JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

26 päivänä maaliskuuta 2009 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio on 2.10.2006 nostanut EY 230 artiklan nojalla kanteen, jossa vaaditaan jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 [2] kumoamista, ja vedonnut siihen, että asetuksen oikeudellinen perusta on väärä. Riidanalaisella asetuksella olisi kantajan mukaan tullut olla samanaikaisesti kaksi oikeudellista perustaa, tässä tapauksessa sekä EY 175 artiklan 1 kohta että EY 133 artikla, mutta säädöksen antajat ovat käyttäneet oikeudellisena perustana vain EY 175 artiklan 1 kohtaa.

2. Tämä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettu asia tuo jälleen uudella tavalla näkyviin sen, että komissio on jo pitkään ollut eri mieltä kuin Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan 1 kohdan käyttämisestä oikeudellisena perustana yhteisön säädökselle, jolla pyritään ympäristötavoitteisiin käyttäen keinona jätteiden rajat ylittäviin siirtoihin kohdistuvia toimenpiteitä. On todettava, ettei kysymykseen liittyvä vähintäänkin monivivahteinen oikeuskäytäntö auta asian selvittämisessä. Vastaajat ovat mielestään jopa osoittaneet oikeuskäytännössä sisäisen ristiriidan tai ainakin perusteluja, jotka tukevat kumpaakin tässä asiassa vastakkain olevista näkemyksistä. Vastaajat ovatkin pyytäneet yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että asia ratkaistaisiin suurella jaostolla.

I Kanteen tutkimisen tarpeellisuus

A *Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset*

3. Neuvosto esittää aluksi oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan kanne on jätettävä tutkimatta, koska komissio ei vastoin yhtei-

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – EUVL L 190, s. 1.

söjen tuomioistuimen 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.

4. Tämä oikeudenkäyntiväite ei selvästikään voi menestyä. Komission kannekirjelmään sisältyy yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista, ja kanne vaikuttaa riittävän selvältä ja täsmälliseltä, jotta neuvosto voi valmistella puolustautumistaan ja yhteisöjen tuomioistuin antaa siitä ratkaisunsa. Kannekirjelmässä nimittäin ilmaistaan syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että kahden oikeudellisen perustan käyttämiselle oikeuskäytännössä asetetut edellytykset täyttyvät. Työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimusten täyttämiseksi komission ei välttämättä tarvitse yksilöidä, kumpaa oikeudellista perustaa on sovellettava kuhunkin riidanalaisen asetuksen säännöksistä. Joka tapauksessa komissio on kannekirjelmässään ilmoittanut, että vaikka riidanalaisen asetuksen useimpien säännösten oikeudellisena perustana on ollut asianmukaista käyttää EY 175 artiklan 1 kohtaa, IV–VI osaston säännösten oikeudellisena perustana olisi tullut käyttää EY 133 artiklaa, koska kyseiset säännökset koskevat jätteiden siirtoa (tuonti, vienti, kauttakulku) kolmansista maista tai kolmansiin maihin.

B *Kanneperusteen tehokkuus*

5. Heti aluksi on syytä täsmentää, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valintaa koskeva riita ei tässä tapauksessa ole merkitykseltään pelkästään muodollinen, jolloin asetuksen kumoamiseksi esitetty kanneperuste olisi tehoton.

6. Olisi tosin mahdollista väittää, ettei mainittu riita vaikuta toimielinten väliseen tasapainoon, koska riidanalaisen asetuksen antamisessa noudatettava menettely on sama riippumatta siitä, valitaanko sen oikeudelliseksi perustaksi EY 175 artiklan 1 kohta yksinään vai sen lisäksi EY 133 artikla. Kummassakin näistä määräyksistä nimittäin edellytetään, että neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. EY 175 artikla tosin edellyttää yhteispäätösmenettelyä, kun taas EY 133 artiklassa, luettuna yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa, ei anneta parlamentille lainkaan oikeutta osallistua päätöksentekomenettelyyn. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä näyttää kuitenkin ilmenevän taipumus katsoa, että kahdesta oikeudellisesta perustasta on valittava ensisijaisesti se, jonka nojalla parlamentti on tiiviimmin osallisena säädöksen antamisessa, jos kummankin oikeudellisen perustan tavoitteisiin pyritään yhtäläisesti.[3] Noudatettava menettely olisi tämän päättelytavan mukaan

3 – Tällainen tulkinta on tehtävissä ns. titaanidioksiditapauksesta (asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok., s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211).

ratkaistava saman ensisijaisuusperusteen nojalla silloinkin, kun päädytään kahteen oikeudelliseen perustaan, jotka edellyttävät eri päätöksentekomenettelyjä. [4] Vaikka minulla onkin vakavia epäilyjä siitä, onko asianmukaista valita tällä tavoin ensisijaisesti parlamentin mahdollisimman laajaa osallistumista edellyttävät päätöksentekomenettelyt, [5] minun näyttää kuitenkin olevan vaikea kyseenalaistaa sitä suoraan, kun tämä oikeuskäytännössä vallitseva kanta on vähän aikaa sitten vahvistettu uudelleen. [6] Vaikka asian tarkastelussa toisin sanoen ilmenisi, että riidanalaisen asetuksen yhteydessä olisi todellakin pitänyt käyttää EY 133 artiklaa sen ainoana oikeudellisena perustana käytetyn EY 175 artiklan 1 kohdan lisäksi, säädöksen hyväksymisessä noudatettavana menettelynä olisi siinäkin tapauksessa viimeksi mainitun määräyksen mukainen yhteispäätösmenettely. Kun oikeudellisen perustan väitetty virheellisyys ei ole vaikuttanut noudatettavaan menettelyyn, se ei siten ole voinut vaikuttaa kanteen kohteena olevan säädöksen sisällön vahvistamiseen. [7]

7. EY 133 ja EY 175 artiklan välillä tehtävällä valinnalla on kuitenkin merkittäviä seurausvaikutuksia yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon, koska ensin mainitussa määräyksessä yhteisölle annetaan yksinomainen toimivalta mutta jälkimmäiseen perustuva toimivalta on jaettu. EY 175 artiklan 1 kohdan valitseminen kanteen kohteena olevan asetuksen yksinomaiseksi oikeudelliseksi perustaksi johtaisi siten yhteisön toimi-

4 – Ks. vastaavasti asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-107, 59 kohta) ja asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8103, 77–83 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukset, jotka julkisasiamies Kokott on esittänyt asioissa C-178/03 (ratkaisuehdotuksen 63 ja 64 kohta) ja C-155/07 (ratkaisuehdotuksen 90 ja 91 kohta).

5 – Perustamissopimuksessa ei nimittäin ole minkäänlaista perustetta tälle oikeuskäytännössä vallitsevalle kannalle. Tämä lähestymistapa, jota erityisesti komissio on puolustanut istunnossa, perustuu olettamukseen, jonka mukaan parlamentin osallistumista päätöksentekomenettelyyn lisäävä oikeudellinen perusta lujittaisi aina Euroopan yhteisön demokraattisuutta. Demokratian ilmentymät ovat kuitenkin moninaiset, erityisesti Euroopan yhteisössä. Demokratiaan perustuvalla legitimaatiolla on yhteisön tasolla kaksi pääasiallista lähdettä: legitimaatio tulee joko Euroopan eri kansoilta niiden kannanottojen välityksellä, jotka kunkin kansan hallitus kansallisen parlamentin valvonnan alaisena määrittää neuvostossa, tai sitten sen antavat Euroopan parlamentti välittömillä vaaleilla valittuna unionin toimielimenä ja sille suoraan vastuussa oleva komissio. Välittömän demokratian mukainen edustavuus on kiistämättä eräs muttei kuitenkaan ainoa asiaan vaikuttava tekijä arvioitaessa unionin demokraattisuutta. Eurooppalainen demokratia edellyttää erityisesti myös demokratian kansallisen ja Euroopan laajuisen ulottuvuuden herkän tasapainon säilymistä, eikä jälkimmäistä ole mitenkään välttämättä asetettava ensin mainitun edelle. Juuri tämän vuoksi Euroopan parlamentilla ei ole lainsäädäntömenettelyssä samaa toimivaltaa kuin kansallisilla parlamenteilla, ja vaikka olisi mahdollista esittää Euroopan parlamentin toimivallan laajentamista puoltavia kannanottoja, asiasta päättäminen kuuluu Euroopan kansoille perussopimuksia tarkistamalla. Euroopan parlamentille ja muille toimielimille annetun toimivallan tasapaino, joka ilmenee oikeusnormien antamiseen käytettävissä erilaisissa menettelyissä, on kehittynyt aikojen kuluessa ja kuvastaa Euroopan kansojen tahdon mukaista tasapainoa vallankäytön legitimointiin unionin tasolla käytettävien kansallisten keinojen ja unionin tason keinojen välillä. Sen hyväksyminen yleiseksi periaatteeksi, että Euroopan parlamentin mahdollisimman laajaa osallistumista päätöksentekomenettelyyn edellyttävälle oikeudelliselle perustalle olisi annettava etusija, merkitsisi perustamissopimuksessa vahvistetun toimielinten välisen tasapainon ja demokratian tasapainon muuttamista. Olen hyvin tietoinen siitä, että tämän tarkastelun tuloksena on käytännössä useamman oikeudellisen perustan samanaikaisen käytön kieltäminen. Kumpikin oikeudellinen perusta nimittäin joko edellyttää samaa päätöksentekomenettelyä, jolloin oikeudellisen perustan virheellisyys on pelkkä asiaan vaikuttamaton muotovirhe, paitsi jos se mahdollisesti vaikuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon, taikka sitten ne edellyttävät eri norminantomenettelyjä, jolloin ne ovat edellä esittämistäni syistä ilman muuta yhteensopimattomia ja niiden samanaikainen käyttö olisi mahdotonta.

6 – Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 77–83 kohta. Ks. oikeuskäytännön suunnanmuutoksen ajankohtaa ja edellytyksiä koskeva pohdintani yhdistetyissä asioissa Cipolla ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 28–30 kohdassa (yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, tuomio 5.12.2006, Kok., s. I-11421).

7 – Ks. samoin asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 19 kohta) ja asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11453, 98–111 kohta).

vallan rajoittamiseen, jonka vuoksi jäsenvaltioilla olisi toimivalta myös säännellä jätteiden vientiä ja tuontia, sikäli kuin tällainen jäsenvaltioiden aloite ei oletettavasti vaikuta asiasta annettujen yhteisön oikeussääntöjen soveltamiseen. Komissio katsoo, että jos jäsenvaltioille tunnustettaisiin tällainen toimivalta, sen käyttämisen väistämättömänä seurauksena olisi jäsenvaltioiden yritysten välisen kilpailun vääristyminen ulkomarkkinoilla ja yhteisön sisämarkkinoiden häiriintyminen.

II Kanteen hyväksymisen edellytykset

8. Kumoamisvaatimuksen tueksi esitettynä ainoana kanneperusteena on väitetty virhettä oikeudellisen perustan valinnassa: yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt riidanalaisen asetuksen oikeudellisena perustana yksinomaan EY 175 artiklaa, kun taas komission mukaan tämän määräyksen rinnalla olisi tullut käyttää EY 133 artiklaa.

9. Näiden perustelujen torjumiseksi on syytä heti muistuttaa, että yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.[8] Jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, toimen oikeudellisena perustana on pääsääntöisesti käytettävä sitä, jota toimen pääasialliseksi tai määräävästi yksilöitävissä oleva tarkoitus tai tekijä edellyttää.[9]

10. Vain poikkeustapauksessa, jos 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

8 – Ks. esim. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 11 kohta); asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok., s. I-2405, 12 kohta); yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999 (Kok., s. I-1139, 12 kohta); asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok., s. I-2257, 43 kohta); asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2801, 78 kohta); asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok., s. I-7879, 45 kohta); asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-1, 34 kohta) ja asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.2.2009 (Kok., s. I-593, 60 kohta).

9 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, 19 ja 21 kohta; asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok., s. I-869, 38 kohta); asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001 (Kok., s. I-779, 59 kohta); asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok., s. I-7699, 31 kohta); asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8913, 39 kohta); asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4829, 55 kohta) ja em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006, 42 kohta. Ks. myös lausunto 2/00, 6.12.2001 (Kok., s. I-9713, 23 kohta).

toimea annettaessa on käytettävä sen mukaisesti eri oikeudellisia perustoja. [10] Silloinkin, kun asianomaisella toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai kaksi tekijää, jotka ovat samanarvoisia ja joita ei voida erottaa toisistaan, kahden oikeudellisen perustan käyttäminen on mahdotonta kahdessa tilanteessa: jos valituista oikeudellisista perustoista toinen on EY:n perustamissopimuksen ja toinen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräys [11] tai jos näiden perustojen edellyttämät menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia ja/tai jos usean oikeudellisen perustan käyttäminen voi loukata parlamentin oikeuksia. [12]

11. Komissio katsoo tähän oikeuskäytäntöön nojautuen, että riidanalaisessa asetuksessa on sekä sen tarkoituksen että sen sisällön osalta kaksi toisiinsa erottamattomasti liittyvää tekijää, joista toinen koskee yhteistä kauppapolitiikkaa ja toinen ympäristöpolitiikkaa, minkä vuoksi kahden oikeudellisen perustan käyttö on välttämätöntä. Komissio vetoaa tässä tarkoituksessa siihen, että kysymyksessä olevan säädöksen tarkoituksena ei ole pelkästään säännellä jätteiden siirtoja yhteisössä vain ympäristösyistä vaan että sen IV–VI osastoon sisältyy kolmansien maiden kanssa käytävän jätteiden ulkomaankaupan yksityiskohtainen sääntely, joka koskee 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. Lyhyesti ja toisin sanoen, koska riidanalaisen asetuksen sääntelykohteena ovat myös jätteiden siirrot yhteisön ja kolmansien maiden välillä, EY 133 artiklaa olisi tullut käyttää oikeudellisena perustana EY 175 artiklan lisäksi.

A *Kahden oikeudellisen perustan sallittavuus*

12. Komission perusteluista herää ensimmäiseksi kysymys, onko kahden oikeudellisen perustan käyttäminen poikkeuksellisesti mahdollista käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa toimivallan perustavista määräyksistä toinen, EY 133 artikla, antaa yhteisölle yksinomaisen toimivallan riidanalaisen säädöksen antamiseen mutta toinen, EY 175 artikla, antaa sille tähän vain jaetun toimivallan. Yhteisön toimivallan luonteella on nimittäin huomattava vaikutus jäsenvaltioiden jäljelle jäävään toimivaltaan. Yhteisön yksinomaisen toimivallan olemassaolo estää kaikki jäsenvaltioiden sääntelytoimet, paitsi jos jäsenvaltiot toimivat yhteisen edun ajajina välttääkseen yhteisön lainsäätäjän toimimat-

10 – Ks. erityisesti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, 13 ja 17 kohta; em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, 38 ja 43 kohta; em. asia Huber, tuomio 19.9.2002, 31 kohta; asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-12049, 35 kohta); em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, 40 kohta; em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002, 94 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 34–36 kohta; em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006, 41–43 kohta; asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008 (Kok., I-3651, 75 kohta) ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 36 kohta. Ks. myös em. lausunto 2/00, 6.12.2001, 23 kohta.

11 – Tässä tapauksessa etusija on annettava yhteisön oikeuteen sisältyvälle perustalle: ks. vastaavasti asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008 (76 ja 77 kohta).

12 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 52 kohta ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008 (37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tomuudesta aiheutuvan sääntelemättömän oikeustilan. [13] Jaetun toimivallan tapauksessa jäsenvaltioilla sen sijaan säilyy vapaus antaa tarkasteltavaa alaa koskevaa lainsäädäntöä, kunhan toteutetut kansalliset toimenpiteet eivät haittaa tällä alalla annettujen yhteisön oikeussääntöjen tehokasta vaikutusta. [14] Se asiayhteys, jossa yhteisön ja jäsenvaltioiden norminantovalta liittyvät toisiinsa jaetun toimivallan tapauksessa, on nimenomaan EY 176 artikla, jossa jäsenvaltiot oikeutetaan toteuttamaan tiukempia suojatoimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi silloinkin, kun asiasta annetaan yhteisön säännöksiä, ja ainoana rajoituksena on, että niiden on oltava sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa. Näin ollen voidaan perustellusti kysyä, kuten neuvosto, parlamentti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat tässä tapauksessa tehneet, voiko toimivalta tietyn säädöksen antamiseen olla luonteeltaan samanaikaisesti yksinomainen ja jaettu. Millä tavoin voitaisiin nimittäin soveltaa jäsenvaltioille jäävää norminantovaltaa sellaisessa tapauksessa, jossa yhteisön säädös on annettu jaetun toimivallan nojalla, jos kyseisen säädöksen perustana on samanaikaisesti käytetty yhteisön yksinomaista toimivaltaa?

13. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnetusti hyväksynyt oikeudellisten perustojen tällaisen yhdistämisen kahdessa tapauksessa, jotka koskivat täsmälleen samoja oikeudellisia perustoja kuin ne, joista tässä tapauksessa on kysymys. [15] Mainittujen kahden ratkaisun perustelut huolellisesti lukemalla on kuitenkin pääteltävissä, että tämä ratkaisu on voitu hyväksyä vain siksi, että vaikka kysymyksessä olleissa säädöksissä oli kaksi samanarvoista ja toisiinsa erottamattomasti liittyvää tekijää, niiden sisältö oli kuitenkin selkeästi jaettavissa sellaiseen, mikä kuului EY 133 artiklassa määrättyyn yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ja sellaiseen, mikä kuului yhteisölle EY 175 artiklalla annettuun jaettuun toimivaltaan. Asia on tietenkin näin, jos säädöksestä on mahdollista erotella säännökset, jotka kuuluvat jommankumman oikeudellisen perustan piiriin. On täysin mahdollista ajatella jopa, että yhdellä ja samalla säännöksellä on kaksi oikeudellista perustaa, jos säännöksellä on useita eri kohteita. Sen sijaan yksi ja sama kysymys ei voi kuulua samanaikaisesti yksinomaisen ja jaetun toimivallan piiriin.

14. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa EY 133 ja EY 175 artiklan samanaikainen käyttäminen riitautetun asetuksen oikeudellisena perustana on teoriassa mahdollista. Kuten edellä on jo huomautettu, komissio on nimittäin yksilöinyt säännökset, joiden olisi sen mielestä tullut perustua EY 133 artiklaan, kun muiden säännösten perustana oli puolestaan käytetty asianmukaisesti EY 175 artiklaa: säännökset, joiden perustana olisi tullut olla EY 133 artikla, olivat IV–VI osaston säännökset, jotka koskevat jätteiden siirtoja (tuonti, vienti, kauttakulku) kolmansista maista tai kolmansiin maihin.

13 – Ks. asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981 (Kok., s. 1045, Kok. Ep. VI, s. 81). Ks. myös Gautier, Y., "La compétence communautaire exclusive", Mélanges en hommage à Guy Isaac: *50 ans de droit communautaire*, t. 1, Presses universitaires de Toulouse, 2004, s. 165.

14 – Erityisesti silloin, kun yhteisön tasolla toteutettu yhdenmukaistaminen ei kata asianomaista alaa kokonaisuudessaan, jäsenvaltioilla säilyy siltä osin toimivalta ja vapaus toimia. Tästä seuraa, että jos tarkoituksena on tehdä tätä alaa koskeva sopimus, sen tekeminen kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (ks. em. lausunto 2/00, 45–47 kohta).

15 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 ja em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006.

15. EY 133 artiklan käyttämistä EY 175 artiklan lisäksi ei sitä paitsi voida poissulkea sillä perusteella, että näiden perustojen edellyttämät menettelyt olisivat keskenään yhteensopimattomia tai että näiden kahden oikeudellisen perustan yhdistäminen loukkaisi parlamentin oikeuksia. [16] Kuten nimittäin olen jo korostanut, [17] vaikka perustaan lisättäisiin EY 133 artikla, jossa parlamentti jätetään päätöksentekomenettelyn ulkopuolelle, se ei millään tavalla muuttaisi säädöksen antamisessa sovellettavaa menettelyä. Oikeuskäytännön mukaan EY 175 artiklassa määrättyä yhteispäätösmenettelyä olisi tällöinkin sovellettava säädöksen kaikkien säännösten hyväksymiseen.

B *Kahden oikeudellisen perustan asianmukaisuus*

16. On vielä ratkaistava, osoittaako riidanalaisen asetuksen tarkoitusten ja sisällön tarkastelu, että säädöksessä todellakin on erikseen ympäristötekijä ja kaupallinen tekijä, jotka ovat samanarvoiset ja liittyvät erottamattomasti toisiinsa niin, ettei kumpikaan niistä ole toiseen nähden toisarvoinen tai välillinen. [18]

17. Kantajan esittämät perustelut tämän osoittamiseksi eivät vakuuta minua. Kantajan kanssa voitaneen olla samaa mieltä siitä, että yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaa on perinteisesti [19] tulkittu laajasti. [20] Tästä seuraa, että vaihdantaa kolmansien maiden kanssa sääntelevä toimenpide on kauppapoliittinen toimenpide silloinkin, kun se samalla palvelee muihin aloihin kuten kehityspolitiikkaan, [21] ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan [22] tai ympäristönsuojeluun [23] liittyviä tarkoituksia. Viimeksi mainitussa tapauksessa näin on vielä suuremmalla syyllä, koska EY 6 artiklassa (aikaisemmin EY 130 r artiklan 2 kohdassa) ilmaistun sisällyttämisperiaatteen mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön kaiken politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. [24] Se, että riitautetun asetuksen säännöksiin on sisällytetty ympäristöstä huolehtimiseen liittyviä aineksia, ei siten missään tapauksessa ole riittävä peruste sille, että niiden oikeudellisena perustana ei voisi tai ei saisi olla EY 133 artikla. Asia olisi toisin vain siinä tapauksessa, että ympäristöön liittyvä tarkoitus osoittautuisi ensisijaiseksi siten, että kaupallinen ulottuvuus olisi luonteeltaan pelkästään liitännäinen. Riidanalaisen säädöksen antamisen tulisi siinä tapauksessa perustua yksinomaan EY 175 artiklan 1 kohtaan. [25] Sekä riitautetun asetuksen kohteen ja tarkoituksen tarkastelu että asetuksen asiayhteys osoittavatkin juuri sen, että siihen liittyvät ympäristönäkökohdat ovat luonteeltaan ensisijaisia.

16 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 52 kohta ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 37 kohta.

17 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

18 – Tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 10 viitatuissa oikeustapauksissa käytettyjen sanamuotojen mukaisesti.

19 – Se ei tosin ole rajaton: ks. lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok., s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237).

20 – Ks. lausunto 1/78, 4.10.1979 (Kok., s. 2871, Kok. Ep. IV, s. 561, 45 kohta) ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 19 kohta.

21 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 17–21 kohta.

22 – Ks. asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995 (Kok., s. I-3189, 10 kohta); asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok., s. I-3231, 10 kohta) ja asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997 (Kok., s. I-81, 26 kohta).

23 – Ks. asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok., s. I-1527, 18–20 kohta) ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002, 39–43 kohta.

24 – Ks. em. asia Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990, 20 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, 22 kohta.

25 – Ks. vastaavasti em. lausunto 2/00.

1. Riidanalaisen asetuksen sisältö ja tarkoitus

18. Ensiksi on huomautettava, että riitautetun asetuksen tarkoitus liittyy kiistämättömällä tavalla ensisijaisesti ympäristöön. Kyseisen asetuksen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Tämän asetuksen pääasiallinen ja tärkein tavoite ja osatekijä on ympäristön suojelu – –.” Perustelujen jatko vahvistaa tämän. Jos sivuutetaan mainitun asetuksen 16 ja 19 perustelukappale, joissa viitataan sisämarkkinoiden toimivuuteen, kaikista perustelukappaleista paljastuu ympäristönäkökohtia, joskaan ei aina yhtä välittömästi. Erityisesti seitsemännessä perustelukappaleessa korostetaan yleisesti tarvetta ”säilyttää, suojella ja parantaa ympäristön laatua ja ihmisten terveyttä”. Myös 42 perustelukappaleessa toistetaan, että asetuksen tavoitteena on ”ympäristön suojelemisen varmistami[nen] jätteitä siirrettäessä”. Ympäristönäkökohdat ilmenevät kaikkialla tekstissä silloinkin, kun on kysymys jätteiden tuonnista yhteisöön tai niiden viennistä yhteisöstä. Niinpä 28 perustelukappaleessa todetaan, että nimenomaan ”asianomaisten maiden ympäristön suojelemiseksi” on tarpeen selkeyttää kiellon soveltamisalaa tapauksissa, joissa vaarallisia jätteitä viedään hyödynnettäviksi sellaiseen maahan, johon OECD:n päätöstä ei sovelleta. Niin ikään 33 perustelukappaleessa korostetaan, että yhteisöön tuotavien jätteiden huollon on koko siirron ajan tapahduttava ”vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua haittaa ympäristölle”.

19. Komissio vetoaa riidanalaisen asetuksen kohteen osalta siihen, että kyseiseen säädökseen sisältyy kolmansien maiden kanssa käytävän ulkomaankaupan yksityiskohtainen sääntely, koska siihen sisältyviä sääntöjä sovelletaan myös kolmansista maista peräisin olevien jätteiden tuontiin yhteisöön, jätteiden vientiin yhteisöstä kolmansiin maihin sekä jätteiden kauttakulkuun yhteisön kautta matkalla kolmansista maista tai kolmansiin maihin. Tältä osin asetus kuuluu komission mielestä myös yhteisen kauppapolitiikan alaan.

20. Asetuksen tarkoituksena on kuitenkin säätää jätteiden siirtoihin liittyviä ilmoittamista, menettelyä ja valvontaa koskevia velvollisuuksia, jotta niiden siirrot tapahtuisivat sellaisissa olosuhteissa, joilla voidaan turvata ympäristönsuojelu. Nämä velvollisuudet mainitaan kyseisen asetuksen II osastossa, ja niistä voidaan tehdä yhteenveto seuraavasti. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan kaikkien huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin sekä erityisesti riitautetun asetuksen liitteessä IV lueteltujen hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin. Tässä ilmoitus- ja hyväksyntämenettelyssä ilmoittajan on esitettävä selvitys vastaanottajan kanssa tekemästään ilmoitettujen jätteiden huolehtimista tai hyödyntämistä koskevasta sopimuksesta (riitautetun asetuksen 4 artiklan 4 kohta ja 5 artikla) sekä hankkimastaan rahoitusvakuudesta tai vastaavasta vakuutuksesta, joka kattaa asianomaisten jätteiden kuljetus-, hyödyntämis-, huolehtimis- ja varastointikustannukset (riitautetun asetuksen 4 artiklan 5 kohta ja 6 artikla). Kun jätteiden siirrosta tehdään ilmoitus, viranomaiset voivat riidanalaisen asetuksen

11 ja 12 artiklassa luetelluilla pääasiallisesti ympäristöön liittyvillä perusteilla asettaa ilmoitettuun siirtoon suostumiselleen ehtoja tai esittää tällaista siirtoa vastaan perusteltuja vastalauseita (riidanalaisen asetuksen 9–12 artikla). Asetuksen 22–25 artiklassa säädetään jätteiden takaisin ottamista koskeva velvollisuus, kun siirtoa ei voida saattaa päätökseen tai kun siirto on laiton, sekä annetaan takaisinottamisen kustannuksia koskevia sääntöjä.

21. Riitautettuun asetukseen liittyvien ulkoisten näkökohtien osalta on riittävää todeta, että silloin kun asetuksessa ei ympäristöön liittyvistä syistä kielletä jätteiden vientiä yhteisöstä, jätteiden tuontia yhteisöön tai jätteiden kauttakulkua yhteisön kautta, niihin sovelletaan kyseisen asetuksen IV, V ja VI osaston mukaisesti samoja valvontamenettelyjä.

22. Lopuksi on todettava, että riidanalaisen asetuksen 49 artiklan 1 kohdasta johtuva tuottajan, ilmoituksen tekijän ja muiden jätteen siirtoon ja/tai sen hyödyntämiseen tai siitä huolehtimiseen osallistuvien yritysten velvollisuus 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”, tuo näkyvästi esille koko valvontajärjestelmän yhtenäisen rakenteen ja sen ensisijaisena tavoitteena olevan ympäristönsuojelun. Mainittua velvollisuutta ei nimittäin sovelleta pelkästään siirrettäessä jätteitä yhteisön sisällä vaan myös silloin, kun kyseessä on jätteiden vienti tai tuonti.

23. On nähtävissä, että kirjallinen ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettely muodostaa riidanalaisella asetuksella toteutetun järjestelmän ytimen. Se onkin hyvin samankaltainen kuin ne ennakkohyväksyntämenettelyt, joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut olevan ”tyypillinen ympäristöpolitiikan väline”. [26] Senhän vuoksi komissio sitä paitsi myöntää, että koska kyseisestä järjestelmästä säädetään asetuksen II osastossa ennen kaikkea jätteiden siirron sääntelemiseksi yhteisön sisällä, asianmukainen oikeudellinen perusta on EY 175 artiklan 1 kohta. Kun asetuksen IV–VI osaston nojalla samaa valvontajärjestelmää sovelletaan tarvittavin muutoksin jätteiden siirtoihin yhteisöstä ja yhteisöön, myönnän minun olevan vaikea nähdä, miksi valvontajärjestelmän tarkoituksena ei silloinkin olisi ehkäistä ympäristöhaittoja, joita jätteiden siirrot voisivat aiheuttaa. Jos sitä vastoin hyväksyttäisiin komission päättely, jonka mukaan tätä toteutettua järjestelmää on pidettävä jätteiden ulkomaankaupan sääntelynä, joka sen vuoksi kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan, silloin olisi johdonmukaisuuden vuoksi katsottava, että järjestelmän tarkoituksena sovellettaessa sitä

26 – Ks. em. lausunto 2/00, 33 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 44 kohta.

jätteiden siirtoihin yhteisön sisällä on turvata näiden jätteiden vapaa liikkuvuus ja että sen perustana olisi tästä syystä tullut olla EY 95 artikla eikä EY 175 artikla.

24. Kuten komissio aiheellisesti huomauttaa, jätteet ovat tosin EY 28 artiklassa tarkoitettuja tavaroita ja voivat sen vuoksi olla kaupankäynnin kohteena. [27] Se, että asetuksella käyttöön otettuja valvontamenettelyjä sovelletaan jätteillä käytävään kauppaan ja että ne siten ovat omiaan vaikuttamaan siihen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että niiden tarkoituksena olisi edistää, helpottaa tai säännellä kyseistä kaupankäyntiä, eikä sillä myöskään voida kyseenalaistaa riitautetun asetuksen tarkoituksen ja sisällön tarkasteluun perustuvaa toteamusta, jonka mukaan asetus on säädös, jolla pyritään pääasiallisesti turvaamaan ympäristönsuojelu, ja sen vaikutukset kauppaan ovat vain toissijaisia ja välillisiä; tällaista toteamusta ei myöskään voida kyseenalaistaa antamalla kauppapolitiikan käsitteelle laaja sisältö. [28] Kyseisen asetuksen tarkoituksena ei ole määritellä ominaisuuksia, jotka jätteillä olisi oltava niillä käytävän vapaan kaupan sallimiseksi, vaan luoda yhdenmukainen järjestelmä menettelyille, joilla jätteiden liikkumista voidaan rajoittaa ympäristönsuojelun turvaamiseksi. [29] Jos omaksuttaisiin komission tulkinta, perustamissopimuksen erityismääräykset ympäristönsuojelusta jäisivät suurelta osalta merkityksettömiksi, sillä sen mukaan yhteisön toimen olisi kuuluttava kauppapolitiikan alaan aina, kun aiotun toimen osoitettaisiin olevan omiaan vaikuttamaan kaupankäyntiin. [30]

25. EY 133 artiklan lisäämiselle oikeudelliseen perustaan ei olisi perustetta siinäkään tapauksessa, että komission väite riidanalaisen asetuksen IV, V ja VI osaston kuulumisesta yhteisen kauppapolitiikan alaan olisi pitänyt paikkansa, koska tavoitteen tai tekijän ensisijaisuutta on joka tapauksessa arvioitava tarkastelemalla kysymyksessä olevan säädöksen tarkoitusta ja sisältöä kokonaisuutena. [31] Riitautetun asetuksen säännösten tarkastele-

27 – Ks. asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok., s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31, 22–28 kohta).

28 – Ks. vastaavasti Cartagenan pöytäkirjaa, jolla toteutettiin elävien muunnettujen organismien rajat ylittävään liikkumiseen sovellettavia valvontamenettelyjä, koskeva em. lausunto 2/00, 37–40 kohta.

29 – Ks. mutatis mutandis samaa päättelyä, jossa pyritään perustelemaan ETY 130 s artiklaa oikeudellisena perustana ETY 100 a artiklan sijasta, koskeva asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok., s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289, 26 kohta).

30 – Ks. em. lausunto 2/00, 40 kohta.

31 – Ks. em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002, 96 kohta.

minen kokonaisuutena onkin osoittanut ensisijaisiksi asetuksen ympäristönäkökohdat.

26. Ero asiaan Energy Star [32] verrattuna onkin juuri tässä. Toimistolaitteiden energiatehokkuutta osoittavia merkintöjä koskevien ohjelmien yhteensovittamisella, joka tehtiin tuossa asiassa riitautetulla sopimuksella, pyrittiin ennen kaikkea helpottamaan kyseisten laitteiden kauppaa antamalla valmistajille mahdollisuus käyttää rekisteröintien vastavuoroisen tunnustamisen perusteella yhteistä tunnusta, jolla tietyt yhteisten energiatehokkuusvaatimusten mukaiset tuotteet osoitetaan kuluttajille valmistajien saattaessa ne Yhdysvaltojen ja yhteisön markkinoille. Energiankulutuksen vähentyminen, joka tämän merkintäohjelman odotettiin aikaansaavan valmistajien ja kuluttajien tosiasiallisen käyttäytymisen muuttumisen vuoksi, oli joka tapauksessa ainoastaan välillinen vaikutus.

27. Kantaja uskoo kuitenkin voivansa tukea esittämiään perusteluja yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ratkaisulla kysymykseen Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymisestä tehdyn päätöksen [33] ja kyseisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen [34] oikeudellisen perustan valinnasta. Tällä kansainvälisellä sopimuksella otettiin käyttöön ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettely, jota sovelletaan tiettyihin vaarallisiin kemikaaleihin ja torjunta-aineisiin ja joka on hyvin samankaltainen kuin riidanalaisessa asetuksessa säädetyt valvontamenettelyt. Yhteisöjen tuomioistuin oli sitä paitsi katsonut sen olevan ”tyypillinen ympäristöpolitiikan väline”. [35] Se oli kuitenkin katsonut välttämättömäksi käyttää kahta oikeudellista perustaa, jotka olivat EY 133 ja EY 175 artikla.

28. Komission näkemystä vastaan voitaisiin kuitenkin asettaa Cartagenan pöytäkirjan tekemisessä käytetty oikeudellinen perusta: yhteisöjen tuomioistuin oli katsonut asianmukaiseksi käyttää pelkästään EY 175 artiklaa toteutettaessa elävien muunnettujen organismien hyvin samankaltainen valvontamenettely, jonka katsottiin niin ikään olevan ”tyypillinen ympäristöpolitiikan väline”. [36] Silloin olisi myös oltava varsinkin neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa samaa mieltä siitä, että näiden kahden ratkaisun välillä on ristiriita. Nyt käsiteltävänä oleva asia, joka on siirretty suuren jaoston käsiteltäväksi, olisi siten tilaisuus saada tuo ristiriita päättymään.

32 – Em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002.

33 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006.

34 – Ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006.

35 – Em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 44 kohta.

36 – Ks. em. lausunto 2/00.

29. Näissä Rotterdamin yleissopimusta koskeneissa kahdessa asiassa annettujen ratkaisujen tarkkaavaisella lukemisella saadaan kuitenkin hälvennetyksi tämä ristiriita, joka on vain näennäinen. Oltakoon ratkaisun oikeellisuudesta mitä mieltä tahansa, [37] on pantava merkille, että perustellakseen EY 133 ja EY 175 artiklan yhdessä käyttämistä yhteisöjen tuomioistuin korosti Rotterdamin yleissopimuksella vahvistettua kaupan ja ympäristön nimenomaista yhteyttä, kun siinä säädettyä valvontamenettelyä sovelletaan vain tiettyihin kansainvälisen kaupan kohteena oleviin vaarallisiin kemikaaleihin ja torjunta-aineisiin ja menettelyn toteutusta koskevat säännöt annetaan säännöksissä, joilla välittömästi säännellään kyseisten tuotteiden kauppaa; Cartagenan pöytäkirjassa tällaista yhteyttä ei ollut, sillä tällä pöytäkirjalla käyttöön otettua valvontajärjestelmää sovellettiin toimintaan, johon liittyy elävien muunnettujen organismien käsittelyä, eikä siis pelkästään niiden liikkumiseen rajojen yli kaupallisissa tarkoituksissa. [38]

30. Kuten olemme kuitenkin havainneet, nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisella asetuksella järjestetyllä kirjallisella ennakkoilmoitus- ja -suostumusmenettelyllä ei säännellä pelkästään jätteiden siirtoja yhteisöstä ja yhteisöön. Menettely koskee ensisijaisesti ja ennen kaikkea jätteiden siirtoja yhteisön sisällä. Tästä on Cartagenan pöytäkirjaa koskeneessa asiassa annettua ratkaisua Rotterdamin yleissopimusta koskeneissa asioissa annettuihin ratkaisuihin verrattaessa tehtävä se johtopäätös, että riidanalaisessa asetuksessa on ensisijaisesti ympäristöön liittyvä tekijä, kun kaupan ja ympäristön välillä ei ole riittävän selväpiirteistä yhteyttä. Sekä asetuksen tarkoituksen että sen kohteen tarkastelu osoittaa, että sillä ei pyritä niinkään sääntelemään jätteillä käytävää kauppaa vaan huolehtimaan siitä, että niiden siirto tapahtuu sellaisissa olosuhteissa, joilla voidaan turvata ympäristönsuojelu. Näin ollen yhteisön lainsäätäjä on menetellyt aivan oikein käyttäessään EY 175 artiklaa kyseisen asetuksen ainoana perustana.

2. Riitautetun asetuksen asiayhteys

31. Myös asiayhteys on yksi huomioon otettavista seikoista arvioitaessa tietyn toimen toteuttamiseksi valitun oikeudellisen perustan asianmukaisuutta. [39] Riitautetun asetuksen kohteen ja tarkoituksen tarkasteluun perustuva johtopäätös, jonka mukaan sen perustana on tullut käyttää pelkästään

37 – Julkisasiamies Kokott oli ehdottanut molempien asioiden ratkaisemista siten, että oikeudellisena perustana olisi käytettävä pelkästään EY 175 artiklaa.

38 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 44 ja 45 kohta.

39 – Ks. nimenomaan vastaavasti em. lausunto 2/00, 25 kohta.

EY 175 artiklaa, vahvistuu tutkittaessa asiayhteyttä, johon tämä säädös liittyy.

32. Ensinnäkin riidanalainen asetus annettiin Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 [40] korvaamiseksi ja ajantasaistamiseksi, ja sen sisällössä on runsaasti vaikutteita sillä korvatusta asetuksesta. Korvatun asetuksen perustana oli puolestaan ollut ETY 130 s artikla (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla), ja yhteisöjen tuomioistuin, jossa parlamentti oli nostanut kanteen katsoen, että säädöksen perustana olisi tullut olla samanaikaisesti ETY 100 a artikla (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) ja ETY 113 artikla (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla), oli nimenomaisesti todennut tämän oikeudellisen perustan asianmukaisuuden. [41] Parlamentin kanneoikeuden rajoituksiin liittyneistä syistä yhteisöjen tuomioistuin oli tosin lausunut vain asetuksen N:o 259/93 yhteisön sisäisestä ulottuvuudesta tutkimatta sitä, olisiko mainitussa asetuksessa olleet jätteiden siirtoja yhteisön ja kolmansien maiden välillä koskeneet seikat huomioon ottaen ollut perusteltua käyttää lisäksi ETY 113 artiklaa. Se seikka, että asetuksessa olleiden jätteiden siirtoa yhteisön sisällä koskeneiden seikkojen perustana oli käytetty asianmukaisesti ETY 130 s artiklaa eikä ETY 100 a artiklaa, puhuu kuitenkin sitä vastaan, että myös ETY 113 artiklan käyttäminen olisi ollut asianmukaista, koska asetuksessa N:o 259/93 rajoituttiin nyt käsiteltävän kanteen kohteena olevan asetuksen tavoin pelkästään ulottamaan ETY 130 s artiklan nojalla toteutettu jätteiden siirtoja yhteisön sisällä koskeva valvontajärjestelmä koskemaan myös jätteiden siirtoja yhteisöstä ja yhteisöön.

33. Toiseksi riitautetun asetuksen tarkoituksena on myös panna täytäntöön Baselissa 22.3.1989 allekirjoitetusta vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevasta yleissopimuksesta (jäljempänä Baselin yleissopimus) johtuvat velvoitteet. On yleisesti tunnustettua, että tämän sopimusvälineen keskeisimpänä kohteena on ”ympäristön kannalta järkevä jätehuolto” ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi vähentämällä vaarallisten jätteiden tuottamista aina, kun se on mahdollista, ja valvomalla tarkasti niiden varastointia, kuljetusta, käsittelyä, uudelleenkäyttöä, kierrätystä, hyödyntämistä ja niistä huolehtimista ”elinkaarilähestymistavan” avulla. Kyseinen sopimus onkin tehty yhteisön puolesta neuvoston päätöksellä, [42] jonka perustana on ollut ETY 130 s artikla, ja Maailman kauppajärjestö on merkinnyt sen luetteloihinsa monenvälisenä ympäristösopimuksena. Komissio on väärässä yrittäessään tämän seikan merkityksen vähentämiseksi korostaa Baselin yleissopimuksen ja riidanalaisen asetuksen välistä eroa vetoamalla siihen, että yleissopimus koskee pelkästään vaarallisista jätteistä huolehtimista, kun asetus sen sijaan kattaa kaikki jätteet riippumatta siitä, ovatko ne vaarallisia vai eivät ja onko ne tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitukset ovat aivan oikein todenneet, mainitun yleissopimuksen

40 – EYVL L 30, s. 1.

41 – Ks. em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994.

42 – Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen (Baselin yleissopimus) tekemisestä yhteisön puolesta 1.2.1993 tehty neuvoston päätös 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1) ja sen liitteenä oleva Baselin yleissopimuksen teksti.

tekstin ja erityisesti sen 2 artiklan 4 kappaleen ja liitteen IV tarkempi tarkastelu osoittaa nimittäin, että toisin kuin yleissopimuksen nimen perusteella voitaisiin ajatella, se koskee jätteiden siirron jälkeisistä käsittelytavoista myös hyödyntämistä, kierrätystä, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä eikä pelkästään huolehtimista. Se seikka, että riitautettua asetusta sovelletaan myös muihin kuin vaarallisiin jätteisiin ja myös hyödynnettäviin jätteisiin, ei missään tapauksessa voi antaa sille kaupallista luonnetta eikä heikentää sen ympäristöön liittyvää ulottuvuutta, koska haitallisuus ympäristölle on jätteiden olemuksellinen perusominaisuus siitä riippumatta, millaisista jätteistä on kysymys. [43]

34. Näiden seikkojen merkitys voitaisiin tosin kiistää sillä perusteella, että pelkkä toimielinten käytäntö ei voi synnyttää poikkeusta perustamissopimuksen määräyksistä eikä siten luoda yhteisön toimielimiä sitovaa ennakkotapausta asianmukaisen oikeudellisen perustan valitsemisessa, [44] samoin kuin sillä perusteella, että toimen oikeudellinen perusta on määritettävä toimen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella eikä sen perusteella, mitä oikeudellista perustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä. [45] Vaikkei siis pelkkä toimielinten käytäntö todellakaan voi syrjäyttää kysymyksessä olevan toimen tarkoituksen ja sisällön tarkastelun tulosta valittaessa oikeudellista perustaa, se voi kuitenkin olla toimen asiayhteyteen liittyvä tekijä, joka tukee sitä oikeudellisen perustan valintaa, johon toimen tarkoituksen ja sisällön tutkimisen perusteella on päädytty. Yhteisöjen tuomioistuin on juuri siten nimenomaisesti hyväksynyt vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 304/2003 [46] kaksi oikeudellista perustaa, jotka olivat EY 133 ja EY 175 artikla, koska asetuksella pantiin yhteisön tasolla täytäntöön Rotterdamin yleissopimus, jolla olisi samana päivänä annetun tuomion [47] mukaan pitänyt myös olla samat kaksi oikeudellista perustaa, ja kun otetaan huomioon näihin kahteen toimeen sisältyvien säännösten ja määräysten ilmeinen sama tavoite. [48] Yhteisöjen tuomioistuin on samaten nimenomaisesti vahvistanut EY 95 artiklan valinnan erään direktiivin oikeudelliseksi perustaksi tuon direktiivin tarkoituksen ja sisällön tarkastelun tuloksen perusteella todeten, että direktiivillä muutettiin aikaisempaa direktiiviä, jonka oikeudellinen perusta oli sama perustamissopimuksen määräys. [49] Nyt käsiteltävässä asiassa onkin todettu, että kanteen kohteena olevan asetuksen tarkoituksena on Baselin yleissopimuksen täytäntöönpano ja että siinä hyvin suurelta osin toistetaan sillä korvattavan asetuksen N:o 259/93 säännösten sanamuoto.

43 – Ks. asia C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002 (Kok., s. I-3533, 36 ja 45–51 kohta).

44 – Ks. esim. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok., s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta) ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok., s. I-1689, 24 kohta). Ks. myös asiassa C-133/06, parlamentti v. neuvosto, 6.5.2008 annettuun tuomioon liittyvän ratkaisuehdotukseni 29 kohta (Kok., s. I-3189).

45 – Ks. erityisesti em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 50 kohta; em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006, 55 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 106 kohta ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, 34 kohta.

46 – EUVL L 63, s. 1.

47 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006.

48 – Ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006.

49 – Ks. em. asia Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.2.2009, 73 ja 74 kohta.

III Ratkaisuehdotus

35. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotankin, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää komission kanteen, jossa on vaadittu jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 kumoamista.