YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(ensimmäinen jaosto)
12 päivänä syyskuuta 1996 *

Yhdistetyissä asioissa C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 ja C-157/95,

jotka Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli ja sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Italia) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevissa rikosasioissa, joissa vastaajina ovat

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna ym.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci ja

Fulvio Smaldone,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

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

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit L. Sevón (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Ranskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisjohtaja Catherine de Salins avustajanaan saman osaston ulkoasiainsihteeri Gautier Mignot,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Maria Condou-Durande ja Laura Pignataro,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.2.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivolin ja sezione distaccata di Castelnuovo di Porton Pretore (jäljempänä kansallinen tuomioistuin) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 26.10.1994 ja 4.4.1995 välisenä aikana tekemällään kymmenellä päätöksellä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 6.3.1995 ja 19.5.1995 välisenä aikana, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32, jäljempänä direktiivi 91/156) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty sellaisia henkilöitä vastaan aloitetuissa rikosoikeudenkäynneissä, joita syytetään siitä, että he ovat rikkoneet jätteitä koskevia Italian oikeussääntöjä, erityisesti 10.9.1982 annettua tasavallan presidentin asetusta nro 915, jolla on pantu täytäntöön jätteistä annettu direktiivi 75/442/ETY, polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä annettu direktiivi 76/403/ETY ja myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä annettu direktiivi 78/319/ETY (GURI nro 343, 15.12.1982, jäljempänä presidentin asetus nro 915/82) sekä 9.9.1988 annettua laintasoista asetusta nro 397, jonka otsikko on "Teollisuusjätteestä huolehtimista koskevat kiireelliset säännökset" (GURI nro 213, 10.11.1988), josta on tiettyjen muutosten jälkeen tullut 9.11.1988 annettu laki nro 475 (GURI nro 264, 10.11.1988, jäljempänä laki nro 475/88). Vaikka ennakkoratkaisupyyntöjä koskevat päätökset eivät tältä osin ole kovinkaan selvät, vaikuttaa siltä, että syytettyjä syytetään pääasiallisesti siitä, että he ovat vastoin presidentin asetuksen nro 915/82:n 10 pykälää perustaneet erityisjätteille tarkoitettuja kaatopaikkoja ilman lupaa, ja siitä, että he ovat vastoin saman presidentin asetuksen 25 pykälää harjoittaneet jätehuoltoa ilman lupaa, sekä siitä, että he eivät ole noudattaneet lain nro 475/88 3 ja 9 pykälässä säädettyjä velvollisuuksia jätteitä koskevien rekisterien pitämisestä.

3 Ennakkoratkaisupyyntöjä koskevissa päätöksissä kansallinen tuomioistuin katsoo aluksi, että direktiivillä 91/156 on muutettu huomattavasti jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettua neuvoston direktiiviä 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39) muuttamalla jätteen määritelmää, suosimalla jätteen talteenottoa ja määrittelemällä jätteiden synnyn ehkäisemistä ja jätteiden määrän vähentämistä koskevat päämäärät

jätteiden kierrättämiseen, uudelleenkäyttöön tai energianlähteenä käyttämiseen perustuvan uuden teknologian avulla. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tämän direktiivin täytäntöönpano tarkoittaisi huomattavien muutosten tekemistä Italian lainsäädäntöön, koska jätehuoltoa koskevat toimet ja talteenottoa koskevat toimet olisi erotettava toisistaan, ja kansallisen tuomioistuimen käsityksen mukaan jälkimmäiset toimet olisi saatettava joustavamman lupajärjestelmän alaisiksi. Kansallinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että Italian lainsäätäjä ei ole pannut täytäntöön direktiiviä 91/156, vaikka täytäntöönpanolle asetettu määräaika on umpeutunut 1.4.1993.

4 Analyysiään jatkaen kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että direktiivissä 91/156 on ilmeisesti valittu ensisijaisesti, ellei jopa yksinomaisesti, ratkaisu, jonka mukaan jätehuolto saatetaan sellaisen hallinnollisen järjestelmän alaisuuteen, jossa rikosoikeudellinen valvonta kohdistuu vain vakavimpiin tapauksiin. Siten presidentin asetus nro 915/82:n säännökset eivät kansallisen tuomioistuimen mukaan ole direktiivin mukaisia, koska niissä säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista jätehuollon ja valvonnan osalta. Tästä seuraa kansallisen tuomioistuimen mukaan se, että italialaiset toimijat ovat epäsuotuisammassa asemassa kuin muut yhteisön toimijat, koska direktiivin päämääränä on nimenomaan varmistaa sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja poistaa toimijoiden kohtelun eroavuudet sisämarkkinoilla saattamalla voimaan yhdenmukaiset oikeussäännöt.

5 Kansallinen tuomioistuin pyytää siten yhteisöjen tuomioistuinta

"1) antamaan ennakkoratkaisun siitä, mitä oikeusvaikutuksia seuraa Italian tasavallan laiminlyönnistä saattaa säädetyssä määräajassa voimaan neuvoston direktiivin 91/156/ETY täytäntöönpanemiseksi tarpeen olevat oikeussäännöt sekä erityisesti

2) siitä, voidaanko rikosoikeudellisten seuraamusten ja erityisesti presidentin asetuksen nro 915/82 25 pykälässä ja sitä seuraavissa pykälissä säädettyjen Italian oikeussääntöjen noudattamisen laiminlyöntiä koskevien seuraamusten katsoa olevan sellaisten yhteisön oikeussääntöjen vastaisia, joilla pyritään varmistamaan taloudellisten toimijoiden yhdenmukainen kohtelu sisämarkkinoilla myös rangaistusten osalta."

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

6 Ranskan hallitus ja komissio ovat korostaneet syytettyjen aseman, niiden seikkojen, joista heitä syytetään, ja sovellettavien kansallisten oikeussääntöjen yksilöinnin vaikeutta sekä esitettyjen kysymysten epätarkkuutta.

7 Tältä osin on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty, että jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle tarkoituksenmukainen, kansallisen tuomioistuimen on määriteltävä esitettyihin kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat olettamukset, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993, Kok. 1993 s. I-393, 6 kohta ja asia C-2/96, Sunino ja Data, määräys 20.3.1996, Kok. 1996, s. I-1543, 4 kohta).

8 Lisäksi on korostettava, että ennakkoratkaisupyyntöjä koskevissa päätöksissä annettujen tietojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin voi antaa asian ratkaisun kannalta tarkoituksenmukaisia vastauksia ja niiden perusteella jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla, joita asia koskee, on myös mahdollisuus esittää huomautuksensa EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen on pidettävä huolta siitä, että tämä mahdollisuus turvataan, ottaen huomioon, että edellä mainitun perussäännön määräyksen mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyyntöjä koskevista päätöksistä ilmoitetaan niille, joita asia koskee (ks. erityisesti yhdistetyt asiat 141/81, 142/81 ja 143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982, Kok. 1982, s. 1299, 6 kohta ja em. asiassa Sunino ja Data annettu määräys, 5 kohta).

9 Ottaen huomioon esitettyjen kysymysten erittäin yleinen luonne sekä kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöjä koskevien päätöstensä perusteluissa esittämä direktiiviä 91/156 koskeva yksityiskohtainen tulkinta on kuitenkin todettava, että esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimella on käytettävissään riittävästi seikkoja, joiden perusteella se voi antaa tarkoituksenmukaisen vastauksen esitettyihin kysymyksiin. Kysymykset on siten otettava tutkittaviksi.

Esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

10 Kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksillään pääasiassa selvittämään ensinnäkin, onko yhteisön oikeutta ja erityisesti direktiiviä 91/156 tulkittava siten, että sen perusteella on vielä sallittua säätää Italian lainsäädäntöön sisältyvien seuraamusten kaltaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia, ja toiseksi, mitä seurauksia voi aiheutua siitä, että Italian tasavalta ei ole pannut tätä direktiiviä täytäntöön säädetyssä määräajassa.

11 Kysymysten sanamuodosta ja ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen asiayhteydestä käy ilmi, että kysymyksen toisessa osassa vain esitetään ensimmäinen kysymys laajemmassa muodossa ja että toisella kysymyksellä on merkitystä vain, jos Italian lainsäädäntöön sisältyvien rikosoikeudellisten seuraamusten ei katsota olevan yhteisön oikeuden ja erityisesti direktiivin 91/156 mukaisia. Koska kysymykset ovat yhteydessä toisiinsa, niitä on tarkasteltava yhdessä.

12 Kysymykset perustuvat kansallisen tuomioistuimen direktiivistä tekemään tulkintaan, jonka mukaan, kuten edellä todettiin, yhteisön uusilla oikeussäännöillä ollaan lievennetty jätteiden talteenottoa koskevaa lupajärjestelmää ja otettu käyttöön pikemminkin hallinnollinen valvontajärjestelmä, jossa rikosoikeudellinen valvonta kohdistuu vain vakaviin tapauksiin. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tämän direktiivin päämääränä on varmistaa sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja poistaa taloudellisten toimijoiden kohtelun eroavuudet.

13 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 23—30 kohdassa tällainen direktiiviä 91/156 koskeva tulkinta on lupajärjestelmän osalta virheellinen. Tämän direktiivin 9 ja 10 artiklassa nimittäin säädetään, että yritysten ja laitosten, jotka käsittelevät jätteitä, on saatava lupa liitteessä II A tarkoitettuihin huolehtimistoimiin tai liitteessä II B tarkoitettuihin toimiin, jotka tähtäävät hyödyntämiseen. Vaikka 11 artiklassa säädetään mahdollisuudesta myöntää vapautus toimilupaa koskevasta vaatimuksesta niille laitoksille ja yrityksille, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla, sekä niille laitoksille ja yrityksille, jotka suoritta-

vat jätteiden hyödyntämistä, artiklassa vaaditaan sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamista, joiden tarkoituksenmukaisuudesta päättäminen kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

14 Lisäksi on todettava, että direktiivissä 91/156 ei säädetä jäsenvaltioita koskevasta täsmällisestä velvollisuudesta valvonta- ja seuraamusjärjestelmän osalta. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että sellaiset kansalliset oikeussäännöt eivät olisi direktiivin mukaisia, joissa säädetään rikosoikeudellisia seuraamuksia direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetussa lainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden rikkomisen varalta. Jäsenvaltioilla on nimittäin velvollisuus, perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohdassa niille annetun vapauden rajoissa, valita kaikkein tarkoituksenmukaisimmat muodot ja keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen (effet utile) turvaamiseksi (asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, 75 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että jäsenvaltioiden on perustamissopimuksen 5 artiklan perusteella toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet yhteisön oikeuden soveltamisen ja tehokkuuden takaamiseksi, silloin kun direktiivissä ei säädetä erityistä seuraamusta sen säännösten rikkomisen varalta tai silloin kun siinä ei tältä osin viitata kansallisiin lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin. Siten jäsenvaltioiden on, samalla kun ne säilyttävät harkintavaltansa seuraamusten valinnan osalta, pidettävä huolta siitä, että yhteisön oikeussääntöjen rikkomisen seuraamuksista säädetään pääasian ja noudatettavan menettelyn osalta vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden sellaisen rikkomisen seuraamuksista, jotka ovat luonteeltaan ja merkittävyydeltään samanlaisia, ja jäsenvaltioiden on joka tapauksessa huolehdittava siitä, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeassa suhteessa rikkomisen laatuun sekä ennaltaehkäiseviä (asia C-382/92, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.6.1994, Kok. 1994 s. I-2435, 55 kohta ja asia C-383/92, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.6.1994, Kok. 1994 s. I-2479, 40 kohta).

15 Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että jäsenvaltiolla on oikeus säätää rikosoikeudellisia seuraamuksia sen varalta, että siinä lainsäädännössä säädettyjä velvollisuuksia ei noudateta, jolla jätteitä koskevat direktiivit 75/442/ETY tai 91/156 pannaan täytäntöön, jos jäsenvaltio katsoo, että direktiivien tehokas vaikutus varmistetaan parhaiten tällä tavalla, kunhan säädetyt seuraamukset vastaavat niitä seuraamuksia, joita sovelletaan sellaisiin kansallisen oikeuden rikkomisiin, jotka ovat luonteeltaan ja merkittävyydeltään samanlaisia, ja kun seuraamukset ovat tehokkaita, oikeassa suhteessa rikkomisen laatuun ja ennaltaehkäiseviä.

16 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut direktiivin 91/156 osalta nimenomaisesti, että direktiivi oli annettu asianmukaisesti, kun se oli annettu käyttäen oikeudellisena perustana perustamissopimuksen 130 s artiklaa eikä 100 a artiklaa, koska direktiivin 1 artiklan mukaisen yhdenmukaistamisen pääasiallisena päämääränä oli ympäristönsuojelun edistämiseksi varmistaa jätehuollon tehokkuus yhteisössä jätteiden alkuperästä riippumatta ja koska direktiivillä oli vain toissijaisesti vaikutuksia kilpailuolosuhteisiin ja kauppaan (asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993 s. I-939, 20—21 kohta). Siten on virhe katsoa, että tämän direktiivin erityisenä päämääränä olisi turvata sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja poistaa taloudellisten toimijoiden kohtelun eroavuudet.

17 Tältä osin on syytä lisätä, että vaikka direktiivillä 91/156 olisikin sellaisia erityisiä päämääriä, joita kansallinen tuomioistuin olettaa sillä olevan, tämä ei kuitenkaan rajoittaisi perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa jäsenvaltioille annettua vapautta valita kaikkein tarkoituksenmukaisimmat muodot ja keinot direktiivin tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

18 Siten on syytä vastata, että perustamissopimuksen 5 artiklaa ja 189 artiklan kolmatta kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät estä jäsenvaltiota turvautumasta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sen asianmukaiseksi varmistamiseksi, että direktiivissä 91/156 säädettyjä velvoitteita noudatetaan, edellyttäen, että nämä sanktiot vastaavat niitä seuraamuksia, joita sovelletaan sellaisiin kansallisen oikeuden rikkomisiin, jotka ovat luonteeltaan ja merkittävyydeltään samanlaisia, ja että seuraamukset joka tapauksessa ovat tehokkaita, oikeassa suhteessa rikkomisen laatuun ja ennaltaehkäiseviä.

Oikeudenkäyntikulut

19 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen 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 (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut Pretura circondariale di Roman 26.10.1994 ja 4.4.1995 välisenä aikana tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa ja 189 artiklan kolmatta kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät estä jäsenvaltiota turvautumasta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sen asianmukaiseksi varmistamiseksi, että 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/156/ETY, jolla on muutettu jätteistä annettua direktiiviä 75/442/ETY, säädettyjä velvoitteita noudatetaan, edellyttäen, että nämä sanktiot vastaavat niitä seuraamuksia, joita sovelletaan sellaisiin kansallisen oikeuden rikkomisiin, jotka ovat luonteeltaan ja merkittävyydeltään samanlaisia, ja että seuraamukset joka tapauksessa ovat tehokkaita, oikeassa suhteessa rikkomisen laatuun ja ennaltaehkäiseviä.

Edward Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä syyskuuta 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

kirjaaja ensimmäisen jaoston puheenjohtaja