YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2009 *

Asiassa C-411/06,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 2.10.2006,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Valero Jordana, M. Huttunen ja M. Konstantinidis, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään I. Anagnostopoulou ja U. Rösslein, prosessiosoite Luxemburgissa,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Moore ja K. Michoel, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajina,

joita tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, A. Adam ja G. Le Bras,

Itävallan tasavalta, asiamiehenään E. Riedl, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson, E. O'Neil ja S. Behzadi-Spencer, joita avustaa barrister A. Dashwood,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, L. Bay Larsen ja P. Lindh,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.1.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.3.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (EUVL L 190, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus) siltä osin kuin sen oikeudellisena perustana ei ole käytetty EY 175 artiklan 1 kohtaa ja EY 133 artiklaa vaan ainoastaan EY 175 artiklan 1 kohtaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Baselin yleissopimus

2 Baselissa 22.3.1989 allekirjoitetun vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen, joka on yhteisön puolesta hyväksytty 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1; jäljempänä Baselin yleissopimus), johdanto-osan kahdeksannesta kymmenenteen perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”ovat vakuuttuneita siitä, että vaaralliset jätteet ja muut jätteet on käsiteltävä siinä valtiossa, jossa ne on tuotettu, sikäli kuin tämä tapahtuu ympäristöä suojelevalla ja tehokkaalla tavalla,

tiedostavat myös, että sellaisten jätteiden siirron tuottajavaltiosta toiseen valtioon tulee olla sallittua vain, kun se tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä on sopusoinnussa tämän yleissopimuksen määräysten kanssa,

katsovat, että vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen tehostettu valvonta kannustaisi ympäristöä suojelevaan jätehuoltoon ja jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen vähentämiseen.”

3 Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa olevan määritelmän mukaan ”käsittely” tarkoittaa ”kaikkia tämän yleissopimuksen liitteessä IV mainittuja toimenpiteitä”. Kyseiseen liitteeseen IV sisältyy luettelo erilaisista käsittelymenetelmistä, joihin kuuluvat muun muassa tämän liitteen B osaan sisältyvät ”menetelmät, jotka

mahdollistavat jätteiden hyväksikäytön, kierrätyksen, talteenoton uudelleenkäyttöä varten, välittömän uudelleenkäytön tai vaihtoehtoisen käytön”.

Riidanalainen asetus

4 Riidanalainen asetus on annettu Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) säännösten korvaamiseksi ja ajan tasalle saattamiseksi. Viimeksi mainittu asetus, jonka perustana on ETY:n perustamissopimuksen 130 s artikla (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 175 artikla), on annettu muun muassa Baselin yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden panemiseksi täytäntöön.

5 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, että asetuksen tarkoituksena on myös hyödynnettävien jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnasta tehdyn päätöksen C(92)39/lopullinen muuttamisesta tehdyn taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) neuvoston päätöksen C(2001) 107/lopullinen (jäljempänä OECD:n päätös) sisällön saattaminen osaksi yhteisön lainsäädäntöä jäteluetteloiden yhdenmukaistamiseksi Baselin yleissopimuksen kanssa ja eräiden muiden vaatimusten tarkistamiseksi. Kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, tässä yhteydessä päätettiin selkeyden vuoksi myös sisällyttää asetukseen N:o 259/93 tehdyt useat muutokset yhteen ja samaan säädökseen.

6 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa lausutaan, että ”asetuksen pääasiallinen ja tärkein tavoite ja osatekijä on ympäristön suojelu, ja sen vaikutukset kansainväliseen kauppaan ovat ainoastaan toissijaisia”.

7 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan ”olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että siirrettäessä jätteitä yhteisössä tai tuotaessa niitä jäsenvaltioihin jätteiden huolto tapahtuu – – koko siirron ajan aina vastaanottomaassa tapahtuvaan hyödyntämiseen tai huolehtimiseen saakka vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua haittaa ympäristölle. Kun kyseessä on jätteen sallittu vienti yhteisöstä, olisi pyrittävä varmistamaan, että jätteen huolto tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla koko siirron ajan aina vastaanottajana olevassa kolmannessa maassa tapahtuvaan hyödyntämiseen tai huolehtimiseen saakka – –”.

8 Siltä osin kuin kysymys on saman asetuksen yhteensopivuudesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa, sen johdanto-osan 42 perustelukappaleessa lausutaan, että ”tämän asetuksen tavoitetta eli ympäristön suojelemisen varmistamista jätteitä siirrettäessä ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä – – toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. – – suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen”.

9 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetuksessa ”vahvistetaan jätteiden siirtoihin sovellettavat menettelyt ja valvontajärjestelmät, jotka riippuvat siirron lähtöpaikasta, vastaanottopaikasta ja reitistä, siirrettävän jätteen tyypistä sekä jätteeseen sen vastaanottopaikassa sovellettavasta käsittelystä”.

10 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan jätteiden siirtoihin,

a) jotka toteutetaan jäsenvaltioiden välillä joko kokonaan yhteisön alueella tai siten, että jätteet kuljetetaan kolmansien maiden kautta;

b) joissa jäte tuodaan yhteisöön kolmansista maista;

c) joissa jäte viedään yhteisöstä kolmansiin maihin;

d) jotka kulkevat yhteisön alueen kautta, kun jätteitä siirretään kolmansista maista ja kolmansiin maihin.”

11 Riidanalaisen asetuksen 2 artikla sisältää määritelmät, joista seuraavien mukaan asetuksessa tarkoitetaan

”30) ’tuonnilla’ kaikkea jätteen tuloa yhteisöön, lukuun ottamatta kauttakulkua yhteisön kautta;

31) ’viennillä’ toimintaa, jolla jäte viedään pois yhteisöstä, lukuun ottamatta kauttakulkua yhteisön kautta;

32) ’kauttakululla’ yhden tai useamman, muun kuin lähtö- tai vastaanottomaan kautta tapahtuvaa jätteen siirtoa tai suunniteltua siirtoa;

33) ’kuljetuksella’ jätteen maantie-, rautatie-, lento-, meri- tai sisävesikuljetusta;

34) ’siirrolla’ jätteen suunniteltua tai toteutettavaa kuljetusta sen hyödyntämistä tai siitä huolehtimista varten

a) maasta toiseen; tai

b) jonkin maan ja sen suojeluksessa olevien merentakaisten maiden ja alueiden tai muiden alueiden välillä; tai

c) jonkin maan ja jonkin sellaisen maa-alueen välillä, joka ei kansainvälisen oikeuden mukaan kuulu mihinkään maahan; tai

d) jonkin maan ja Etelämantereen välillä; tai

e) jostakin maasta jonkin edellä tarkoitetun alueen kautta; tai

f) jonkin edellä tarkoitetun alueen kautta ja kuljetus alkaa ja päättyy samassa maassa; tai

g) johonkin maahan joltakin maantieteelliseltä alueelta, joka ei kuulu minkään maan lainkäyttövaltaan”.

12 Riidanalaisen asetuksen II osastossa, jossa ovat asetuksen 3–32 artikla, käsitellään jätteiden siirtoja yhteisön alueella joko kulkemalla kolmannen maan kautta tai ilman tällaista kauttakulkua. Osastoon sisältyvät tämän asetuksen keskeiset säännökset, joissa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt jätteiden siirtoihin liittyvistä ilmoitus-, menettely- ja valvontavelvollisuuksista. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan asetuksen II osaston säännösten mukaisesti jätteiden siirtoihin, jos jäte on tarkoitettu huolehdittavaksi, sekä muun muassa riidanalaisen asetuksen liitteessä IV (ns. keltainen jäteluettelo) lueteltujen jätteiden siirtoihin, jos jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi. Kyseiseen liitteeseen sisältyvät muun muassa Baselin yleissopimuksen liitteissä II ja VIII luetellut jätteet.

13 Kirjallisessa ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyssä ilmoituksen tekijän on esitettävä yhtäältä riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 4 kohdan ja 5 artiklan nojalla selvitys vastaanottajan kanssa tekemästään ilmoitettujen jätteiden hyödyntämistä tai niistä huolehtimista koskevasta sopimuksesta ja toisaalta saman asetuksen 4 artiklan 5 kohdan ja 6 artiklan nojalla selvitys hankkimastaan rahoitusvakuudesta tai vastaavasta vakuutuksesta, joka kattaa asianomaisten jätteiden kuljetus-, hyödyntämis-, huolehtimis- ja varastointikustannukset. Kun jätteiden siirrosta tehdään ilmoitus, toimivaltaiset viranomaiset voivat saman asetuksen 11 ja 12 artiklassa luetelluilla pääasiallisesti ympäristönsuojeluun liittyvillä perusteilla asettaa ilmoitettuun siirtoon suostumiselleen ehtoja tai esittää tällaista siirtoa vastaan perusteltuja vastalauseita.

14 Riidanalaisen asetuksen 22–25 artiklassa säädetään jätteen takaisin ottamista koskeva velvollisuus, kun siirtoa ei voida toteuttaa aiotulla tavalla tai kun siirto on laiton, sekä annetaan takaisin ottamisen kustannuksia koskevia sääntöjä. Saman asetuksen 31 ja 32 artiklassa annetaan erityisiä sääntöjä yhteisön sisällä kolmansien maiden kautta tapahtuvista jätteiden siirroista.

15 Kirjallista ennakkoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä ei sovelleta muun muassa riidanalaisen asetuksen liitteessä III (ns. vihreä jäteluettelo) lueteltujen vaarattomien jätteiden siirtoihin silloin, kun jätteet on tarkoitettu hyödynnettäväksi. Saman asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ja 18 artiklan 1 kohdan nojalla tällaisiin siirtoihin sovelletaan pelkästään yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia. Sopimuksen, joka tehdään siirron järjestävän henkilön ja vastaanottajan välillä jätteen hyödyntämisestä, on kuitenkin asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti oltava voimassa siirron alkaessa, ja tällaisen sopimuksen olemassaolosta on voitava esittää selvitys.

16 Riidanalaisen asetuksen III osasto koskee yksinomaan jäsenvaltioiden sisäisiä jätteiden siirtoja. Asetuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on luotava asianmukainen jätteiden siirtojen valvonta- ja tarkastusjärjestelmä, jota sovelletaan yksinomaan niiden lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella. Tämän järjestelmän on oltava yhdenmukainen II ja VII osaston nojalla perustetun yhteisön järjestelmän kanssa”.

17 Riidanalaisen asetuksen IV osastossa käsitellään jätteiden vientiä yhteisöstä kolmansiin maihin koskevia sääntöjä. Asetuksen 34 artiklan 1 ja 2 kohdassa kielletään kaikkien huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden vienti yhteisöstä, lukuun ottamatta jätteiden vientiä huolehdittaviksi Euroopan vapaakauppaliittoon (EFTA) kuuluviin maihin, jotka ovat myös Baselin yleissopimuksen osapuolia. Viimeksi mainitussa tapauksessa asetuksen 35 artiklan nojalla sovelletaan saman asetuksen II osaston säännöksiä kirjallisesta ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelystä soveltuvin osin ja tarvittaessa mukautuksin ja lisäyksin. Myös riidanalaisen asetuksen 36 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin ryhmiin kuuluvien jätteiden vienti yhteisöstä on kielletty, ja näitä ovat muun muassa vaaralliset jätteet, jotka on tarkoitettu hyödynnettäviksi maissa, joihin ei sovelleta OECD:n päätöstä. Viimeksi mainituissa maissa hyödynnettäviksi tarkoitettujen vaarattomien jätteiden (ns. vihreä jäteluettelo) viennin osalta tämän asetuksen 37 artiklassa säädetään, että komission on saatava tietoja sovellettavista menettelyistä. Saman asetuksen 38 artiklan mukaan vaarallisten ja vaarattomien jätteiden vientiin yhteisöstä hyödynnettäviksi maihin, joihin OECD:n päätöstä sovelletaan, sovelletaan myös asetuksen II osaston säännöksiä soveltuvin osin ja tarvittaessa mukautuksin ja lisäyksin.

18 Riidanalaisen asetuksen V osastossa säännellään jätteiden tuonti yhteisöön kolmansista maista. Asetuksen 41 artiklan mukaan huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden tuonti yhteisöön on kielletty, lukuun ottamatta tuontia maista, jotka ovat Baselin yleissopimuksen osapuolia, tai muista maista, joiden kanssa yhteisö tai yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet yhteisön lainsäädännön kanssa yhteensopivia ja Baselin yleissopimuksen 11 artiklan mukaisia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Saman asetuksen 41 artiklan 3 kohdan ja 42 artiklan mukaan näissä tapauksissa sovelletaan asetuksen II osaston säännöksiä soveltuvin osin ja tarvittaessa mukautuksin ja lisäyksin. Riidanalaisen asetuksen 43 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden tuonti yhteisöön on kielletty, lukuun ottamatta tuontia maista, joihin sovelletaan OECD:n päätöstä, tai muista maista, jotka ovat Baselin yleissopimuksen osapuolia, tai muista maista, joiden kanssa yhteisö tai yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet yhteisön lainsäädännön kanssa yhteensopivia ja Baselin yleissopimuksen 11 artiklan mukaisia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Riidanalaisen asetuksen 43 artiklan 3 kohdan, 44 artiklan 1 kohdan ja 45 artiklan mukaan, luettuina yhdessä saman asetuksen 42 artiklan kanssa, näissä tapauksissa sovelletaan kyseistä II osastoa soveltuvin osin ja tarvittaessa mukautuksin ja lisäyksin.

19 Riidanalaisen asetuksen VI osastossa vahvistetaan jätteiden siirtämiseen kolmansista maista kolmansiin maihin yhteisön kautta sovellettavat säännöt, jotka saman asetuksen 47 ja 48 artiklan mukaan, luettuina yhdessä sen 42 ja 44 artiklan kanssa, pohjautuvat niin ikään saman asetuksen II osastoon.

20 Riidanalaisen asetuksen VII osastoon sisältyy asetuksen soveltamiseen liittyviä täydentäviä säännöksiä muun muassa seuraamuksista, toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä ja jäsenvaltioiden kertomuksista. Näihin säännöksiin kuuluvassa kyseisen asetuksen 49 artiklassa säädetään ympäristönsuojelua koskevia yleisiä velvoitteita seuraavasti:

”1. Tuottajan, ilmoituksen tekijän ja muiden jätteen siirtoon ja/tai sen hyödyntämiseen tai siitä huolehtimiseen osallistuvien yritysten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne siirtävät kaikki jätteet sekä hyödyntävät ne ja huolehtivat niistä ihmisten terveyttä vaarantamattomalla ja ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla koko siirron ajan. – –

2. Kun kyseessä on jätteiden vienti yhteisöstä, yhteisössä olevan lähtömaan toimivaltaisen viranomaisen on:

a) vaadittava ja pyrittävä varmistamaan, että kaikkien yhteisöstä vietyjen jätteiden huolto tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla koko siirron ajan mukaan lukien vastaanottajana olevassa kolmannessa maassa tapahtuva 36 ja 38 artiklassa tarkoitettu hyödyntäminen tai 34 artiklassa tarkoitettu huolehtiminen;

b) kiellettävä jätteen vienti kolmanteen maahan, jos sillä on syytä uskoa, että jätteen huolto ei tapahdu a alakohdan vaatimusten mukaisesti.

– –

3. Kun kyseessä on jätteen tuonti yhteisöön, yhteisössä olevan vastaanottomaan toimivaltaisen viranomaisen on:

a) vaadittava ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että kaikkien sen lainkäyttövallan alaisuuteen kuuluvalle alueelle siirrettyjen jätteiden huolto tapahtuu ihmisten terveyttä vaarantamattomalla tavalla ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle, sekä direktiivin 2006/12/EY 4 artiklan sekä muun jätteitä koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti koko siirron ajan, mukaan lukien vastaanottomaassa tapahtuva hyödyntäminen tai huolehtiminen;

b) kiellettävä jätteen tuonti kolmansista maista, jos sillä on syytä uskoa, että jätteen huolto ei tapahdu a alakohdan vaatimusten mukaisesti.”

Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely

21 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen

– julistaa, että kumotun asetuksen vaikutukset jäävät voimaan, kunnes asetus kohtuullisessa määräajassa korvataan säädöksellä, jonka Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antavat käyttäen asianmukaisena oikeusperustana EY 175 artiklan 1 kohtaa ja EY 133 artiklaa ja jonka perustelukappaleissa esitetään tämän mukaiset perusteet

– velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Neuvosto vaatii, että jos kanne päätetään ottaa tutkittavaksi, yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 27.2.2007 antamalla määräyksellä Ranskan tasavalta, Itävallan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

25 Parlamentin ja neuvoston esitettyä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan perustuvan pyynnön asia siirrettiin käsiteltäväksi suuressa jaostossa.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

26 Neuvosto on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, joka perustuu siihen, että komissio ei vastoin työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimuksia ole täsmentänyt kannekirjelmässään, millä kanteen kohteena olevan asetuksen säännöksistä olisi sen mielestä oltava oikeudellisena perustana EY 133 artikla, millä säännöksillä EY 175 artiklan 1 kohta ja millä säännöksillä mahdollisesti molemmat näistä artikloista.

27 Työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä (asia C-195/04, komissio v. Suomi, tuomio 26.4.2007, Kok., s. I-3351, 22 kohta ja asia C-412/04, komissio v. Italia, tuomio 21.2.2008, Kok., s. I-619, 103 kohta).

28 Tältä osin on todettava, että komissio on täyttänyt työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta johtuvat vaatimukset lausuessaan kannekirjelmässään, että riidanalaisen asetuksen oikeudellisena perustana olisi tullut olla EY 133 artikla ja EY 175 artiklan 1 kohta, ja esittäessään ne syyt, joiden vuoksi se katsoo tällaista kahden oikeudellisen perustan käyttämistä koskevien edellytysten täyttyvän. Kyseinen kannekirjelmä on nimittäin aivan selvästi antanut vastaajille ja väliintulijoina esiintyville jäsenvaltioille mahdollisuuden esittää näkemyksensä tietoisena siitä, mistä asiassa on kysymys. Toisin kuin neuvosto väittää, kanteessa, jolla riitautetaan yhteisön toimen oikeudellinen perusta vetoamalla siihen, että toimella olisi tullut olla kaksi oikeudellista perustaa, ei välttämättä tarvitse täsmentää, mitkä riidanalaisen toimen osista tai säännöksistä edellyttävät kutakin asiassa mainituista oikeudellisista perustoista tai molempia niistä samanaikaisesti.

29 Tästä seuraa, että komission kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

30 Komissio vetoaa ainoana kanneperusteena EY:n perustamissopimuksen rikkomiseen, joka johtuu siitä, että parlamentti ja neuvosto ovat valinneet riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi pelkästään EY 175 artiklan 1 kohdan eivätkä komission ehdottamalla tavalla EY 133 artiklaa ja EY 175 artiklan 1 kohtaa. Kahden oikeudellisen perustan valinta on komission mukaan välttämätöntä siitä syystä, että tähän asetukseen sisältyy niin sen tarkoituksen kuin sen sisällönkin osalta kahdenlaisia toisiinsa erottamattomasti liittyviä tekijöitä, joista toinen kuuluu yhteisen kauppapolitiikan ja toinen ympäristönsuojelun alaan niin, ettei kumpaakaan voida pitää toiseen nähden toisarvoisena tai välillisenä.

31 Komissio huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaa on tulkittava laajasti ja että vaihdantaa kolmansien maiden kanssa sääntelevä toimenpide ei lakkaa olemasta kauppapoliittinen toimenpide pelkästään sillä perusteella, että se samalla palvelee kaupan alan ohella muihinkin aloihin kuten ympäristönsuojeluun liittyviä tarkoituksia. Komissio viittaa tässä yhteydessä EY 6 artiklaan, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä EY 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

32 Riidanalaisen asetuksen ja yhteisen kauppapolitiikan välisen yhteyden osalta komissio katsoo, että asetuksen 1 artiklan 2 kohdan sanamuoto osoittaa, ettei asetuksen tarkoituksena ole pelkästään säännellä jätteiden siirtoja yhteisössä vain ympäristösyistä vaan että asetus koskee myös kolmansista maista peräisin olevien jätteiden tuontia yhteisöön, yhteisön jätteiden vientiä kolmansiin maihin sekä jätteiden kauttakulkua

yhteisön alueen kautta niiden matkalla kolmansista maista tai kolmansiin maihin. Komissio lausuu lisäksi, että koska jätteet ovat ”tavaroita” siltä osin kuin on kysymys tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä, ei liene epäselvää, että näiden tavaroiden tuonti, vienti ja kauttakulku, joita säännellään erityisesti kyseisen asetuksen IV–VI osastossa, kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan.

33 Siltä osin kuin riidanalaisen asetuksen ympäristöön liittyvän luonteen katsotaan ilmenevän niistä ympäristönsuojelua koskevista tavoitteista, joihin Baselin yleissopimuksella pyritään, komissio huomauttaa, että yleissopimuksella on huomattava kauppapoliittinen ulottuvuus, mutta toteaa, että asetuksen ulottuvuus on paljon laajempi kuin yleissopimuksen, minkä osoittaa se, että yleissopimukseen on kiinnitetty huomiota Maailman kauppajärjestön (WTO) puitteissa. Yleissopimusta nimittäin sovelletaan komission mukaan pelkästään huolehdittavaksi tarkoitettujen vaarallisten jätteiden liikkumiseen, kun riidanalainen asetus sen sijaan kattaa kaikki jätteet riippumatta siitä, ovatko ne vaarallisia vai eivät ja onko ne tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi.

34 Siltä osin kuin asia koskee mahdollisuutta antaa asetukselle kaksi oikeudellista perustaa, jotka ovat EY 133 artikla ja EY 175 artiklan 1 kohta, komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28.1.2003 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 304/2003 (EUVL L 63, s. 1) koskeneessa asiassa C-178/03, komissio vastaan parlamentti ja neuvosto, 10.1.2006 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-107) hyväksynyt sen, että kyseiseen asetukseen sisältyi sekä asetuksen tarkoituksen että sen sisällön osalta kaupallinen tekijä ja ympäristötekijä, jotka liittyivät toisiinsa siinä määrin erottamattomasti, että kyseisten kahden oikeudellisen perustan käyttö oli välttämätöntä.

35 Tässä yhteydessä komissio viittaa erilaisiin yhteisön toimiin, joiden antamiseen on käytetty kahta oikeudellista perustaa, jotka ovat olleet ETY:n perustamissopimuksen 113 artikla (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 113 artikla, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 133 artikla) ja ETY:n perustamissopimuksen 130 s artikla: sellaisia ovat muun muassa ansarautojen käytön yhteisössä sekä yhteisöön tapahtuvan, turkisten ja sellaisten maiden alkuperää olevien tietyistä villielämistä valmistettujen tuotteiden tuonnin kieltämisestä, joissa käytetään pyynnissä ansarautoja tai kansainvälisten, kivutonta ansastusta koskevien standardien vastaisia menetelmiä, 4.11.1991

annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3254/91 (EYVL L 308, s. 1), 10.12.1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28.7.1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehty neuvoston päätös 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1) sekä tiettyjen jätteiden siirtoihin tiettyihin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöön (OECD) kuulumattomiin maihin sovellettavista yhteisistä säännöistä ja menettelyistä 29.4.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1420/1999 (EYVL L 166, s. 6). Komission mukaan neuvosto on siten jo myöntänyt olevan mahdollista antaa säädöksiä näiden kahden oikeudellisen perustan nojalla. Siltä osin kuin riidanalaiseen asetukseen sisältyy samankaltaisia oikeussääntöjä kuin asetukseen N:o 1420/1999 komissio katsoo neuvoston toimivan vastoin kyseisen asetuksen antamisen yhteydessä hyväksymäänsä menettelytapaa, jollei neuvosto myönnä, että hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa OECD:hen kuulumattomiin maihin koskevalla sääntelyllä on kaikilta osiltaan oltava ehdotetut kaksi oikeudellista perustaa.

36 Komission mukaan EY 176 artiklalla ei estetä käyttämästä yhteisön toimen oikeudellisena perustana EY 133 artiklaa ja EY 175 artiklaa samanaikaisesti. Jos nimittäin toimella on tarkoitus antaa tietystä asiasta aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännöt, sen välttämätön seuraus on, että jäsenvaltioiden mahdollisuus pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä supistuu. EY 176 artiklan toisesta virkkeestä sitä paitsi ilmenee, että näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa perustamissopimuksen muiden määräysten kanssa, EY 133 artikla mukaan luettuna.

37 Komissio korostaa, ettei kysymystä oikeudellisesta perustasta voida pitää pelkästään muodollisena, kun otetaan huomioon, että EY 133 ja EY 175 artiklan välillä tehtävällä valinnalla on merkittäviä vaikutuksia yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon, koska ensin mainitussa määräyksessä yhteisölle annetaan yksinomainen toimivalta mutta jälkimmäisessä määräyksessä annettu toimivalta on jaettu. EY 175 artiklan 1 kohdan valitseminen riidanalaisen asetuksen yksinomaiseksi oikeudelliseksi perustaksi merkitsisi sitä, että jäsenvaltioilla olisi toimivalta säännellä jätteiden vientiä ja tuontia, mistä olisi väistämättömänä seurauksena jäsenvaltioiden yritysten välisen kilpailun vääristyminen ulkomarkkinoilla ja yhteisön sisämarkkinoiden häiriintyminen.

38 Parlamentti ja neuvosto katsovat riidanalaisen asetuksen rakenteen ja sisällön tarkastelun osoittavan selvästi, että riidanalaisella asetuksella on yksi pääasiallinen tarkoitus, nimittäin ympäristönsuojelu. Asetuksen johdanto-osan 1 ja 42 perustelukappaleessa tämä tavoite mainitaan nimenomaisesti, muihin perustelukappaleisiin ei sen sijaan sisälly ainoatakaan mainintaa yhteisen kauppapolitiikan tavoitteisiin pyrkimisestä. Nämä toimielimet korostavat, että kyseisellä asetuksella pyritään samaan päätarkoitukseen ja sillä on sama perusrakenne kuin asetuksella N:o 259/93, jonka oikeudellisena perustana on ollut yksinomaan ETY:n perustamissopimuksen 130 s artikla. Riidanalaisen asetuksen ympäristöön liittyvät tarkoitusperät ilmenevät myös siitä, että asetuksen tarkoituksena on sitä edeltäneen asetuksen N:o 259/93 tavoin panna täytäntöön velvoitteet, jotka johtuvat Baselin yleissopimuksesta, jonka WTO on merkinnyt luetteloihinsa ympäristönsuojelua koskevana monenvälisenä yleissopimuksena ja joka on yhteisön puolesta tehty päätöksellä 93/98, joka on tehty ETY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla.

39 Riidanalaisen asetuksen sisällöstä parlamentti ja neuvosto lausuvat, että jätteiden siirtoja sääntelevät perussäännöt sisältävässä riidanalaisen asetuksen II osastossa säädettyä järjestelmää sovelletaan soveltuvin osin asetuksen IV–VI osastoon, joissa säännellään jätteiden siirtoja yhteisöstä ja yhteisöön. Nämä toimielimet korostavat, että jätteiden siirtoja vastaan mahdollisesti esitettävät vastaväitteet voivat perustua vain ympäristöön liittyviin seikkoihin. Lisäksi ne korostavat riidanalaisen asetuksen 49 artiklassa säädetyn yleisen ympäristönsuojeluvelvoitteen suurta merkitystä; tätä velvoitetta sovelletaan sekä tuontiin että vientiin. Niiden mukaan kyseisellä asetuksella luodaan siten ympäristönsuojelua koskeva johdonmukainen sääntelykokonaisuus, joka ei suinkaan edistä vaihdantaa vaan päinvastoin aiheuttaa sille esteitä.

40 Siltä osin kuin komissio katsoo, että asianmukainen oikeudellinen perusta jätteen siirtoja yhteisössä koskevalle riidanalaisen asetuksen II osastolle on EY 175 artikla mutta että säänneltäessä saman asetuksen IV–VI osastossa jätteiden siirtoja yhteisön ja kolmansien maiden välillä tulee käyttää perustana EY 133 artiklaa, parlamentti ja neuvosto katsovat, ettei tuollainen kannanotto ole yhdenmukainen sen valinnan kanssa, että samaa riidanalaisen asetuksen II osastoon sisältyvää järjestelmää sovelletaan sekä jätteiden siirtoon yhteisössä että jätteiden siirtoon yhteisöstä ja yhteisöön. Lisäksi tällä kannanotolla viedään yhteisön ympäristöpolitiikalta kaikki mahdollisuudet ulkoisiin toimiin aina, kun sillä saattaisi olla vaikutusta tavaroihin.

41 Siltä osin kuin komissio on vedonnut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto annettuun tuomioon, parlamentti huomauttaa, ettei komissio ole osoittanut sitä, missä suhteessa riidanalainen asetus olisi verrattavissa kyseisellä tuomiolla ratkaistun asian kohteena olleeseen asetukseen N:o 304/2003, eikä sitä, että näiden asetusten tavoitteilla ja sisällöillä olisi keskenään samanlaisia piirteitä, jotka oikeuttaisivat tekemään analogiapäätelmän niiden oikeudellisista perustoista.

42 Neuvosto puolestaan katsoo, että kyseisestä tuomiosta seuraa loogisesti, että riidanalaisen asetuksen niillä osilla, jotka koskevat jätteiden siirtoja yhteisön ja kolmansien maiden välillä, on oltava samanaikaisesti kaksi oikeudellista perustaa, jotka ovat EY 133 ja EY 175 artikla, kun asetuksen muilla osilla sen sijaan on oltava yksinomaisena oikeudellisena perustana EY 175 artikla. Tällainen lopputulos olisi kuitenkin tuskin yhteensopiva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, joka koskee määräävän tarkoituksen käyttämistä valintaperusteena, koska komissio näyttää myöntäneen, että nämä riidanalaisen asetuksen muut osat on pätevästi annettu EY 175 artiklan nojalla. Vaikka myönnettäisiinkin, että jätteiden siirtoihin yhteisön ja kolmansien maiden välillä liittyvillä kyseisen asetuksen osilla pyritään yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvaan tavoitteeseen, tuo tavoite olisi kyseisen asetuksen tarkoitusta ja sisältöä ”kokonaisuutena arvostellen” ilmiselvästi vain toissijainen suhteessa siihen tavoitteeseen, johon sillä pääasiallisesti pyritään.

43 Parlamentti ja neuvosto esittävät vakavia epäilyjä siitä, onko EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan samanaikainen käyttäminen yhteisön toimen oikeudellisena perustana mahdollista, kun yhteisön toimivalta on kauppapolitiikan alalla yksinomainen mutta ympäristöpolitiikan alalla se on jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Näissä olosuhteissa ne pitävät vaikeana käsittää, miten EY 176 artiklaa voitaisiin soveltaa toimeen, jonka antamisen oikeudellisena perustana ovat olleet EY 133 ja EY 175 artikla samanaikaisesti. Jos näin olisi, sillä kyseenalaistettaisiin perustamissopimusten laatijoiden ilmeinen tarkoitus.

44 Väliintulijoina esiintyneiden jäsenvaltioiden argumentit vastaavat keskeisiltä osin parlamentin ja neuvoston argumentteja.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

45 Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 41 kohta ja asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, Kok., s. I-8103, 34 kohta).

46 Jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräämäksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 42 kohta ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 35 kohta).

47 Jos poikkeustapauksessa sitä vastoin näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa (ks. asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, Kok., s. I-8913, 40 kohta ja em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 43 kohta).

48 Tässä tapauksessa on riidatonta, että riidanalaisella asetuksella pyritään suojelemaan ympäristöä ja että asetus on siten ainakin osittain pätevästi annettu käyttäen oikeudellisena perustana EY 175 artiklan 1 kohtaa. Riidan kohteena on pelkästään kysymys siitä, pyritäänkö asetuksella myös yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvaan tavoitteeseen ja sisältyykö siihen sellaisia tuon politiikan alaan kuuluvia tekijöitä, joita ei voida erottaa ympäristönsuojeluun liittyvistä tekijöistä ja jotka ovat niin merkittäviä, että säädöksellä olisi tullut olla samanaikaisesti kaksi oikeudellista perustaa eli EY 133 artikla ja EY 175 artiklan 1 kohta.

49 Näin ollen on ensiksi tutkittava, onko riidanalaisen asetuksen ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta ja sitä koskevia tekijöitä pidettävä pääasiallisina tai määräävinä.

50 Asia on juuri näin.

51 Siltä osin kuin asia koskee ensinnäkin riidanalaisen asetuksen tarkoitusta, asetuksen ensimmäisessä perustelukappaleessa korostetaan sitä, että ”tämän asetuksen pääasiallinen ja tärkein tavoite ja osatekijä on ympäristön suojelu”. Vaikka komissio kiistää tämän lausuman, se toistetaan asetuksen 42 perustelukappaleessa, joka sisältyi samaa asetusta koskeneeseen komission ehdotukseen ja jossa todetaan, että riidanalaisen asetuksen tavoitteena on ”ympäristön suojelemisen varmistami[nen] jätteitä siirrettäessä”.

52 Riidanalaisen asetuksen muut perustelukappaleet vahvistavat asetuksen ympäristönäkökohtiin liittyvää tarkoitusta. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 18 kohdassa huomauttanut, jos sivuutetaan asetuksen 16 ja 19 perustelukappale, joissa viitataan sisämarkkinoiden toimivuuteen, kaikissa asetuksen perustelukappaleissa tuodaan esiin ympäristönäkökohtia, joskaan ei aina yhtä välittömästi.

53 Esimerkiksi riidanalaisen asetuksen 33 perustelukappaleessa korostetaan, että olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että siirrettäessä jätteitä yhteisössä tai tuotaessa niitä jäsenvaltioihin jätteiden huolto tapahtuu koko siirron ajan aina vastaanottomaassa tapahtuvaan hyödyntämiseen tai huolehtimiseen saakka ”vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua haittaa ympäristölle”, ja kun kyseessä on vienti yhteisöstä, olisi ”pyrittävä varmistamaan, että jätteen huolto tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla koko siirron ajan aina vastaanottajana olevassa kolmannessa maassa tapahtuvaan hyödyntämiseen tai huolehtimiseen saakka”.

54 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osaan ei sen sijaan sisälly ainoatakaan mainintaa yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluviin tavoitteisiin pyrkimisestä, kuten parlamentti ja neuvosto ovat huomauttaneetkin.

55 Siltä osin kuin asia koskee toiseksi riidanalaisen asetuksen sisältöä, asetuksen 1 artiklassa lausutaan, että tässä asetuksessa ”vahvistetaan jätteiden siirtoihin sovellettavat menettelyt ja valvontajärjestelmät, jotka riippuvat siirron lähtöpaikasta, vastaanottopaikasta ja reitistä, siirrettävän jätteen tyypistä sekä jätteeseen sen vastaanottopaikassa sovellettavasta käsittelystä”. Kuten tämän tuomion 12–19 kohtaan sisältyvästä kyseisen asetuksen tiivistelmästä ilmenee, tällä asetuksella toteutettu tärkein väline on kirjallinen ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettely, johon sovellettavat säännöt esitetään yksityiskohtaisesti jätteiden siirtoja yhteisössä koskevassa saman asetuksen II osastossa. Riidanalaisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla tätä menettelyä sovelletaan kaikkien huolehdittaviksi tarkoitettujen ja tiettyihin ryhmiin kuuluvien hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin yhteisön alueella.

56 Kirjallisen ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyn ominaispiirteisiin kuuluu useita sellaisia seikkoja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jätteiden siirrot tehdään ympäristönsuojelusta johtuvia vaatimuksia noudattaen. Siten sen, joka tekee ilmoituksen jätteiden siirrosta, on riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 4 kohdan sekä 5 ja 22–24 artiklan mukaan esitettävä tässä menettelyssä selvitys vastaanottajan kanssa tekemästään ilmoitettujen jätteiden hyödyntämiseen tai niistä huolehtimiseen liittyviä velvoitteita koskevasta sopimuksesta, ja ilmoituksen tekijällä on jätteiden takaisin ottamista koskeva velvollisuus, jos siirtoa ei voida toteuttaa tai jos siirto on laiton.

57 Lisäksi ilmoituksen tekijän on riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 5 kohdan ja 6 artiklan mukaan hankittava rahoitusvakuus tai vastaava vakuutus, joka kattaa asianomaisten jätteiden kuljetus-, hyödyntämis-, huolehtimis- ja varastointikustannukset.

58 Ilmoitetun jätteiden siirron toteuttamisen osalta pätee, että toimivaltaisten viranomaisten on käyttäessään riidanalaisen asetuksen 9–12 artiklassa säädettyä mahdollisuutta asettaa ilmoitettuun siirtoon suostumiselleen ehtoja tai esittää tällaista siirtoa vastaan perusteltuja vastalauseita nojauduttava pääasiallisesti ympäristönsuojelua koskevan sääntelyn noudattamiseen liittyviin perusteisiin.

59 Tästä seuraa, että riidanalaisessa asetuksessa säädettyä kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä voidaan pitää tyypillisenä ympäristöpolitiikan välineenä, aivan kuten bioteknologiaan liittyvien vaarojen torjumiseksi tehdyllä Cartagenan pöytäkirjalla perustettua tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskevaa menettelyäkin (ks. vastaavasti lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok., s. I-9713, 33 kohta).

60 Kuten tämän tuomion 17 ja 18 kohdassa on muistutettu, riidanalaisen asetuksen II osastoon sisältyvää jätteiden siirtoihin yhteisössä sovellettavaa kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan soveltuvin osin ja asetuksen asianomaisissa säännöksissä säädetyin mukautuksin ja lisäyksin myös jätteiden siirtoihin yhteisön ja kolmansien maiden välillä niissä tapauksissa, joissa vientiä yhteisöstä tai tuontia yhteisöön ei ole kielletty asetuksen IV ja V osaston säännösten nojalla. Saman asetuksen 35 ja 42 artiklan mukaan tämä koskee huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden vientiä yhteisöstä Baselin yleissopimuksen osapuolina oleviin EFTA-maihin sekä sellaisten jätteiden tuontia yhteisöön kyseisen yleissopimuksen osapuolina olevista maista. Sama koskee riidanalaisen asetuksen 38 ja 44 artiklan mukaan hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiä ja tuontia yhteisön ja OECD:n päätöksen soveltamisalaan kuuluvien maiden välillä. Samanlaista järjestelmää sovelletaan riidanalaisen asetuksen 47 ja 48 artiklan nojalla, luettuina yhdessä saman asetuksen VI osastoon sisältyvien 42 ja 44 artiklan kanssa, myös jätteiden kauttakulkuun yhteisön alueen kautta niiden matkalla kolmansista maista tai kolmansiin maihin.

61 Lisäksi on syytä korostaa riidanalaisen asetuksen 49 artiklassa säädettyä tuottajan, ilmoituksen tekijän ja muiden jätteen siirtoon ja/tai sen hyödyntämiseen tai siitä huolehtimiseen osallistuvien yritysten velvollisuutta toteuttaa ”tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne siirtävät kaikki jätteet sekä hyödyntävät ne ja huolehtivat niistä ihmisten terveyttä vaarantamattomalla ja ympäristön kannalta hyväksyttävällä

tavalla koko siirron ajan". Tätä luonteeltaan yleistä velvollisuutta sovelletaan kaikkiin jätteiden siirtoihin sekä yhteisössä että kyseisen 49 artiklan 2 ja 3 artiklan nojalla soveltuvin osin myös yhteisön ja kolmansien maiden välillä.

62 Tämä riidanalaisen asetuksen tarkastelu osoittaa siten, että sekä asetuksen tarkoitus että sen sisältö liittyvät pääasiallisesti ihmisten terveyden ja ympäristön suojeluun jätteiden rajat ylittävien siirtojen mahdollisilta haittavaikutuksilta.

63 Erityisesti on todettava, että koska kirjallisella ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyllä selvästi pyritään ympäristön suojelemiseen jätteiden siirroissa jäsenvaltioiden välillä ja koska sen oikeudellisena perustana on siten asianmukaisesti ollut EY 175 artiklan 1 kohta, olisi epäjohdonmukaista katsoa, että sama menettely olisi luonteeltaan yhteisen kauppapolitiikan toteuttamista palveleva väline ja että sen perustana tulisi sen vuoksi olla EY 133 artikla silloin, kun sitä sovelletaan jätteiden siirtoihin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä ja tarkoituksena on silloinkin ympäristönsuojelu, kuten riidanalaisen asetuksen 33 perustelukappaleessa vahvistetaan.

64 Tätä johtopäätöstä tukee myös sen lainsäädännöllisen asiayhteyden tarkastelu, johon riidanalainen asetus liittyy.

65 Yhtäältä tällä asetuksella korvataan asetus N:o 259/93, joka annettiin ETY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla, vaikka erityisesti sen IV–VI osastossa säädettiin vastaavanlaisesta järjestelmästä kuin riidanalaisen asetuksen IV–VI osastossa säädetään jätteiden tuontia ja vientiä varten yhteisön ja kolmansien maiden välillä sekä jätteiden kauttakulkua varten yhteisön alueen kautta niiden matkalla kolmansista maista. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-187/93, parlamentti vastaan neuvosto, 28.6.1994 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289) vahvistanut tämän oikeudellisen perustan valitsemisen ETY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on tullut EY 100 a artikla, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 95 artikla) sijasta. Lisäksi on syytä mainita, että yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että asetuksessa N:o 259/93 käyttöön otetuilla tarkastuksilla ja valvonnalla pyritään

suojaamaan ympäristöä paitsi yhteisössä myös kolmansissa maissa, joihin jätteet yhteisöstä viedään (ks. asia C-259/05, Omni Metal Service, tuomio 21.6.2007, Kok., s. I-4945, 30 kohta).

66 Toisaalta riidanalaisen asetuksen tarkoituksena on sitä edeltäneen asetuksen N:o 259/93 tavoin panna täytäntöön Baselin yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet, kuten sen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee. Kyseisen yleissopimuksen ympäristöön liittyvä tarkoitus käy puolestaan selvästi ilmi sen johdanto-osasta, jossa todetaan, että vaarallisten jätteiden ja muiden ”jätteiden siirron tuottajavaltiosta toiseen valtioon tulee olla sallittua vain, kun se tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä”, ja korostetaan tarvetta ”ympäristöä suojelevaan jätehuoltoon”. Näiden tavoitteiden mukaisesti tämä yleissopimus, jonka WTO on luokitellut monenväliseksi ympäristösopimukseksi, kuten parlamentti ja neuvosto ovat huomauttaneetkin, on yhteisön puolesta hyväksytty päätöksellä 93/98, jonka tekemisen yksinomaisena oikeudellisena perustana on ollut ETY:n perustamissopimuksen 130 s artikla.

67 Siltä osin kuin komissio on väittänyt, että riidanalaisella asetuksella on laajempi ulottuvuus kuin Baselin yleissopimuksella, koska asetusta sovelletaan kaikkiin huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin mutta yleissopimusta vain huolehdittavaksi tarkoitettuihin vaarallisiin jätteisiin ja koska tämä ero osoittaa kyseisen asetuksen kauppapoliittisen ulottuvuuden, on aiheellista huomauttaa, että mainitun yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleesta, luettuna yhdessä yleissopimuksen liitteessä IV olevan B jakson kanssa, ilmenee, että yleissopimuksessa käytetyn käsitteen ”käsittely” piiriin kuuluvat ”menetelmät, jotka mahdollistavat jätteiden hyväksikäytön, kierrätyksen, talteenoton uudelleenkäyttöä varten, välittömän uudelleenkäytön tai vaihtoehtoisen käytön”. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa korostanut, se seikka, että riidanalaista asetusta sovelletaan myös muihin kuin vaarallisiin jätteisiin ja myös hyödynnettäviin jätteisiin, ei voi antaa sille kaupallista luonnetta eikä heikentää sen ympäristöön liittyvää ulottuvuutta, koska haitallisuus ympäristölle on jätteiden olemuksellinen perusominaisuus siitä riippumatta, millaisista jätteistä on kysymys (ks. vastaavasti asia C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002, Kok., s. I-3533, 36 ja 45–51 kohta).

68 Edellä oleva arviointi ei ole kumottavissa komission esittämillä perusteluilla, joiden mukaan jätteiden vientiä, tuontia ja kauttakulkua koskevilla riidanalaisen asetuksen IV–VI osastolla tulisi olla oikeudellisena perustana EY 133 artikla sen vuoksi, että jätteet ovat tavaroita, jotka voivat olla kaupankäynnin kohteena, ja että yhteisen kauppapolitiikan käsitettä on tulkittava laajasti, koska sen piiriin kuuluu kaupallisia toimenpiteitä, joilla pyritään myös muihin aloihin kuten ympäristönsuojeluun kuuluviin tavoitteisiin. Arviointiin ei vaikuta sekään seikka, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa käytetyn käsitteistön mukaan jätteiden siirrot yhteisön ja kolmansien maiden välillä on luokiteltu ”tuonniksi” ja ”vienniksi”.

69 Tältä osin on syytä muistuttaa, että kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan kaikkiin jätteiden siirtoihin siitä riippumatta, onko niiden suorittamisen asiayhteys mahdollisesti kaupallinen. Käsite ”siirto” määritellään riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 34 kohdassa neutraalisti siten, että sillä tarkoitetaan ”jätteen – – kuljetusta sen hyödyntämistä tai siitä huolehtimista varten”. Käsite ”kuljetus” puolestaan määritellään tämän asetuksen 2 artiklan 33 kohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”jätteen maantie-, rautatie-, lento-, meri- tai sisävesikuljetusta”. Myös käsitteet ”tuonti” ja ”vienti” määritellään saman asetuksen 2 artiklan 30 ja 31 kohdassa neutraalisti siten, että niillä tarkoitetaan ”kaikkea jätteen tuloa yhteisöön – –” ja vastaavasti ”toimintaa, jolla jäte viedään pois yhteisöstä – –”. Riidanalaisessa asetuksessa painotetaan siten ennemmin jätteiden kuljettamista niiden käsittelemiseksi kuin niiden kuljettamista kaupallisiin tarkoituksiin. Siinäkin tapauksessa, että jätteiden siirron oletettaisiin liittyvän kaupankäyntiin, kirjallisen ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyn tarkoituksena on silti yksinomaan sellaisista siirroista ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien vaarojen ehkäiseminen eikä kaupankäynnin edistäminen, helpottaminen tai sääntéleminen (ks. ex analogia em. lausunto 2/00, 37 ja 38 kohta).

70 Myöskään yhteisen kauppapolitiikan käsitteen laaja tulkinta ei ole omiaan kyseenalaistamaan toteamusta, jonka mukaan riidanalainen asetus on ensisijaisesti ympäristönsuojelupolitiikan alaan kuuluva väline. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, yhteisön toimi voi kuulua kyseiseen alaan silloinkin, kun tässä toimessa säädetyt toimenpiteet voivat vaikuttaa kaupankäyntiin (ks. vastaavasti em. lausunto 2/00, 40 kohta).

71 Yhteisön toimenpide kuuluu nimittäin EY 133 artiklassa määrätyn yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan yksinomaisen toimivallan alaan vain siinä tapauksessa, että se koskee erityisesti kansainvälistä vaihdantaa, koska sillä pyritään olennaisesti kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn ja sillä on suoria ja välittömiä vaikutuksia kyseisten tuotteiden kauppaan tai vaihdantaan (ks. asia C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ja ERSA, tuomio 12.5.2005, Kok., s. I-3785, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Näin ei selvästikään ole nyt käsiteltävässä tapauksessa. Riidanalaisen asetuksen kuten sitä edeltäneenkään asetuksen tarkoituksena ei nimittäin ole sellaisten jätteiden ominaispiirteiden määrittäminen, jotka voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla taikka käytäessä kauppaa kolmansien maiden kanssa, vaan yhdenmukaisen järjestelmän luominen sellaisten menettelyjen osalta, joiden mukaan jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelemiseksi (ks. vastaavasti em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, 26 kohta).

73 Siltä osin kuin komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi tässä asiassa soveltaa edellä mainitussa asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto annetussa tuomiossa omaksuttua ratkaisua, on syytä korostaa, että tuossa asiassa oikeusriidan kohteena ollut asetus N:o 304/2003 koskee vaarallisten kemikaalien vientiä ja tuontia eikä se ole rinnastettavissa riidanalaiseen asetukseen.

74 Asetuksen N:o 304/2003 ensisijaisena tarkoituksena on panna täytäntöön tiettyjä kansainvälisen kaupan kohteena olevia vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyä koskeva Rotterdamin yleissopimus, joka on Euroopan yhteisön puolesta hyväksytty 19.12.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2003/106/EY (EUVL 2003, L 63, s. 27; jäljempänä Rotterdamin yleissopimus). Yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut, että kun otetaan huomioon tämän yleissopimuksen määräysten ja sen panemiseksi täytäntöön yhteisössä annetun asetuksen säännösten ilmeinen sama tavoite, että yleissopimuksen hyväksymisestä tehdyn päätöksen ja kyseisen asetuksen oikeudellisten perustojen oli oltava keskenään samat (ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 45 ja 47 kohta).

75 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-94/03, komissio vastaan neuvosto, 10.1.2006 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-1, 43 kohta) päätellyt Rotterdamin yleissopimuksen yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella, että yleissopimuksen tarkoituksena oli myös edistää osapuolten välistä yhteistä vastuuta ja yhteistyötä tiettyjen vaarallisten kemikaalien kansainvälisessä kaupassa ja että tämän yleissopimuksen osapuolet aikoivat siis saavuttaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua koskevan tavoitteensa nimenomaan hyväksymällä luonteeltaan kaupallisia toimia, jotka koskevat tiettyjen vaarallisten kemikaalien tai torjunta-aineiden vaihdantaa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 37 ja 42 kohta), ja että kyseisen yleissopimuksen kaksi tekijää, jotka koskevat yhteistä kauppapolitiikkaa sekä ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua, liittyvät yleissopimuksessa toisiinsa erottamattomasti niin, ettei kumpaakaan niistä voida pitää toiseen nähden toisarvoisena tai välillisenä. Päätös tämän yleissopimuksen hyväksymisestä yhteisön puolesta oli siten tehtävä käyttäen oikeudellisena perustana EY 133 artiklaa ja EY 175 artiklan 1 kohtaa yhdessä EY 300 artiklan asianomaisten määräysten kanssa (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 51 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on samoin katsonut, että Rotterdamin yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen N:o 304/2003 oikeudellisen perustan oli oltava EY 133 artikla ja EY 175 artiklan 1 kohta (em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto).

76 Kuten tämän tuomion 51–67 kohdassa esitetystä tarkastelusta ilmenee, riidanalaiseen asetukseen ei sisälly tällaisia kauppapoliittisia tekijöitä, joiden vuoksi olisi tarpeen käyttää kahta oikeudellista perustaa samanaikaisesti. Komissio ei siten voi nojautua edellä mainitussa asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto annettuun tuomioon perustellakseen päinvastaista johtopäätöstä.

77 Komission perusteluja, joilla pyritään tämän tuomion 35 kohdassa mainittuihin yhteisön toimiin viittaamalla osoittamaan, että käytäntönä on antaa toimia turvautumalla samanaikaisesti kahteen oikeudelliseen perustaan eli EY 133 artiklaan ja EY 175 artiklan 1 kohtaan, ei myöskään voida hyväksyä. Toimen oikeudellinen perusta on nimittäin määritettävä sen oman tavoitteen ja sisällön perusteella eikä sen perusteella, mitä oikeudellista perustaa on käytetty toteutettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

79 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tässä asiassa väliintulijoina olevat vastaavat saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ranskan tasavalta, Itävallan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset