# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

9 päivänä syyskuuta 1999 *

Asiassa C-102/97,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään aluksi liittovaltion talousministeriön ministerineuvos Ernst Röder ja saman ministeriön ylempi hallitusneuvos Bernd Kloke ja sittemmin Ernst Röder ja saman ministeriön ylijohtaja Claus-Dieter Quassowski, Postfach 13 08, D-53003 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY (EYVL L 194, s. 23), sellaisena kuin se on

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

muutettuna 22.12.1986 annetulla neuvoston direktiivillä 87/101/ETY (EYVL 1987, L 42, s. 43), 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut etusijaa jäteöljyjen kierrätykselle niiden polttamiseen nähden, vaikka se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: N. Fennelly,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 10.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.2.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 10.3.1997 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY (EYVL L 194, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1986 annetulla neuvoston direktiivillä 87/101/ETY (EYVL 1987, L 42, s. 43), 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut etusijaa jäteöljyjen kierrätykselle niiden polttamiseen nähden, vaikka se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista.

2 Direktiivin 87/101/ETY ensimmäinen ja toinen perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

"Neuvoston direktiivissä 75/439/ETY säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen jäteöljyjen turvallisen keräyksen ja niistä huolehtimisen sekä varmistaakseen että, niin pitkälti kuin mahdollista, jäteöljyhuolto suoritetaan jäteöljyjä hyödyntäen (uudistamalla tai polttamalla muussa kuin hävittämistarkoituksessa);

uudistaminen on yleisesti tarkoituksenmukaisin keino käyttää uudelleen jäteöljyjä, kun otetaan huomioon sen avulla aikaansaatavat energiansäästöt; sen vuoksi olisi etusija annettava jäteöljyjen jalostukselle niitä uudistamalla, milloin se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista."

3 Direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista, on jäsenvaltioiden toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäteöljyjen käsittelyssä annetaan etusija uudistamiselle.

2. Jos jäteöljyjä ei uudisteta 1 kohdassa mainituista pakottavista syistä, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäteöljyjen polttaminen tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävin edellytyksin tämän direktiivin säännösten mukaisesti, edellyttäen, että tällainen polttaminen on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta järkevää.

3. Jos jäteöljyjä ei uudisteta eikä polteta 1 ja 2 kohdassa esitetyistä pakottavista syistä, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne hävitetään turvallisesti taikka niiden varastointia tai kaatopaikalle sijoittamista valvotaan."

4 Direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jos 2, 3 ja 4 artiklassa määriteltyjä tavoitteita ei voida muutoin saavuttaa, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yksi tai useampi yritys kerää tai huolehtii haltijoiden niille tarjoamasta jäteöljystä niillä alueilla, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat niille määränneet.

3. Edellä 2 ja 4 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat päättää jäteöljyjen jakamisesta 3 artiklassa lueteltujen käsittelytapojen

mukaisiin ryhmiin. Tätä varten ne voivat järjestää asianmukaisia tarkastuksia."

5 Direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 14 ja 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

"*14 artikla*

Yrityksille, jotka keräävät jäteöljyä tai huolehtivat siitä, voidaan jäsenvaltioiden 5 artiklan mukaisesti määräämien velvoitteiden johdosta suorittaa korvauksia niiden suorittamista palveluista. Tällaiset korvaukset eivät saa olla vuotuisia, kattamattomia, yrityksen todellisten kirjausten mukaisia kustannuksia suurempia, ottaen huomioon kohtuullinen voitto.

Näistä korvauksista ei saa aiheutua huomattavaa kilpailun vääristymistä eikä keinotekoisia näiden tuotteiden kaupankäynnin muotoja.

*15 artikla*

Korvaukset voidaan rahoittaa muun muassa käytön jälkeen jäteöljyksi muuttuville tuotteille määrättävillä maksuilla tai jäteöljymaksuilla.

Korvausten rahoitus tapahtuu 'saastuttaja maksaa' -periaatteen mukaisesti."

6 Direktiivin 87/101/ETY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli toteutettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 1.1.1990 alkaen.

7 Saksan liittotasavallan hallitus ilmoitti 11.4.1991 päivätyllä ilmoituksellaan komissiolle panneensa direktiivin 87/101/ETY täytäntöön seuraavilla säädöksillä:

— *Abfallgesetz* (jätelaki, BGBl. 1986 I, s. 1410) sekä tämän lain täytäntöönpanoasetukset, joita ovat

— *Altölverordnung* (jäteöljyasetus, BGBl. 1987 I, s. 2335),

— *Abfallbestimmungsverordnung* (jätteiden käsittelystä annettu asetus), *Reststoffbestimmungsverordnung* (muiden kuin hyötyjätteiden käsittelystä annettu asetus) ja *Abfall- und Reststoffüberwachungsverordnung* (hyötyjätteiden ja muiden jätteiden valvonnasta annettu asetus, BGBl. 1990 I, s. 613—).

8 Komissio katsoi, että näillä säädöksillä ei ollut pantu direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohtaa asianmukaisella tavalla täytäntöön, koska niissä ei anneta jäteöljyjen kierrätykselle etusijaa, vaan pelkästään asetetaan se samaan asemaan polttamisen kanssa, vaikka se ei teknisistä, taloudellisista ja järjestelyihin liittyvistä pakottavista syistä ole perusteltua, ja kehotti tämän vuoksi 10.8.1992 päivätyllä virallisella huomautuksellaan Saksan liittotasavaltaa esittämään huomautuksensa tästä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä kahden kuukauden kuluessa.

9 Saksan hallitus vastasi 10.3.1993, että *Altölverordnung*in 2 ja 4 §:ssä säädetään, että erityisen hyvin uudistamiseen soveltuvia jäteöljyjä ei saa sekoittaa muihin

jäteöljyihin tai muihin jätteisiin. Se vetosi lisäksi teknisiin ja taloudellisiin pakottaviin syihin, kuten uudistamisen kautta syntyvien tuotteiden puuttuvaan kysyntään, uudistamisen kalleuteen ja aikaisemman jäteöljylain nojalla maksettujen tukien lakkauttamiseen.

10 Komissio katsoi kuitenkin, että edellä mainituilla säädöksillä ei uudistamiselle anneta etusijaa ja että direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklassa tarkoitettujen pakottavien syiden olemassaolon näyttämiseksi ei riitä vetoaminen tiettyihin olosuhteisiin, ja osoitti 14.3.1995 Saksan liittotasavallalle perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksi saamisesta.

11 Saksan hallitus vastasi 22.6.1995 päivätyssä kirjeessään, että direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan täytäntöönpano ei edellytä sellaisten säännösten antamista, joissa uudistamiselle annettava etusija ilmaistaisiin nimenomaisesti, varsinkaan silloin, kun tässä artiklassa edellytetty etusijajärjestys taataan pakottavilla säännöksillä, kuten Saksan lainsäädännössä on tehty.

12 Koska Saksan hallituksen vastaus ei ollut komission mielestä riittävä ja koska se ei saanut mitään muuta ilmoitusta uusien täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisesta, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

13 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin hyväksyttyä 19.9.1997 antamallaan määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Saksan liittotasavallan vaatimuksia, Yhdistynyt kuningaskunta peruutti väliintulonsa, ja se poistettiin väliintulijana rekisteristä yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 26.3.1998 antamalla määräyksellä.

## Tutkittavaksi ottaminen

14 Saksan hallitus on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan komissio olisi loukannut kollegisen päätöksenteon periaatetta perustellun lausunnon lähettämisen ja kanteen nostamisen yhteydessä. Vastaaja peruutti istunnossa tämän väitteen asiassa C-191/95, komissio vastaan Saksa, 29.9.1998 annetun tuomion (Kok. 1998, s. I-5449) johdosta. Siten tästä kysymyksestä ei ole lausuttava.

## Asiakysymys

15 Komissio katsoo, että kun Saksan liittotasavalta ei ole antanut etusijaa jäteöljyjen uudistamiselle näyttämättä kuitenkaan, että tällaisen käsittelyn asettaminen etusijalle ei ole ollut teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista, Saksan liittotasavalta on rikkonut direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklaa.

16 Saksan hallitus vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tietyissä tilanteissa direktiivin täytäntöönpanoon riittää yleinen oikeudellinen asiaintila. Se katsoo, että tällainen tilanne on kysymyksessä direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan osalta. Jäteöljyjen uudistamiselle annettu etusija seuraa erityisesti *Altölverordnung*ista, jonka 2—4 §:ssä kielletään sekoittamasta keskenään uudistamiseen soveltuvia jäteöljyjä muiden jäteöljyjen kanssa, jotta kaikki uudistamiseen soveltuvat öljyt ovat käytettävissä kyseiseen tarkoitukseen. Lisäksi vuoden 1986 *Abfallgesetz*in 5 b § takaa takaisinottojärjestelmän avulla, että polttomoottoriöljyt, jotka soveltuvat erityisen hyvin uudistettaviksi, ovat käytettävissä uudistamista varten.

17 Saksan hallitus ei katso tarpeelliseksi antaa uudistamiselle sille jo voimassa olevilla säännöksillä annettua etusijaa parempaa etusijaa Saksassa vallitsevista teknisistä, taloudellisista ja järjestelyihin liittyvistä pakottavista syistä.

18 Se täsmentää tältä osin, että sen käsityksen mukaan direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa käytettyä termiä "Sachzwänge" * ei saa tulkita suppeasti. Artiklan sanamuoto jo osoittaa, että etusijan antaminen uudistamiselle edellyttää negatiivisena edellytyksenä, että mikään pakottava syy ei ole esteenä sille. Jos yhteisön lainsäätäjä olisi tarkoittanut pakottaviin syihin viittaamalla tämän viittauksen suppeasti tulkittavaksi poikkeusäännökseksi, se olisi asettanut uudistamisen pääsäännöksi, jonka perässä olisi seurannut erikseen ilmaistu poikkeus.

19 Saksan hallituksen mukaan siitä, että pakottavia syitä koskevaa sanamuotoa ei pidä tulkita suppeasti, seuraa erityisesti, että niitä ei saa arvioida yksi kerrallaan ja abstraktisti, vaan kumulatiivisesti ja kokonaisnäkemyksen avulla.

20 Direktiivissä 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, ei myöskään määritellä millään tavoin sisällöltään erityisen epämääräistä käsitettä "tekniset, taloudelliset ja järjestelyihin liittyvät pakottavat syyt". Saksan hallitus päättelee tämän perusteella, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden arvioidessa, onko direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja pakottavia syitä olemassa.

21 Saksan hallitus mainitsee teknisinä pakottavina syinä jäteöljyn uudistamisen kautta valmistettavan perusöljyn tuotantokapasiteetin riittämättömyyden ja joidenkin uudelleenjalostettujen tuotteiden teknisen laadun, joka ei vastaa kuluttajien odotuksia.

* — Suomentajan huomautus: Direktiivin suomenkielisessä toisinnossa tämä termi ei esiinny nimenomaisesti tässä kohtaa, vaan on käytetty ilmaisua "jos se on — — mahdollista", mutta saman artiklan 2 kohdassa siitä on käytetty termiä "pakottavat syyt".

22 Taloudelliset pakottavat syyt johtuvat ennen kaikkea uudelleenjalostamisen kannattamattomuudesta, joka johtuu etenkin perusöljyn alhaisesta hinnasta, tämän tuotteen kysynnän laskusta ja vaikeuksista myydä uudelleenjalostamalla valmistettuja öljyjä. Laajemman etusijan antaminen jäteöljyjen uudistamiselle voisi saada yritykset ryhtymään huonoihin investointeihin, esimerkiksi laajentamaan olemassa olevaa perusöljyn tuotantokapasiteettia ilman laajennusta vastaavaa kysyntää. Lisäksi uudistamiselle annettavan etusijan vahvistaminen muuttaisi markkinoiden rakennetta ja vaikuttaisi haitallisesti muihin talouden toimijoihin, kuten itsenäisiin jäteöljyjen kerääjiin tai sementtiteollisuuteen ja muihin jäteöljyjä polttoaineena käyttäviin yrityksiin.

23 Saksan hallitus huomauttaa järjestelyihin liittyvien pakottavien syiden osalta, että Saksassa on ainoastaan kaksi yritystä, jotka valmistavat perusöljyä jäteöljyjä uudistamalla ja että laajemman etusijan antamisessa uudistamiselle on vaarana se, että nämä kaksi yritystä saatetaan monopoliasemaan.

24 Saksan hallitus esittää edellä olevien seikkojen johdosta epäilyksensä siitä, onko uudistamiselle mahdollista antaa olemassa olevaa laajempaa etusijaa. Sen mukaan velvollisuus tarjota jäteöljyjä ensiksi perusöljyn tuottajayrityksille ei olisi yhteisön oikeuden mukainen. Lisäksi jäteöljyjen jakamisesta tehtävät vapaaehtoiset sopimukset olisivat kartellisääntöjen vastaisia. Jäteöljyjen uudistamiseksi perusöljyksi maksetut tuet on lakkautettu eikä liittohallitus halua ottaa niitä uudelleen käyttöön, sillä ne olisivat epäedullisia toisille yrityksille ja olisivat perustamissopimuksessa kiellettyjä tukia. Koska voiteluaineita ei veroteta erikseen Saksassa, uudistamista ei myöskään voida edistää veroeduin. Bundesrat kieltäytyi verottamasta polttoaineeksi käytettäviä jäteöljyjä sillä perusteella, että tällaisen veron ainoana vaikutuksena olisi se, että polttoaineena jäteöljyä käyttäville yrityksille, kuten sementtitehtaille, aiheutuvat kustannukset nousisivat ilman, että tällä tavoin saataisiin kuitenkaan suunnattua jäteöljyvirtaa jäteöljyn uudistamisesta huolehtiville yrityksille. Saksan hallitus muistuttaa tässä kohtaa siitä, että luvan antamisesta jäsenvaltioille soveltaa tai edelleen soveltaa tiettyihin erityistarkoituksiin käytettyihin kivennäisöljyihin valmisteveron alennuksia tai vapautuksia valmisteverosta direktiivissä 92/81/ETY säädetyn menettelyn

mukaisesti 30 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyssä neuvoston päätöksessä 97/425/EY (EYVL L 182, s. 22) Saksan liittotasavallalle on annettu lupa soveltaa edelleen uudelleen polttoaineena käytettäviin jäteöljyihin kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12) säädettyä vapautusta valmisteverosta ja siitä, että komissio ei voi vaatia jäsenvaltiota tekemään sellaista, mistä se on vapautettu neuvoston direktiivillä.

25 Komissio toteaa, että Saksan liittotasavallan mainitsemissa säännöksissä, joilla se väittää panneensa täytäntöön direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, määritellään jäteöljyn uudistamista koskevat edellytykset, mutta ei anneta sille minkäänlaista etusijaa. Komissio viittaa tältä osin Bundesratin 31.1.1997 tekemään päätökseen, jossa tämä kehotti Saksan liittohallitusta "panemaan täytäntöön direktiivin 74/439/ETY, jossa on säädetty asetettavaksi uudistaminen etusijalle jäteöljyjen käsittelyssä".

26 Komissio väittää, että direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa oleva maininta "tekniset, taloudelliset ja järjestelyihin liittyvät pakottavat syyt" on poikkeussäännös ja että sitä on sellaisena tulkittava suppeasti.

27 Komissio katsoo, että Saksan hallitus ei ole näyttänyt, että olisi olemassa teknisiä pakottavia syitä, sillä toisaalta yritykset voisivat rakentaa uutta tuotantokapasiteettia, vaikka Saksan liittotasavalta antaisi etusijan jäteöljyjen uudistamiselle, ja toisaalta muiden teknisten menetelmien avulla uudistamisessa voidaan valmistaa kuluttajien teknisiä vaatimuksia ja kysyntää vastaavia tuotteita.

28 Komissio toteaa lisäksi, että direktiivillä 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, juuri pyritään uudistamista suosimalla taistelemaan Saksan hallituksen pakottavana taloudellisena syynä pitämää uudistamisen kannattamattomuutta vastaan.

29 Komissio toteaa jäteöljyn uudistamiselle annettavan etusijan vuoksi uudistamisesta huolehtiville yrityksille syntyvästä monopoliasemasta, että sellaisen aseman syntymisestä on tuskin vaaraa, sillä uudistamisesta huolehtivien yritysten ahdinko loppuu, jos uudistaminen muuttuu taloudellisesti kannattavammaksi. Ilmoitus markkinoiden rakenteen muuttumisesta ei myöskään ole todellinen järjestelyihin liittyvä pakottava syy.

30 Komissio toteaa, ettei se ymmärrä, miten direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut järjestelyihin liittyvät pakottavat syyt estäisivät Saksan liittotasavaltaa toteuttamasta tarkastelemiaan toimenpiteitä. Komissio toteaa tältä osin, että "velvollisuus tarjota" jäteöljyjä uudistamisesta huolehtiville yrityksille ei ole välttämättä vastoin yhteisön oikeutta, ja viittaa direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään sellaisen järjestelmän olevan mahdollinen siinä tapauksessa, että esimerkiksi 3 artiklassa määriteltyä lopullista tavoitetta ei voida muutoin saavuttaa. Komissio korostaa, että Bundesratin tahto olla kantamatta valmisteveroa poltettavasta jäteöljystä perustuu poliittiseen näkemykseen, eikä direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklassa tarkoitettuun järjestelyihin liittyvään pakottavaan syyhyn. Komissio katsoo, että sellaisen veron kantaminen voisi olla kannustavaa uudistamisen kannalta, ja muistuttaa siitä, että sellaisen valmisteveron kantamisvelvollisuudesta on säädetty direktiivissä 92/81/ETY. Saksan liittotasavallalle on annettu ainoastaan poikkeuksena lupa soveltaa edelleen lämmityspolttoaineena käytettyihin jäteöljyihin vapautusta valmisteverosta.

31 Komissio viittasi istunnossa myös direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 14 ja 15 artiklassa nimenomaisesti säädettyyn mahdollisuuteen suorittaa yrityksille, jotka keräävät jäteöljyä ja/tai huolehtivat siitä, korvauksia, joita ei tästä syystä voida katsoa EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) vastaisiksi tuiksi.

32 Tältä osin on todettava, että Saksan lainsäädäntöä tutkittaessa ilmenee, että missään kansallisessa säännöksessä ei säädetä annettavaksi uudistamiselle etusijaa jäteöljyjen käsittelyssä.

33 Kuten Saksan hallitus huomauttaa, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset olisi samanmuotoisina ja sanasta sanaan toistettava nimenomaisella erityisellä säännöksellä, vaan yleinen oikeudellinen asiaintila voi olla riittävä, jos se on tarpeeksi selkeä ja täsmällinen varmistamaan todella direktiivin täyden soveltamisen (ks. mm. asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990, Kok. 1990, I-851, 6 kohta).

34 Vaikka säännökset, joilla Saksan hallitus on selittänyt panneensa täytäntöön direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, muodostavat oikeudellisen asiaintilan, jossa jäteöljyjen keräämisen järjestämisellä ja velvollisuudella erotella kierrätettäviksi soveltuvat öljyt muista on vahvistettu uudistamista koskevat edellytykset, ja jotka osoittavat, että tämäntyyppiselle käsittelylle on annettu suurempi paino, tästä asiaintilasta ei kuitenkaan käy mitenkään ilmi, että tälle käsittelylle olisi annettu etusija muihin käsittelyihin nähden pakottavin toimenpitein tai kannustavin toimenpitein.

35 Tältä osin on syytä palauttaa mieliin, että yksi direktiivin 87/101/ETY päätavoitteista oli antaa etusija uudistamisen kautta tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle. Tätä direktiivin toisessa perustelukappaleessa ilmaistua tavoitetta perustellaan sillä, että uudistaminen on tarkoituksenmukaisin keino käyttää uudelleen jäteöljyjä, kun otetaan huomioon sen avulla aikaansaatavat energiansäästöt.

36 Siitä, että jäsenvaltiossa on teknisiä, taloudellisia ja järjestelyihin liittyviä pakottavia syitä, jotka estävät sitä antamasta etusijaa uudistamisella tapahtuvalle käsittelylle, seuraa, että on noudatettava toissijaista, direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä velvollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäteöljyjen polttaminen tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävin edellytyksin direktiivin säännösten mukaisesti. Tämän velvollisuuden syntyminen edellyttää kuitenkin, että 3 artiklan 2 kohdan lopussa säädetty ehto, "että tällainen polttaminen on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta järkevää," täyttyy.

37 Siten ainoastaan siinä tapauksessa, että jäteöljyjä ei uudisteta eikä polteta direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista pakottavista syistä, jäsenvaltioita koskee tämän artiklan 3 kohdassa ilmaistu vielä toissijaisempi velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäteöljyt hävitetään turvallisesti taikka niiden varastointia tai kaatopaikalle sijoittamista valvotaan.

38 Siltä osin kuin kysymys on direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista "teknisistä, taloudellisista ja järjestelyihin liittyvistä pakottavista syistä", on todettava, että tämä ilmaisu on osa säännöstä, jossa ilmaistaan yleiskattavasti jäsenvaltioille asetettu velvollisuus, ja että sitä ei voida sellaisena tulkita komission ehdottamalla tavalla suppeasti.

39 Direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että yhteisön lainsäätäjä ei ole tarkoittanut viittauksella "tekniset, taloudelliset ja järjestelyihin liittyvät pakottavat syyt" säätää rajoitettuja poikkeuksia yleiseen soveltamissääntöön, vaan määritellä etusijan antamisesta jäteöljyjen uudistamalla tapahtuvalle käsittelylle koostuvan positiivisen velvollisuuden soveltamisala ja sisältö.

40 Vastoin Saksan hallituksen väitettä pakottavien syiden määrittäminen ei kuulu yksinomaisesti jäsenvaltioiden arvioitaviin kysymyksiin. Paitsi että jäsenvaltioiden yksinomainen tulkinta olisi yhteisön oikeuden yhtenäisen tulkinnan ja soveltamisen periaatteen vastaista, minkä lisäksi siitä, että uudistamalla tapahtuvan käsittelyn on oltava yhteensopivaa teknisten, taloudellisten ja järjestelyihin liittyvien pakottavien syiden kanssa, muodostuisi edellytys, jonka toteutuminen riippuisi täysin kyseisen jäsenvaltion hyvästä tahdosta, minkä johdosta säännöksessä asetettu velvollisuus voisi tätä jäsenvaltiota kohtaan menettää kokonaan merkityksensä.

41 Näin ollen teknisiä, taloudellisia ja järjestelyihin liittyviä pakottavia syitä koskevaa sääntöä on tulkittava direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, muihin säännöksiin nähden, jotta kokonaisuudelle voidaan antaa tehokas vaikutus.

42 Tämä pakottavia syitä koskeva sääntö on ymmärrettävä suhteellisuusperiaatteen ilmaukseksi, jossa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus toteuttaa asianmukaiset ja päämäärään eli uudistamisella tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle annettavaan etusijaan nähden oikeassa suhteessa olevat toimenpiteet siten, että tämän positiivisen velvollisuuden rajana on direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tekniset, taloudelliset ja järjestelyihin liittyvät pakottavat syyt.

43 Asian tarkastelusta Saksan hallituksen tavoin, jonka mukaan jäsenvaltiossa vallitsevasta teknisestä, taloudellisesta ja järjestelyihin liittyvästä tilanteesta johtuvat seikat ovat sellaisia pakottavia syitä, jotka ovat esteenä direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamiselle, seuraisi, että tämä säännös menettäisi kokonaan tehokkaan vaikutuksensa, koska jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta rajoittaisi vallitsevan tilanteen säilyttäminen ennallaan, mistä seuraisi, ettei tällä säännöksellä asetettaisi mitään todellista velvollisuutta.

44 Tässä tapauksessa on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole toteuttanut yhtään konkreettista toimenpidettä, jonka tarkoituksena olisi varmistaa uudistamalla tapahtuvan jäteöljyjen käsittelyn etusija, ja että se tyytyy ainoastaan vetoamaan omaan määrittelyynsä pakottavista syistä ja alueellaan vallitsevaan tilanteeseen perustellakseen sen, miksi direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole ollenkaan toteutettu.

45 Vaikka oli olemassa korvauksen muodossa suoritettava kannustin uudistamisen suosimiseksi ja vaikka tällaisen korvauksen maksaminen oli periaatteessa direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 14 artiklan mukaista, korvaus on päinvastoin lakkautettu äskettäin annetulla lailla.

46 Lisäksi Saksan liittotasavalta on päättänyt, että se soveltaa edelleen lämmityspolttoaineena käytettyihin jäteöljyihin vapautusta valmisteverosta, millä se rohkaisee siten näiden öljyjen polttamista vastoin direktiivillä 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, olevaa tavoitetta, vaikka näiden öljyjen verottamisesta on

säädetty direktiivissä 92/81/ETY yleisesti ja vaikka erityistä maksujen perimistä koskeva periaate on myös hyväksytty direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 15 artiklassa.

47 Tältä osin on syytä täsmentää, että mahdollisuudesta soveltaa edelleen lämmityspolttoaineena käytettyihin jäteöljyihin vapautusta valmisteverosta, minkä neuvosto on hyväksynyt 30.6.1997 tekemällään päätöksellä, ei seuraa, että se estäisi ottamasta huomioon sellaisia verotuksellisia toimenpiteitä, joita Saksan liittotasavalta olisi voinut säätää noudattaakseen direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan täytäntöön panemista koskevaa velvollisuuttaan.

48 Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole määrittää, mitä toimenpiteitä jäsenvaltion olisi täytynyt toteuttaa direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan täytäntöön panemiseksi, mutta sen sijaan sen kuuluu tutkiessaan sitä, oliko tässä artiklassa tarkoitettuja pakottavia syitä olemassa, selvittää, oliko asiassa mahdollista toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on antaa etusija uudistamalla tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle ja jotka täyttävät sen edellytyksen, että uudistamisen on oltava tekniseltä, taloudelliselta ja järjestelyjen kannalta järkevää.

49 Tämän osalta riittää, että todetaan, että oli olemassa tietty määrä toimenpiteitä, joilla voidaan myötävaikuttaa tavoitteen eli uudistamalla tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle annettavan etusijan toteutumiseen, ja että niiden toteuttaminen oli mahdollista teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta, mutta että Saksan liittotasavalta ei ole toteuttanut yhtään näistä toimenpiteistä, vaan on päinvastoin lakannut soveltamasta niistä yhtä eikä ole millään asianmukaisella tavalla yrittänyt saavuttaa direktiivillä 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, olevaa tavoitetta.

50 Tästä seuraa, että on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan

mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä etusijan antamiseksi uudistamalla tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle, vaikka se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista.

## Oikeudenkäyntikulut

51 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

**1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1986 annetulla neuvoston direktiivillä 87/101/ETY, 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut**

**tarvittavia toimenpiteitä etusijan antamiseksi uudistamalla tapahtuvalle jäteöljyjen käsittelylle, vaikka se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja