsittelyyn, kykeneviä yrityksiä. Alankomaiden hallitus katsoo siten, ettei AVR:llä ole hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä koskevia yksinoikeuksia. Kysymys siitä, onko AVR:lle myönnetty öljynsuodattimien polttamista koskevia yksinoikeuksia,

73 — Alankomaiden hallituksen mukaan tuo suunnitelman osa ei ole merkityksellinen, sillä se koskee ainoastaan tulenarkaa pakattua jätettä, jolla ei ole mitään tekemistä esillä olevan oikeudenkäynnin kanssa; öljynsuodattimia koskee alakohtainen suunnitelma nro 19. Suunnitelman luonnetta käsitellään edellä 23—31 kohdassa.

on kuitenkin kansalliselle tuomioistuimelle kuuluva tosiasiakysymys. Koska kysymys 4 on esitetty olettaen, että yksinoikeudet jätteiden polttamiseen on myönnetty, ja koska AVR:n suorittaman öljynsuodattimien hyödyntämisen on korostettu sisältävän polttamisen, yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi lähteä siitä, että yksinoikeudet on todella myönnetty. Kysymyksessä 4 mainittujen yksinoikeuksien on katsottava sisältävän samalla sekä yleisen yksinoikeuden jätteiden polttamiseen että riidanalaiseen toimenpiteeseen perustuvan yksinoikeuden.

98. Raad van State kysyy 90 artiklan soveltamisesta nimenomaan vain AVR:n mahdollisen 86 artiklan vastaisen määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta. Komissio väittää, että sen vuoksi neljättä kysymystä ei ole tarpeen tutkia, jos, kuten olen esittänyt, riidanalainen toimenpide on 34 artiklan vastainen, eikä ole perusteltu 36 artiklan tai pakottavien vaatimusten vuoksi, koska se olisi joka tapauksessa laiton. Kysymys 4 ei kuitenkaan koske ainoastaan vientirajoitusta, jota arvioin 34 artiklan valossa, vaan myös AVR:lle myönnettyjä yksinoikeuksia jätteiden polttamiseen. Joka tapauksessa kysymys 90 artiklan vastaisuudesta, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, ei tule täysin merkityksettömäksi, vaikka 34 artiklaa todetaan rikotun, ja kansallisen tuomioistuimen on ensisijaisesti arvioitava kysymystensä tarpeellisuus. Voidaan kysyä jopa sitä, voiko 90 artiklan 2 kohta soveltua tilanteeseen, joka muutoin olisi 34 artiklan vastainen.[74] On epävarmaa, voidaanko 90 artiklan 2 kohtaa soveltaa tällä tavalla esillä olevassa asiassa; on aivan eri asia myöntää yritykselle yksinoikeuksia valtion sisällä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseksi kuin vahvistaa näitä yksinoikeuksia estämällä jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tähän kysymykseen ei ole kuitenkaan viitattu esillä olevassa asiassa. Tulen sen vuoksi rajoittumaan joihinkin yleisiin huomioihin 86 artiklan vastaisesta määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ja 90 artiklan 1 ja 2 kohdan mahdollisesta soveltamisesta, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa.

99. Raad van State huomauttaa, että AVR perii yleensä korkeampia jätteidenkäsittelymaksuja (sisältäen jätteiden hyödyntämisen) kuin ulkomaiset yritykset, ja että suunnitelman mukainen politiikka sisältää markkinoiden rajoittamisen, joten kyseessä saattaisi olla 86 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettu väärinkäyttö. Näissä alakohdissa määrätään, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti "kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen" tai "tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi".

74 — Merkityksellistä oikeuskäytäntöä käsitellään julkisasiamies Cosmasin 26.11.1996 esittämässä ratkaisuehdotuksessa yhdistetyissä asioissa C-157/94, C-158/94, C-159/94 ja C-160/94, komissio v. Alankomaat, Italia, Ranska ja Espanja, 86— 90 kohta.

100. Kansallinen tuomioistuin ei erityisesti pyydä neuvoa 86 artiklan tulkinnasta sinänsä, joten kolmen huomion tekeminen riittänee. Ensiksi, kun valtio myöntää yritykselle laillisen monopoliaseman yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla, tämä yritys on 86 artiklan tarkoittamassa määräävässä asemassa, [75] ja jäsenvaltion alue, jolle monopoli ulottuu, voi muodostaa yhteismarkkinoiden merkittävän osan. [76] Toiseksi, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkä yksinoikeuksien myöntäminen ei välttämättä merkitse määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. [77] Kolmanneksi, pelkästään se, että yritys, jolle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, veloittaa korkeampia hintoja kuin muut samalla liiketoiminnan alalla toimivat yritykset, ei välttämättä riitä todisteeksi määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, vaikkakin se on merkittävä huomioon otettava tekijä. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut kyseessä olevan väärinkäytön, jos hinnat ovat kohtuuttomat siksi, että ne eivät ole järkevässä suhteessa tarjotun tuotteen taloudelliseen arvoon. On määriteltävä, poikkeavatko kustannukset todella toisistaan ja onko veloitettu hinta kohtuuttoman korkea, ja jos näin on, onko hinta sinänsä kohtuuttoman korkea vai onko se kohtuuton kilpaileviin tuotteisiin verrattuna. [78]

101. Jos kansallinen tuomioistuin arvioi AVR:n väärinkäyttäneen määräävää markkina-asemaansa 86 artiklan vastaisesti, sen täytynee harkita, onko Alankomaiden kuningaskunta toiminut vastoin 90 artiklan 1 kohtaa, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa. Alankomaiden hallitus olisi rikkonut 90 artiklan 1 kohtaa, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, vain jos AVR:lle myönnetyt yksinoikeudet olisivat aiheuttaneet 86 artiklan rikkomisen. Kun tällainen väärinkäyttö saattaa olla seurausta AVR:n nauttimasta määräävästä markkina-asemasta, pelkästään se, että Alankomaat on myöntänyt AVR:lle yksinoikeuksia, ei selvästikään sinällään ole riittävä osoitus 90 artiklan 1 kohdan rikkomisesta. Olisi näytettävä, että AVR joko käytti väärin määräävää markkina-asemaansa vain käyttämällä yksinoikeuksiaan, tai että myönnetyt oikeudet aiheuttivat tilanteen, joka sai AVR:n syyllistymään väärinkäyttöön. [79] Väitettyihin kohtuuttomiin hintoihin liittyen ei kuitenkaan esitetä, että Alankomaat olisi itse vastuussa AVR:n hinnoittelupolitiikasta: se on korkeintaan helpottanut kohtuuttomien hintojen veloittamista AVR:lle myöntämiensä yksinoikeuksien avulla. Ei ole myöskään merkkejä siitä, että AVR:n hinnoittelupolitiikka olisi välttämätön seuraus sille myönnetyistä yksinoikeuksista.

102. Pohdin seuraavaksi, tarjoaako 90 artiklan 2 kohta AVR:lle mahdollisuuden puolustautua 86 artiklan rikkomista vastaan. On syytä selvittää ensimmäiseksi, voidaanko AVR:n katsoa olleen yrityksen, joka "tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja". Kysymys siitä, pidetäänkö

75 — Ks. esim. asia 26/75, General Motors v. komissio, tuomio 13.11.1975 (Kok. 1975, s. 1367) ja asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2533, 9 kohta).

76 — Ks. esim. asia 322/81, Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3461, 28 kohta) ja asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. 2925, 31 kohta).

77 — Asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, 29 kohta).

78 — Asia 27/76, United Brands v. komissio, tuomio 14.2.1978 (Kok. 1978, s. 207, 250— 254 kohta) ja asia 30/87, Bodson v. Pompes Funèbres des Régions Libérées, tuomio 4.5.1988 (Kok. 1988, s. 2479, 31 kohta).

79 — Ks. julkisasiamies Fennellyn 9.10.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-163/96, Silvano Raso ym., tuomio 12.2.1998 (Kok. 1998, s. I-533, ratkaisuehdotuksen 57— 66 kohta).

kyseistä palvelua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä, kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle sikäli kuin se liittyy tosiseikkoihin tai vaatii kysymykseen soveltuvan kansallisen lainsäädännön tulkintaa. [80] Seuraavat huomiot voidaan kuitenkin tehdä käsitteen yritys, joka "tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja", yleisestä merkityksestä.

103. Mielestäni jätehuoltotehtävän voidaan sanoa muodostavan 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun. [81] On kuitenkin osoitettava, että AVR ei ainoastaan tuota jätehuoltoa koskevia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, vaan että tuo tehtävä on todella "uskottu" sille siten, että valtio on asettanut sille tiettyjä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä velvollisuuksia. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa viitataan todellakin kyseessä oleville yrityksille uskottuihin "erityistehtäviin".

104. On lisäksi huomattava, että 90 artiklan 2 kohtaa, jossa määrätään poikkeuksesta perustamissopimuksen määräyksiin, on tulkittava suppeasti. [82]

105. Yrityksille uskotaan erityistehtäviä usein siksi, että tehtävät on tarpeen suorittaa julkisten etujen mukaisesti, ja että niitä ei voitaisi usein taloudellisista syistä suorittaa, jos palvelu jätettäisiin yksityisen sektorin hoidettavaksi. Mahdollisia aukkoja voi jäädä, koska tietyt tehtävät, kuten palvelujen tuottaminen syrjäseuduille, eivät ole taloudellisesti kannattavia (esim. lentoyhtiöiden palvelut, [83] postipalvelut, [84] teleliikenneverkon ylläpitäminen [85] ja sähkönjakelu). [86]

106. Jos Raad van State toteaisi, että AVR:lle on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä tehtäviä ja että AVR on rikkonut 86 artiklaa, olisi osoitettava, että AVR:n velvoittaminen toimimaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjen mukaisesti estäisi sitä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä. Edelleen on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen päätettävissä, onko AVR:n

80 — Ks. asia 127/73, BRT v. SABAM, tuomio 30.1.1974 (Kok. 1974, s. 51, 22 kohta) ja julkisasiamies Da Cruz Vilaçan ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 78 mainitussa asiassa Bodson, 81 kohta.

81 — Ks. julkisasiamies Rozès'n ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 62 mainitussa asiassa Inter-Huiles, s. 581, jossa hän vastaavasti katsoi, että jätteöljyjen keräämiseen ja niistä huolehtimiseen oikeutettuja ranskalaisia yrityksiä voidaan pitää 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja.

82 — Edellä alaviitteessä 80 mainittu asia BRT v. SABAM ja asia C-242/95, GT-Link, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4449, 50 kohta).

83 — Asia 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen ja Silver Line Reisebüro, tuomio 11.4.1989 (Kok. 1989, s. 803, 55 kohta).

84 — Edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Corbeau, erityisesti tuomion 15 kohta.

85 — Asia C-18/88, GB-Inno-BM, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5941, 16 kohta).

86 — Asia C-393/92, Almelo ym., tuomio 27.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1477, 48 kohta).

kilpailua rajoittava toiminta tarpeellista AVR:n tehtävien hoitamiseksi. [87] Esitän kuitenkin seuraavat huomiot.

107. Sen määritteleminen, "estäisikö" kilpailusääntöjen soveltaminen kyseessä olevien tehtävien hoitamisen, voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla. Asiassa Almelo 27.4.1994 annetussa tuomiossa [88] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "muiden taloudellisten toimijoiden kilpailun rajoittaminen on hyväksyttävä, mikäli se osoittautuu välttämättömäksi, jotta — — yleisiin tarkoituksiin liittyviä tehtäviä hoitava yritys voi hoitaa sille uskotun tehtävän". Asiassa Sacchi 30.4.1974 annetussa tuomiossa [89] ja asiassa CBEM [90] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan, ellei niiden soveltaminen ole "yhteensoveltumatonta" yrityksille uskottujen tehtävien hoitamisen kanssa. Uudemmassa asiassa Corbeau 19.5.1993 annetussa tuomiossa [91] yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että on arvioitava, onko kilpailun rajoittaminen tai jopa kaiken kilpailun eliminoiminen tarpeen, "jotta yksinoikeuden haltija voi hoitaa yleiseen tarkoitukseen liittyvän tehtävänsä, ja ennen kaikkea hoitaa sen taloudellisesti hyväksyttävin edellytyksin". [92] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tällaisen arvioinnin lähtökohtana olevan sen, että "kyseisen tehtävän hoitamisesta vastaavan velvollisuus huolehtia palveluista taloudellisesti tasapainoisin edellytyksin edellyttää mahdollisuutta tasata kannattavat ja vähemmän kannattavat toimialat ja oikeuttaa näin ollen rajoittamaan yksityisten yrittäjien kilpailua taloudellisesti kannattavilla aloilla". [93] Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että kilpailun eliminoiminen ei ole oikeutettua sikäli kuin kilpailun vapauttaminen tiettyjen palveluiden osalta ei "horjuta yksinoikeuden haltijan tuottaman yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun taloudellista tasapainoa". [94]

108. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa myönnetyt poikkeukset perustamissopimuksen määräyksistä koskevat nimenomaisesti yrityksiä eivätkä jäsenvaltioita. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan voidaan kuitenkin vedota määräyksenä, joka oikeuttaa poikkeamaan perustamissopimuksen määräyksistä tilanteessa, jossa jäsenvaltiot myöntävät yrityksille erityisoikeuksia, sikäli kuin toimenpiteet sinänsä aiheuttavat yritykselle 86 artiklan rikkomisen ja johtavat siten 90 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Tällöin yksinoikeuksia olisi arvioitava 90 artiklan 2 kohdan nojalla. Tältä osin Alankomaiden hallitus väittää, että yksinoikeudet ovat tarpeen AVR:n elinkelpoisuuden turvaamiseksi. Kuten komissio huomauttaa, on kuitenkin näytettävä kansallista tuomioistuinta tyydyttävällä tavalla, että tätä tavoitetta ei voida saavuttaa muillakin keinoilla.

87 — Edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Corbeau, tuomion 20 kohta; edellä alaviitteessä 86 mainittu asia Almelo, tuomion 50 kohta. Näissä tuomioissa esitetään kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuutta määrätä, ei ainoastaan että 90 artiklan 2 kohta ei sovellu, vaan myös että 90 artiklan 2 kohdan soveltamisen seurauksena perustamissopimuksen kilpailusäännöt eivät estä tiettyä toimintaa.

88 — Edellä alaviitteessä 86 mainittu asia, tuomion 49 kohta.

89 — Asia 155/73, Sacchi, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 409; Kok. Ep. II, s. 271).

90 — Asia 311/84, CBEM v. CLT ja IPB, tuomio 3.10.1985 (Kok. 1985, s. 3261).

91 — Mainittu edellä alaviitteessä 75.

92 — Tuomion 16 kohta.

93 — Tuomion 17 kohta.

94 — Tuomion 19 kohta.

Ratkaisuehdotus

109. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 259/93 ja jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettua neuvoston direktiiviä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, on tulkittava siten, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei asetuksen ja direktiivin mukaan sovelleta hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin.

2) Pääasiassa esillä olevan toimenpiteen kaltainen jäsenvaltion toimenpide, jolla kielletään öljynsuodattimien vienti, jollei aiottu käsittely ulkomailla ole laadultaan parempi kuin käsittely tässä jäsenvaltiossa, on EY:n perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettu viennin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide sikäli kuin sillä estetään öljynsuodattimien vienti toiseen jäsenvaltioon. Tällainen toimenpide ei esillä olevan tapauksen olosuhteissa ole perusteltu perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti eikä pakottavien vaatimusten vuoksi, joiden nojalla toimenpiteet jäisivät 34 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

3) Milloin yrityksen todetaan rikkoneen perustamissopimuksen 86 artiklaa käyttämällä väärin määräävää asemaansa yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, tälle yritykselle erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia myöntänyt jäsenvaltio rikkoo perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa vain, jos erityisoikeuksien tai yksinoikeuksien myöntäminen aiheutti 86 artiklan rikkomisen.

4) Jos ottamatta huomioon 90 artiklan 2 kohtaa yrityksen toiminta on perustamissopimuksen 86 artiklan vastaista, yritys voi vedota perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan vain, jos voidaan näyttää, että sille on nimenomaisesti

uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, ja vain jos 86 artiklan soveltaminen estäisi yritystä hoitamasta sille uskottuja erityistehtäviä.