YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

25 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-203/96,

jonka Nederlandse Raad van State (Alankomaat) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV ym.

vastaan

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 34, 86, 90 ja 130 t artiklan, jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), sekä 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 (EYVL L 30, s. 1) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm (esittelevä tuomari) sekä tuomarit G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray ja G. Hirsch,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Chemische Afvalstoffen Düsseldorp BV ym., edustajinaan asianajaja B. J. M. Veldhoven, Haag, asianajaja O. W. Brouwer, Amsterdam, ja asianajaja F. P. Louis, Bryssel,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön vt. oikeudellinen neuvonantaja J. G. Lammers,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö C. de Salins ja saman osaston apulaisulkoasiainsihteeri R. Nadal,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet H. van Vliet ja M. Condou,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV ym:n, edustajinaan O. W. Brouwer ja F. P. Louis, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. S. van den Oosterkamp, Tanskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön osastopäällikkö P. Biering, ja komission, asiamiehenään H. van Vliet, 3.7.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.10.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Alankomaiden Raad van State on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 23.4.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.6.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 34, 86, 90 ja 130 t artiklan, jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi), sekä 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 (EYVL L 30, s. 1; jäljempänä asetus) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa valittajina ovat Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (jäljempänä Dusseldorp), Factron Technik GmbH (jäljempänä Factron) ja Dusseldorp Lichtenvoorde BV (jäljempänä Dusseldorp Lichtenvoorde) ja vastapuolena on Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-

beheer (Alankomaiden asunto-, kaavoitus- ja ympäristöministeri, jäljempänä ministeri) ja joka koskee jätteiden vientiä Saksaan siellä hyödynnettäväksi.

Yhteisön lainsäädäntö

Direktiivi

3 Direktiivin 1 artiklassa määritellään ensinnäkin jätteistä huolehtimistoimet viittaamalla liitteeseen II A ja toiseksi jätteiden hyödyntämistoimet viittaamalla liitteeseen II B, ja näissä kummassakin liitteessä on täsmällinen luettelo kyseisistä toimista.

4 Direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa vahvistetaan seuraavat tavoitteet: ensiksi estäminen, vähentäminen, hyödyntäminen ja käyttäminen; tämän jälkeen ihmisten terveyden suojelu ja ympäristönsuojelu jätteiden käsittelyssä riippumatta siitä, onko jätteet tarkoitettu huolehdittavaksi vai hyödynnettäväksi; ja lopuksi yhtenäisen jätteenkäsittelyverkoston perustaminen yhteisön tasolla ja mahdollisuuksien mukaan kansallisella tasolla.

5 Direktiivin 5 artiklassa säädetään siten seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, tarvittaessa tai milloin on suositeltavaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa, perustaakseen yhte-

näisen 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."

6 Direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan jätehuoltosuunnitelmia 3, 4 ja 5 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja ne voivat toteuttaa toimenpiteitä estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia.

Asetus

7 Asetus koskee muun muassa jäsenvaltioiden välisiä jätteiden siirtoja.

8 Asetuksen II osastossa, jonka otsikkona on "Jäsenvaltioiden väliset jätteiden siirrot", on kaksi erillistä lukua, joista toinen koskee huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon sovellettavaa menettelyä (A luku) ja toinen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon sovellettavaa menettelyä (B luku). Tätä jälkimmäistä jätelajia koskeva menettely ei ole yhtä pakottava kuin ensimmäiseen lajiin sovellettava menettely.

9 Huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevaan A lukuun kuuluvan 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

"i) 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."

10 Sitä vastoin hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevassa B luvussa ei mainita omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita.

11 Asetuksen B lukuun kuuluvan 7 artiklan 2 kohdassa ja 4 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jätteen lähettävän valtion, vastaanottavan valtion ja kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat kolmenkymmenen päivän kuluessa vastaanottovahvistuksen lähettämisestä vastustaa siirtoa. Tämä vastustaminen perustuu tämän artiklan 4 kohtaan. Siitä ilmoitetaan ilmoituksen tekijälle ja muille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille kirjallisena edellä mainitussa määräajassa.

— —

4. a) Jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan:

— direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti

tai

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

—— ."

Kansallinen lainsäädäntö

12 Alankomaiden kesäkuussa 1993 vahvistaman vaarallisten jätteiden pitkän tähtäimen jätehuoltosuunnitelman (jäljempänä jätehuoltosuunnitelma) 6 kohdan viidennessä alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Jos ulkomailla on laadultaan parempi käsittelytekniikka tai jos määrätyn jätteen käsittelykapasiteetti on riittämätön Alankomaissa, jätteen vienti on sallittua, jollei tämä estä Alankomaita toteuttamasta vähintään vastaavaa jätehuoltoa. Tässä tapauksessa odotettaessa sen toteuttamista jätteet varastoidaan."

13 Jätehuoltosuunnitelman toisen osan alakohtaisessa suunnitelmassa nro 19 täsmennetään, että öljynsuodattamien vienti ei ole sallittua, jos niiden käsittely ulkomailla ei ole laadultaan parempi kuin Alankomaissa.

14 Jätehuoltosuunnitelman toisen 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.

15 Tavoitteeseen, jonka mukaan jätteistä huolehditaan parhaalla mahdollisella tavalla, on tässä alakohtaisessa suunnitelmassa pyritty myös antamalla AVR Chemie CV:lle (jäljempänä AVR Chemie) niin sanottu jätehuoltotehtävä (afvalmanagementfunctie). AVR Chemie on siten osoitettu ainoaksi lopulliseksi toimijaksi poltettaessa vaarallisia jätteitä korkeatehoisessa pyörivässä uunissa. Ainoastaan AVR Chemie saa viedä tällaisessa uunissa poltettavia jätteitä, ja sen vientiluvassa asetetaan rajoituksia epätoivottujen hinnannousujen välttämiseksi.

16 AVR Chemie on perustettu kommandiittiyhtiöksi, jonka osakkaina ovat Alankomaiden valtio, Rotterdamin kunta sekä kahdeksan teollisuusyritystä, joista yksi on Akzo Nobel Nederland. Alankomaiden valtiolla ja Rotterdamin kunnalla on yhteensä 55 prosentin omistusosuus AVR Chemiestä.

17 Ympäristöministeriön jäteosaston johtaja on myös Alankomaiden edustaja AVR Chemien valvontaneuvostossa. Tämän osaston tehtävänä on määritellä Alankomai-

den jätteiden vientiä koskeva politiikka, ja se tekee konkreettiset päätökset siitä, onko vienti hyväksyttävä vai kiellettävä.

Tosiseikat

18 Dusseldorp haki vuonna 1994 lupaa viedä Saksaan 2 000 ja 60 tonnin suuruiset kaksi erää öljynsuodattimia ja niihin liittyvää jätettä Factronin käsiteltäväksi.

19 Ministeri esitti 22.8.1994 tekemillään kahdella päätöksellä vastalauseet jätehuoltosuunnitelman määräysten ja asetuksen 7 artiklan 2 kohdan ja 4 kohdan a alakohdan nojalla.

20 Dusseldorp, Factron ja Dusseldorp Lichtenvoorde esittivät 13.9.1994 oikaisuvaatimuksen näiden päätösten osalta.

21 Alankomaiden ympäristöministeriön kahden virkamiehen vierailtua Factronin laitoksilla ministeri katsoi uudessa, 8.12.1994 tekemässään päätöksessä, että asianomaisten oikaisuvaatimukset olivat perusteettomia, koska Factronin suorittama

käsittely ei ollut laadultaan parempi kuin alankomaalaisen jätteiden muuntamis- ja jätehuoltoyrityksen AVR Chemien suorittama käsittely.

22 Dusseldorp, Factron ja Dusseldorp Lichtenvoorde valittivat 18.1.1995 Raad van Stateen, jossa ne vaativat tätä tuomioistuinta kumoamaan 8.12.1994 tehdyn ministerin päätöksen, joka ei niiden mukaan ole yhteensopiva yhteisön oikeuden säännösten kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

23 Koska kansallisen tuomioistuimen mielestä oli epäselvää, voidaanko hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon soveltaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita, sellaisina kuin ne pantu täytäntöön jätehuoltosuunnitelmassa, se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat neljä ennakkoratkaisukysymystä:

"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 tarkoitettu-

jen 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?

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?

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

4) Onko Alankomaiden viranomaisten AVR Chemie CV:lle jätehuoltosuunnitelman II osan alakohtaisessa suunnitelmassa nro 10 myöntämä yksinoikeus polttaa vaarallista jätettä yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan

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

Ensimmäinen kysymys

24 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään, onko direktiiviä ja asetusta tulkittava siten, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon voidaan soveltaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita. Mikäli tähän vastataan kieltävästi, se kysyy, voivatko jäsenvaltiot laajentaa 130 t artiklan perusteella näiden periaatteiden soveltamista tällaisiin jätteisiin.

Direktiivin ja asetuksen tulkinta

25 Alankomaiden ja Tanskan hallitusten mukaan se, että direktiivissä ja asetuksessa ei ole nimenomaisesti mainittu omavaraisuus- ja läheisyysperiaatetta hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta, ei estä näiden periaatteiden soveltamista tällaisiin jätteisiin. Direktiivin 7 artiklassa luetellaankin jätehuoltosuunnitelmiin sisällytettävät tiedot tavalla, joka ei ole tyhjentävä.

26 Dusseldorp, Ranskan hallitus ja komissio katsovat sitä vastoin, että sen vuoksi, että direktiivissä ja asetuksessa ei ole nimenomaista mainintaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteista hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta, sekä asetuksen systematiikan vuoksi näitä periaatteita ei voida ottaa huomioon hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta.

27 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että direktiivin 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot laativat jätehuoltosuunnitelmia erityisesti 3, 4 ja 5 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Näistä säännöksistä ainoastaan 5 artiklassa viitataan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin ja silloinkin yksinomaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta. Myös seitsemäs perustelukappale, jossa viitataan näihin periaatteisiin, koskee yksinomaan tätä jätelajia.

28 Asetuksessa nämä periaatteet mainitaan nimenomaisesti ainoastaan 10. perustelukappaleessa, jossa ne yhdistetään yksinomaan huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin, ja 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa ja b alakohdassa, joissa vahvistetaan, mitä toimenpiteitä jäsenvaltiot sekä lähettävän ja vastaanottavan maan toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa periaatteiden soveltamiseksi. Koska tämä säännös kuuluu asetuksen II osaston A lukuun, se koskee ainoastaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa.

29 Asetuksen 7 artiklassa, joka kuuluu hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä koskevaan B lukuun ja joka vastaa edellä mainittua 4 artiklaa, ei säädetä mahdollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamiseksi.

30 Siten direktiivin ja asetuksen säännöksistä sekä asetuksen systematiikasta ilmenee, että kummallakaan säädöksellä ei ole tarkoitettu, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita sovellettaisiin hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin.

31 Tämä päätelmä on vahvistettu jätepolitiikasta 7.5.1990 annetulla neuvoston päätöslauselmalla (EYVL C 122, s. 2), johon direktiivin toisessa perustelukappaleessa viitataan. Tässä päätöslauselmassa neuvosto täsmentää, että jätteitä koskevaa omavaraisuuden tavoitetta ei sovelleta kierrätykseen.

32 Lisäksi alkuperäisen asetusehdotuksen [KOM(90) 415 lopullinen — SYN 305, 26.10.1990] perustelukappaleissa todetaan, että läheisyyskriteerillä voidaan perustella se, että viranomaiset osallistuvat jätteistä huolehtimiseen. Tätä kriteeriä ei mainita hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta, ja niihin saatetaan soveltaa ainoastaan ympäristön kannalta järkevän jätehuollon periaatetta.

33 On syytä korostaa, että ero huolehdittavaksi ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden käsittelyssä heijastaa kummankin jätelajin erilaista asemaa yhteisön ympäristöpolitiikan kehittämisessä. Ainoastaan hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden avulla voidaan toteuttaa asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua hyödyntämisen ensisijaisuuden periaatetta. Edistääkseen jätteiden hyödyntämistä koko yhteisössä, erityisesti tuomalla esiin kaikkein tehokkaimmat menetelmät, yhteisön lainsäätäjä on säätänyt, että tämän jätelajin on voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioissa niiden käsittelemistä varten, edellyttäen että kuljettaminen ei aiheuta vaaraa ympäristölle. Näin ollen näiden jätteiden jäsenvaltioiden välistä kuljetusta varten on otettu käyttöön joustavampi menettely, jossa ei noudateta omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita.

34 Edellä esitetyn perusteella on siis katsottava, että asetusta ja direktiiviä on tulkittava siten, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita ei sovelleta hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin.

Perustamissopimuksen 130 t artiklan tulkinta

35 Dusseldorpin ja komission mukaan asetuksella on täysin yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden välistä jätteiden siirtoa koskevat säännöt siten, että jäsenvaltiot voivat pääsääntöisesti estää jätteiden siirron ainoastaan tämän asetuksen perusteella. Lisäksi perustamissopimuksen 130 t artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdolli-

suus antaa uutta lainsäädäntöä ainoastaan, jos annettavat oikeussäännöt ovat yhteensopivia muun muassa perustamissopimuksen 30 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa. Dusseldorpin ja komission mukaan jätehuoltosuunnitelma sisältää perustamissopimuksen 34 artiklassa kiellettyjä viennin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jotka eivät ole oikeutettuja ympäristönsuojelua koskevien pakottavien vaatimusten vuoksi eivätkä myöskään EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella.

36 Alankomaiden hallituksen mukaan asetuksen sanamuodosta ja systematiikasta sekä perustamissopimuksen 130 t artiklasta voidaan päätellä, että 130 s artiklan nojalla toteutetuilla toimenpiteillä pyritään yhdenmukaistamaan ainoastaan suojelun vähimmäistaso. Näin ollen mikään ei estä jäsenvaltioita pyrkimästä 130 t artiklan perusteella tiukempaan suojelutasoon. Lisäksi jätehuoltosuunnitelma ei ole perustamissopimuksen vastainen eikä varsinkaan sisällä vientikieltoa. Toissijaisesti Alankomaiden hallitus väittää, että vaikka jätehuoltosuunnitelmaan sisältyisikin 34 artiklassa tarkoitettu vientikielto, tämä kielto on perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla perusteltu, koska sillä pyritään siihen, että jätteistä huolehditaan parhaalla mahdollisella tavalla ja että jätehuollon jatkuvuus turvattaisiin ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

37 On todettava, että direktiivi ja asetus on annettu perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella, jossa viitataan perustamissopimuksen 130 t artiklaan.

38 Perustamissopimuksen 130 t artiklassa määrätään seuraavaa:

"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."

39 Näin ollen on tutkittava tämän määräyksen mukaisesti, ovatko jätehuoltosuunnitelmassa toteutetun kaltaiset toimenpiteet, joilla sovelletaan omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, yhteensopivia perustamissopimuksen 34 artiklan kanssa.

40 Kyseisessä artiklassa kielletään viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä määräyksessä tarkoitetaan kansallisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena tai vaikutuksena on erityisesti viennin rajoittaminen ja siten sellaisen tilanteen aiheuttaminen, jossa jäsenvaltion sisäistä kauppaa ja vientikauppaa ei kohdella tasapuolisesti, vaan kotimaan tuotannolle tai kyseisen valtion sisäiselle kaupalle taataan erityisiä etuja (asia 155/80, Oebel, tuomio 14.7.1981, Kok. 1981, s. 1993, 15 kohta).

41 Jätehuoltosuunnitelman toisen osan alakohtaisessa suunnitelmassa nro 19 todetaan, että vientiä ei sallita, jollei öljynsuodattimien käsittely ole ulkomailla laadultaan parempi kuin Alankomaissa.

42 On todettava, että tällaisen määräyksen tavoitteena ja vaikutuksena on viennin rajoittaminen ja erityisen edun takaaminen kotimaan tuotannolle.

43 Alankomaiden hallitus väittää kuitenkin, että jätehuoltosuunnitelman edellä mainittu määräys voidaan perustella ympäristönsuojelua koskevalla pakottavalla vaatimuksella. Alankomaiden hallituksen mukaan kyseiset toimenpiteet ovat välttämättömiä, jotta AVR Chemie voi toimia kannattavasti niin, että sillä on riittävästi materiaalia huolehtimistoimia varten, ja jotta sille voidaan taata öljynsuodattimien riittävä toimittaminen niiden polttoaineena käyttämistä varten. Jos toimitukset

eivät ole riittäviä, AVR Chemien on käytettävä polttoainetta, joka ei ole ympäristön kannalta yhtä turvallinen, tai hankittava muita polttoaineita, jotka ovat ympäristön kannalta yhtä turvallisia mutta jotka aiheuttavat lisäkustannuksia.

44 Vaikka oletettaisiin, että kyseinen kansallinen toimenpide voitaisiin perustella ympäristönsuojelua koskevilla vaatimuksilla, riittää kun todetaan, että Alankomaiden hallituksen esittämät väitteet kotimaisen yrityksen AVR Chemien kannattavuudesta ja sille aiheutuvista kustannuksista ovat taloudellisia väitteitä. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei voida pitää sellaisina syinä, joiden vuoksi perustamissopimuksessa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuisen periaatteen rajoittaminen voisi olla perusteltua (asia C-120/95, Decker, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1831, 39 kohta).

45 Toiseksi Alankomaiden hallitus katsoo, että jätehuoltosuunnitelman riidanalainen säännös on perusteltu perustamissopimuksen 36 artiklaan sisältyvän, ihmisten elämän ja terveyden suojelemista koskevan poikkeuksen vuoksi.

46 On syytä todeta, että tällaisella perustelulla olisi merkitystä, jos öljynsuodattimien käsittely muissa jäsenvaltioissa ja niiden kuljettaminen pitkiä matkoja niiden viennin vuoksi olisi vaaraksi ihmisten terveydelle ja elämälle.

47 Asiakirja-aineiston perusteella tästä ei kuitenkaan ole kysymys. Alankomaiden hallitus on ensinnäkin itse myöntänyt, että suodattimien käsittely Saksassa vastaa AVR Chemien suorittamaa käsittelyä. Toiseksi ei ole myöskään näytetty, että öljynsuodattimien kuljetus olisi vaaraksi ihmisten terveydelle tai elämälle.

48 Näin ollen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden viennin rajoitukset, sellaisina kuin ne on vahvistettu Alankomaiden säännöstössä, eivät ole olleet välttämättömiä ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti.

49 On siten katsottava, että sen tavoitteena ja vaikutuksena, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita sovelletaan öljynsuodattimien kaltaisiin hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, on näiden jätteiden viennin rajoittaminen ilman, että rajoittaminen olisi pääasian kaltaisessa tapauksessa perusteltua ympäristönsuojelua koskevien pakottavien vaatimusten vuoksi tai ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltio ei siten voi vedota perustamissopimuksen 130 t artiklaan perusteena sille, että se soveltaa tällaisiin jätteisiin omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita.

50 Tämän vuoksi ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä ja asetusta ei voida tulkita siten, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet soveltuisivat hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon. Jäsenvaltiot eivät voi perustamissopimuksen 130 t artiklan perusteella laajentaa näiden periaatteiden soveltamista tällaisiin jätteisiin, kun niiden soveltamisesta aiheutuu viennin este, joka ei ole perusteltu ympäristönsuojelua koskevan pakottavan vaatimuksen eikä yhdenkään perustamissopimuksen 36 artiklaan sisältyvän poikkeuksen vuoksi.

Toinen ja kolmas kysymys

51 Kansallinen tuomioistuin on esittänyt toisen ja kolmannen kysymyksen yksinomaan siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltuvan hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin joko direktiivin ja asetuksen nojalla tai perustamissopimuksen 130 t artiklan nojalla.

52 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, näihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Neljäs kysymys

53 Kansallinen tuomioistuin pohtii neljännessä kysymyksessään sitä, ovatko jätehuoltosuunnitelmassa toteutetun politiikan mukaisesti AVR Chemielle myönnetyn kaltaiset yksinoikeudet yhteensopivia perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklaan sisältyvien kilpailusääntöjen kanssa. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 97 kohdassa, kansallisen tuomioistuimen tarkoittamien yksinoikeuksien on katsottava sisältävän samalla sekä yleisen yksinoikeuden jätteiden polttamiseen että riidanalaiseen toimenpiteeseen perustuvan yksinoikeuden. Jälkimmäinen yksinoikeus koskee kieltoa viedä öljynsuodattimia, jollei käsittely ulkomailla ole laadultaan parempi kuin Alankomaissa.

54 Kansallinen tuomioistuin pyrkii siten selvittämään, onko perustamissopimuksen 90 artikla, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, esteenä jätehuoltosuunnitelman kaltaiselle säännöstölle, jonka perusteella jäsenvaltio määrää, että yritysten on toimitettava hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteensä, kuten öljynsuodattimet, kotimaiselle yritykselle, jolle jäsenvaltio on antanut yksinoikeuden polttaa vaarallisia jätteitä, jollei näiden jätteiden käsittely toisessa jäsenvaltiossa ole laadultaan parempi kuin tämän yrityksen suorittama käsittely.

55 Alankomaiden hallitus katsoo, ettei AVR Chemiellä ole yksinoikeuksia, joten 90 artikla ei ole sovellettavissa nyt esillä olevaan asiaan.

56 Dusseldorp katsoo puolestaan, että Alankomaiden viranomaisten AVR Chemielle myöntämät yksinoikeudet ovat yhteensopimattomia perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa. Lisäksi näitä oikeuksia ei voida perustella perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla, koska Alankomaiden jätehuoltojärjestelmän voimassa pitäminen voidaan varmistaa toimenpiteillä, jotka vaikuttavat kyseistä sääntelyä vähemmän kilpailuun ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

57 Komissio huomauttaa, että se, että jäsenvaltio myöntää tiettyjen jätteiden käsittelyluvan ainoastaan yhdelle alueellaan toimivalle yritykselle, ei ole sinänsä perustamissopimuksen 90 artiklan vastaista, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa.

58 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että AVR Chemielle on ainoana lopullisena toimijana annettu tehtäväksi vaarallisten jätteiden polttaminen. Tällä yrityksellä voidaan siten katsoa olevan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yksinoikeus.

59 Tämän määräyksen mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten ja etenkin sen kilpailusääntöjen kanssa.

60 Tältä osin on todettava, että kun yritykselle myönnetään koko jäsenvaltion alueella sovellettava yksinoikeus polttaa vaarallisia jätteitä, sille annetaan määräävä markkina-asema yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla (ks. tältä osin asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, 31 kohta).

61 Vaikka pelkästään määräävän markkina-aseman muodostaminen ei sinänsä ole perustamissopimuksen 86 artiklan vastaista, jäsenvaltio rikkoo 90 artiklassa asetettuja kieltoja, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, jos se saattaa lailla, asetuksella tai hallinnollisilla toimenpiteillä yrityksen, jolle se on antanut yksinoikeuksia, käyttämään väärin määräävää markkina-asemaansa (ks. asia C-18/88, GB-Inno-BM, tuomio 13.12.1991, Kok. 1991, s. I-5941, 20 kohta).

62 Asiakirja-aineistosta ilmenee tältä osin, että Alankomaiden hallitus on jätehuoltosuunnitelman perusteella kieltänyt pääasian valittajalta viennin ja näin tehdessään käytännössä velvoittanut sen toimittamaan hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä olevat öljynsuodattimet kotimaiselle yritykselle, jolla on yksinoikeus polttaa vaarallisia jätteitä, vaikka toisessa jäsenvaltiossa tarjottu käsittely vastaa laadultaan kotimaisen yrityksen suorittamaa käsittelyä.

63 Tällaisen velvoitteen vaikutuksena on se, että velvoitteella suositaan kotimaista yritystä niin, että sen annetaan käsitellä sellaiset jätteet, jotka oli tarkoitettu kolmannen yrityksen käsiteltäväksi. Velvoitteen seurauksena rajoitetaan siten markkinoita perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan vastaisesti, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa.

64 On kuitenkin tutkittava, voiko tämä velvoite olla perusteltu perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yleisen taloudellisen tarkoituksen vuoksi.

65 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tähän määräykseen voidaan vedota perusteltaessa jäsenvaltion toteuttamaa perustamissopimuksen 86 artiklan vastaista toimenpidettä sellaisen yrityksen hyväksi, jolle jäsenvaltio on myöntänyt yksinoikeuksia, jos tämä toimenpide on tarpeen yritykselle uskottujen

erityistehtävien hoitamiseksi ja jos se ei vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa (ks. tältä osin asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2533, 14 kohta ja asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 49 kohta).

66 Alankomaiden hallitus väittää tältä osin, että riidanalaisella säännöstöllä pyritään alentamaan vaarallisten jätteiden polttamista hoitavan yrityksen kustannuksia ja siten turvaamaan sen kannattavuus.

67 Vaikka tälle yritykselle uskotulla tehtävällä katsottaisiin olevan yleinen taloudellinen tarkoitus, Alankomaiden hallituksen on näytettävä kansallista tuomioistuinta tyydyttävällä tavalla, että tätä tavoitetta ei voida saavuttaa muillakin keinoilla, kuten julkisasiamies tuo esiin ratkaisuehdotuksensa 108 kohdassa. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaa voidaan siten soveltaa ainoastaan, jos näytetään, että kyseinen yritys ei kykenisi täyttämään sille uskottua tehtävää ilman riidanalaista toimenpidettä.

68 Näin ollen neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että perustamissopimuksen 90 artikla, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, on esteenä jätehuoltosuunnitelman kaltaiselle säännöstölle, jonka perusteella jäsenvaltio määrää, että yritysten on toimitettava hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteensä, kuten öljynsuodattimet, kotimaiselle yritykselle, jolle jäsenvaltio on antanut yksinoikeuden polttaa näitä vaarallisia jätteitä, jollei näiden jätteiden käsittely toisessa jäsenvaltiossa ole laadultaan parempi kuin tämän yrityksen suorittama käsittely, silloin kun tällä säännöstöllä suositaan tätä kotimaista yritystä ja vahvistetaan sen määräävää markkina-asemaa ilman objektiivista perustetta ja ilman, että tämä olisi tarpeen yleishyödyllisen tehtävän hoitamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

69 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden, Tanskan ja Ranskan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Nederlandse Raad van Staten 23.4.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) 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, ja 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 ei voida tulkita siten, että omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet soveltuisivat hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon. Jäsenvaltiot eivät voi EY:n perustamissopimuksen 130 t artiklan perusteella laajentaa näiden periaatteiden soveltamista tällaisiin jätteisiin, kun niiden soveltamisesta aiheutuu viennin este, joka ei ole perusteltu ympäristönsuojelua koskevan pakottavan vaatimuksen eikä yhdenkään kyseisen perustamissopimuksen 36 artiklaan sisältyvän poikkeuksen vuoksi.

2) EY:n perustamissopimuksen 90 artikla, tulkittuna yhdessä 86 artiklan kanssa, on esteenä jätehuoltosuunnitelman kaltaiselle säännöstölle, jonka perusteella jäsenvaltio määrää, että yritysten on toimitettava hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteensä, kuten öljynsuodattimet, kotimaiselle yritykselle, jolle jäsenvaltio on antanut yksinoikeuden polttaa näitä vaarallisia jätteitä, jollei näiden jätteiden käsittely toisessa jäsenvaltiossa ole laadultaan parempi kuin tämän yrityksen suorittama käsittely, silloin kun tällä säännöstöllä suositaan tätä kotimaista yritystä ja vahvistetaan sen määräävää markkina-asemaa ilman objektiivista perustetta ja ilman, että tämä olisi tarpeen yleishyödyllisen tehtävän hoitamiseksi.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja