Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
24 päivänä tammikuuta 2019 [1]

Asia C-689/17

Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS ”MSC Flaminia”
vastaan
Land Niedersachsen

(Ennakkoratkaisupyyntö – Landgericht München I (München I:n alueellinen alioikeus, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Baselin yleissopimus – Asetus (EY) N:o 1013/2006 – Jätteiden siirto – Aavalla merellä tapahtuneesta haverista johtuvat jäämät – 1 artiklan 3 kohdan b alakohta – Soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen – Aluksissa syntynyt jäte

1. Sikäli kuin unionin tuomioistuimella ei vielä ole ollut tilaisuutta tulkita jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 [2] 1 artiklaa, nyt käsiteltävä asia ja asia ReFood (C-634/17) [3] tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden esittää tärkeitä täsmennyksiä kyseisen säädöksen soveltamisalaan.

2. Tässä asiassa Landgericht München I (München I:n alueellinen alioikeus) on pyytänyt aavalla merellä [4] tapahtuneen haverin perusteella unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, kuuluvatko haverista johtuvat, aluksella metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa olevat jäämät asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisalaan, jonka mukaan kyseisen asetuksen soveltamisalaan ei kuulu ”ajoneuvoissa, junissa, lentokoneissa ja aluksissa syntynyt jäte siihen asti, kun tällainen jäte puretaan hyödyntämistä tai huolehtimista varten”.

3. Tämä asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan tulkintaa koskeva kysymys on paitsi uusi myös arkaluonteinen. On nimittäin kiistatonta, että tällä hetkellä jätteiden ja niiden siirtojen hallinta on hyvin herkkä kysymys erityisesti ympäristön kunnioittamiseen jätealalla liittyvien haasteiden vuoksi.

4. Tämän ennakkoratkaisupyynnön esiin tuomat kysymykset ovat sitäkin vaikeampia, koska haveri tapahtui aavalla merellä, jonka säilyttäminen on keskeistä ympäristön suojelun ja erityisesti merieläimistön ja -kasviston suojelun ja säilyttämisen kannalta.

5. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän ensisijaisesti, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuoto, asetuksen järjestelmä ja asetuksen tavoite, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia jäämiä on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”aluksissa syntyn[eenä] jät[teenä]” eikä niihin näin ollen sovelleta kyseistä asetusta.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2006, L 190, s. 1.

3 Ks. tänään esitetty ratkaisuehdotukseni.

4 Yhdistyneiden kansakuntien meriyleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Montego Bayssä 10.12.1982, tuli voimaan 16.11.1994 ja hyväksyttiin yhteisön nimissä 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1; jäljempänä Montego Bayn yleissopimus), 86 artiklassa tarkoitettu aava meri. Kyseisen artiklan mukaan aavalla merellä tarkoitetaan kaikkia meren osia, jotka eivät kuulu aluemereen, talousvyöhykkeeseen, sisäisiin aluevesiin tai saaristovesiin.

6. Koska unionin tuomioistuinta on asian käsittelyn yhteydessä pyydetty ottamaan kantaa siihen, sovelletaanko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, vaikka alus ja jätteet ovat saapuneet Euroopan unionin jäsenvaltiossa sijaitsevaan satamaan, ehdotan toissijaisesti, että unionin tuomioistuin jättää vastaamatta tällaiseen kysymykseen, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt, tai vastaa siihen kieltävästi kyseisen säännöksen hyvin selvän sanamuodon mukaisesti.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

7. Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Baselissa 22.3.1989 ja joka hyväksyttiin yhteisön nimissä 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY,[5] 1 artiklassa määritellään yleissopimuksen soveltamisala. Tässä tarkoituksessa 1 artiklan 1 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”1. Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan ’vaarallisilla jätteillä’ seuraavia maan rajan yli siirrettäviä jätteitä:

a) mihin tahansa I liitteessä mainittuun luokkaan kuuluvat jätteet, paitsi jos niillä ei ole mitään III liitteessä mainittuja ominaisuuksia, ja

b) jätteet, jotka eivät kuulu a kohdassa tarkoitettuihin, mutta jotka vienti-, tuonti- tai kauttakulkumaana olevan sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön mukaan määritellään tai katsotaan vaarallisiksi jätteiksi.

– –

4. Tätä yleissopimusta ei sovelleta jätteisiin, jotka johtuvat aluksen tavanomaisesta kulusta ja joiden päästämistä veteen koskee jokin muu kansainvälinen sopimus.”

8. Baselin yleissopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa

– –

3) ’maan rajan ylittävä siirto’ tarkoittaa mitä tahansa vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden siirtoa jonkin valtion kansallisen lainkäyttövallan alueelta toisen valtion kansallisen lainkäyttövallan alueelle tai alueelle, joka ei ole minkään valtion kansallisen lainkäyttövallan alainen, tai siirtoa mainittujen alueiden kautta, edellyttäen, että siirto koskee ainakin kahta valtiota.”

9. Baselin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa ja 2 kappaleen d kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. a) Sopimuspuolet, jotka käyttävät oikeuttaan kieltää vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden maahantuonnin käsittelyä varten, ilmoittavat päätöksestään muille sopimuspuolille 13 artiklan mukaisesti.;

b) Sopimuspuolet kieltävät tai eivät salli vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden maastavientiä sellaisiin sopimuspuolena oleviin valtioihin, jotka ovat kieltäneet tällaisten jätteiden maahantuonnin, kun ilmoitus on tehty a kohdan mukaisesti.;

5 EYVL 1993, L 39, s. 1; jäljempänä Baselin yleissopimus.

c) Sopimuspuolet kieltävät tai eivät salli vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden maastavientiä, ellei tuontimaa anna kirjallista suostumusta määrätyn jäte-erän maahantuontiin, milloin tuontimaa ei ole kieltänyt tällaisten jätteiden maahantuontia.

2. Jokainen sopimuspuoli ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin

– –

d) varmistaakseen, että vaarallisten jätteiden ja muiden jätteiden maan rajan ylittävät siirrot rajoitetaan ympäristöä suojelevalla ja tehokkaalla jätehuollolla mahdollisimman vähäisiksi ja toteutetaan terveyttä ja ympäristöä tällaisten siirtojen haitallisilta vaikutuksilta suojelevalla tavalla.”

B Unionin oikeus

10. Asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 1, 3, 7–9, 14 ja 31 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Tämän asetuksen pääasiallinen ja tärkein tavoite ja osatekijä on ympäristön suojelu, ja sen vaikutukset kansainväliseen kauppaan ovat ainoastaan toissijaisia.

– –

(3) – – Antamalla asetuksen (ETY) N:o 259/93[6] neuvosto on luonut tällaisten jätteiden siirtojen rajoittamista ja valvontaa koskevat säännöt, joiden tarkoituksena on ollut muun muassa saattaa yhteisössä voimassa oleva jätteiden siirtojen valvonta- ja tarkastusjärjestelmä Baselin yleissopimuksen vaatimusten mukaiseksi.

– –

(7) On tärkeää järjestää jätteiden siirtojen valvonta ja tarkastus ja säännellä niitä siten, että otetaan huomioon tarve säilyttää, suojella ja parantaa ympäristön laatua ja ihmisten terveyttä sekä että edistetään tämän asetuksen entistä yhdenmukaisempaa soveltamista kaikkialla yhteisössä.

(8) On myös tärkeää pitää mielessä Baselin yleissopimuksen 4 artiklan 2 [kappaleen] d kohdassa määrätty vaatimus siitä, että vaarallisten jätteiden siirrot on rajoitettava ympäristön kannalta hyväksyttävällä ja tehokkaalla jätehuollolla mahdollisimman vähäisiksi.

(9) On lisäksi tärkeää pitää mielessä Baselin yleissopimuksen 4 artiklan 1 [kappaleen] mukainen kunkin osapuolen oikeus kieltää vaarallisten tai mainitun yleissopimuksen liitteessä II lueteltujen jätteiden tuonti.

– –

(14) Kun on kyse huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden tai sellaisten hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden, joita ei ole lueteltu liitteessä III, III A tai III B, siirroista, on aiheellista varmistaa mahdollisimman korkea valvonnan ja tarkastusten taso siten, että tällaisiin siirtoihin vaaditaan kirjallinen ennakkohyväksyntä. Tällaiseen menettelyyn olisi kuuluttava ennakkoilmoitus, jonka myötä toimivaltaisten viranomaisten on mahdollista saada asianmukaiset tiedot voidakseen

6 Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annettu neuvoston asetus (EYVL 1993, L 30, s. 1).

toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Sen johdosta toimivaltaisten viranomaisten olisi myös mahdollista esittää perusteltuja vastalauseita tällaisen siirron osalta.

– –

(31) Tätä asetusta olisi sovellettava kansainvälisen merioikeuden mukaisesti.”

11. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa ja 3 kohdan a ja b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. 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.

– –

3. Tämän asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu:

a) alusten ja offshore-lauttojen tavanomaisessa toiminnassa syntyneiden jätteiden, jätevedet ja jäänteet mukaan luettuina, purkaminen maihin sillä edellytyksellä, että tällaiseen jätteeseen sovelletaan alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna siihen liittyvällä vuoden 1978 pöytäkirjalla (Marpol 73/78)[7], tai jonkin muun sitovan kansainvälisen oikeudellisen asiakirjan vaatimuksia;

b) ajoneuvoissa, junissa, lentokoneissa ja aluksissa syntynyt jäte siihen asti, kun tällainen jäte puretaan hyödyntämistä tai huolehtimista varten.”

12. Asetuksen 2 artiklan 1 ja 2 alakohdassa määritellään asetuksessa tarkoitetut jätteen ja vaarallisen jätteen käsitteet seuraavasti:

”1) ’jätteellä’ [tarkoitetaan] samaa kuin direktiivin 2006/12/EY[8] 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa;

2) ’vaarallisella jätteellä’ [tarkoitetaan] samaa kuin vaarallisesta jätteestä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY[9] 1 artiklan 4 kohdassa.”

13. Asetuksen 2 artiklan 33 alakohdan mukaan ”kuljetuksella” tarkoitetaan ”jätteen maantie-, rautatie-, lento-, meri- tai sisävesikuljetusta”.

14. Asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 34 alakohdan mukaan asetuksessa tarkoitetaan ”siirrolla” jätteen suunniteltua tai toteutettavaa kuljetusta sen hyödyntämistä tai siitä huolehtimista varten muun muassa maasta toiseen tai johonkin maahan joltakin maantieteelliseltä alueelta, joka ei kuulu minkään maan lainkäyttövaltaan.

7 Lontoossa 2.11.1973 allekirjoitettu ja 17.2.1978 allekirjoitetulla pöytäkirjalla täydennetty yleissopimus (jäljempänä Marpolin yleissopimus).

8 Jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 114, s. 9). Kyseisen artiklan mukaan ”jätteellä” tarkoitetaan ”mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään”.

9 EYVL 1991, L 377, s. 20. Luettelo vaarallisista jätteistä esitetään jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehdyssä komission päätöksessä 2000/532/EY (EYVL 2000, L 226, s. 3).

15. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen mukaista kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin, viimeksi mainittuihin siirtoihin muun muassa silloin, kun on kyse keltaisessa jäteluettelossa [10] mainituista jätteistä. Asetuksen N:o 1013/2006 3 artiklan 2 kohdan mukaan yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia, joista säädetään asetuksen 18 artiklassa, sovelletaan tiettyjen jäteseosten ja tiettyjen saastuneiden jätteiden siirtoihin, mikäli siirrettävän jätteen määrä on yli 20 kg.

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

16. MSC Flaminia -niminen alus on merkityksellisenä ajanjaksona Saksan lipun alla liikennöinyt konttialus, jonka omisti pääasian kantaja Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS ”MSC Flaminia”. [11]

17. Konttialuksen, jolla oli kuljetettavana 4 808 konttia, joista 151 oli tarkoitettu vaarallisten aineiden kuljetukseen, ollessa matkalla Charlestonista (Yhdysvallat) Antwerpeniin (Belgia) aluksella syttyi 14.7.2012 tulipalo, johon liittyi myös räjähdyksiä.

18. Conti sai 21.8.2012 luvan konttialuksen hinauttamiseen Saksan aluevesille. Havariekommandon (Saksan haverivalvontakeskus) 25.8.2012 päivätyn kirjeen mukaan Conti velvoitettiin laatimaan jatkotoimia koskeva suunnitelma ja nimeämään mahdolliset sopimuskumppanit asiaankuuluvia toimenpiteitä varten.

19. Alus saapui 8.9.2012 haverivalvontakeskuksen osoittamaan odotuspaikkaan Helgolandin (Saksa) länsipuolella sijaitsevalle syvävesiredille, ja se hinattiin 9.9.2012 Wilhelmshaveniin (Saksa). Käytyään keskusteluja Saksan viranomaisten kanssa Conti sitoutui muun muassa varmistamaan MSC Flaminian turvallisen siirron Mangaliassa (Romania) sijaitsevalle korjaustelakalle sekä aluksella olevien materiaalien asianmukaisen käsittelyn.

20. Niedersächsisches Umweltministerium (Ala-Saksin osavaltion ympäristöministeriö, Saksa) ilmoitti 30.11.2012 päivätyllä kirjeellä Contille, että alus itsessään ”tai aluksessa oleva sammutusvesi sekä lietteet ja teräsromu on luokiteltava jätteeksi” ja että näin ollen oli noudatettava ilmoitusmenettelyä. Conti ilmoitti 3.12.2012 päivätyssä kirjeessä, ettei se hyväksy tätä näkemystä.

21. Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (Oldenburgin työsuojelu-, ympäristö- ja kuluttajansuojaviranomainen, Saksa) velvoitti 4.12.2012 tehdyllä päätöksellään Contin noudattamaan ilmoitusmenettelyä aluksella olevan metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden vuoksi. Lisäksi Contia kiellettiin poistamasta alusta sen senhetkisestä sijaintipaikasta ennen ilmoitusmenettelyn loppuun saattamista ja varmennettavissa olevan, saksankielisen jätteenkäsittelysuunnitelman esittämistä.

22. Sen jälkeen, kun sammutusveden siirtoa Tanskaan koskeva ilmoitusmenettely oli saatu päätökseen, sammutusveden pumppaus aloitettiin 18.2.2013. Kun oli nähtävissä, kuinka suurta osaa sammutusvedestä ei saataisi pumpattua, aloitettiin 26.2.2013 uusi ilmoitusmenettely Romaniassa.

10 Luettelo, joka perustuu Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) sääntelyyn ja Baselin yleissopimukseen. Jätteiden luokittelu kahteen luetteloon, vihreään ja keltaiseen, riippuu jätteiden vaarallisuudesta ja menettelyistä, joita niiden siirroissa noudatetaan. Luokittelusta ja sen seurauksista ks. de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE, De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bryssel, 2016, s. 360, 364, ja 378–382.

11 Jäljempänä Conti.

23. Conti teki 4.1.2013 oikaisuvaatimuksen 4.12.2012 tehdystä päätöksestä. Viivästysten välttämiseksi Conti alistui ilmoitusmenettelyyn mutta esitti sen johdosta vastalauseen ja ilmoitti, ettei se hyväksy siitä johtuvaa oikeudellista velvoitetta. Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg ilmoitti 3.4.2013 päivätyllä kirjeellään, että oikaisuvaatimus oli jäänyt vaille kohdetta.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Conti vaatii vahingonkorvausta muun muassa sen maksamista eri ilmoitusmenettelyjen kustannuksista. Tältä osin Conti katsoo, että aluksen sisällä olevien aineiden luokittelu ”jätteiksi” ja siitä johtuva määräys noudattaa ilmoitusmenettelyä olivat lainvastaisia.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että siltä osin kuin Conti vaatii vahingonkorvausta ilmoitusmenettelyn noudattamiseen liittyvistä kustannuksista, sillä on oikeus vahingonkorvaukseen, jos kyseessä olevan haverin jäämiin ei sovelleta asetusta N:o 1013/2006 ja jos kustannukset ovat syntyneet pelkästään sillä perusteella, että Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg on edellyttänyt kyseisen menettelyn noudattamista.

26. Mainittu tuomioistuin on epävarma siitä, sovelletaanko haverista aiheutuneisiin jäämiin asetuksen 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, jolloin pääasiassa kyseessä oleva jäämien siirto ei kuuluisi asetuksen soveltamisalaan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodosta, asetuksen esitöistä, asetuksen johdanto-osan perustelukappaleista tai asetuksen järjestelmästä ei ilmene, että havereista johtuviin jätteisiin/jäämiin olisi sovellettava kyseistä säännöstä.

27. Tässä tilanteessa Landgericht München I on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko haverista johtuvia, aluksella metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa olevia jäämiä pidettävä asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ’ajoneuvoissa, junissa, lentokoneissa ja aluksissa syntyneenä jätteenä?’”

III Asian tarkastelu

28. Ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, sovelletaanko kyseisiin jätteisiin eli haverista aiheutuneisiin, metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa oleviin jäämiin asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa.

29. Näin ollen kysymys koskee sitä, sovelletaanko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädettyä soveltamisalan rajoitusta aineellisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin jätteisiin.

30. Huomautan myös, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selvästi ja nimenomaisesti todennut ennakkoratkaisupyynnössään, että ”unionin tuomioistuimelle ei esitetä ennakkoratkaisua varten – – kysymystä siitä, voidaanko asetuksen [N:o] 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ajallisesti tarkasteltuna soveltaa silloinkin, kun alus on saapunut turvalliseen satamaan ja jo toimittanut osan jätteistä sinne”. Näin ollen on kiistatonta, että tällä ennakkoratkaisupyynnöllään mainittu tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta ainoastaan sitä, sovelletaanko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa aineellisesti ratkaistaessa, sovelletaanko kyseistä asetusta haveripaikan ja Saksan välillä.

31. Komissio on kuitenkin kirjelmissään ja istunnossa pyytänyt, tai yllyttänyt, unionin tuomioistuinta lausumaan myös kyseisen säännöksen soveltamisesta jätteiden myöhempiin siirtoihin.

32. Tältä osin on kylläkin totta, että koska käsiteltävä jätteiden siirto on katkennut useita kertoja, kysymys asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkitsemisesta voi tulla esiin myös tältä osin.[12] Katson kuitenkin syistä, jotka esitän laajemmin tämän ratkaisuehdotuksen 75–77 kohdassa, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole vastata kysymykseen, jota sille ei ole esitetty ja jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimenomaisesti rajannut ennakkoratkaisupyynnön kohteen ulkopuolelle.

33. Näin ollen ensinnäkin ja ensisijaisesti vastaan ennakkoratkaisukysymykseen sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen esittänyt, kunnioittaen kyseisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössään esittämiä rajauksia. Toiseksi, mutta vain toissijaisesti, tarkastelen kysymyksiä, jotka tulevat esiin MSC Flaminian Saksaan saapumisen jälkeen tapahtuneiden jätteiden siirtojen yhteydessä. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen lisäksi ratkaisen myös, sovelletaanko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa pääasiassa kyseessä olevien jätteiden myöhempiin siirtoihin.

A Ensisijainen ratkaisuehdotus

34. Vastaus ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, sellaisena kuin se on esitetty ja siinä yhteydessä, jonka kyseinen tuomioistuin on määritellyt, on mielestäni ilmeinen.

35. Aluksi huomautan, että unionin tuomioistuimessa ei ole keskusteltu MSC Flaminia -aluksella olevien huolehdittavaksi tarkoitettujen jäämien luokittelusta jätteiksi[13] eikä tämä muutenkaan vaikuta mitenkään kiistanalaiselta kysymykseltä. Asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 1 alakohdan nojalla jätteillä tarkoitetaan asetuksessa esineitä, jotka vastaavat direktiivin 2006/12 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitettyä määritelmää.[14] Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, nyt kyseessä olevat jäämät on tarkoitettu huolehdittaviksi tai hyödynnettäviksi.

36. Mitä tulee kysymykseen siitä, voidaanko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltaa, vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on palautettava mieliin unionin oikeuden tulkinnassa sovellettavat säännöt.

37. Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.[15] Lisäksi on niin, että koska asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään poikkeuksesta kyseisen asetuksen säännösten soveltamisesta, säännöstä on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

38. Vaikka Land Niedersachsen (Ala-Saksin osavaltio, Saksa) ja komissio ovat väittäneet, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ei voida vastata vain asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon perusteella, katson päinvastoin, että kyseinen sanamuoto ei ole epäselvä.

12 Siten unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että haverin yhteydessä syntyneet jätteet on aluksi siirretty haveripaikalta Saksaan. Myöhemmin osa sammutusvedestä on pumpattu ja siirretty Tanskaan, ja ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että tätä siirtoa ei ole tehty MSC Flaminia -aluksella. Lopuksi, 15.3.2013, alus on lähtenyt Romaniaan, jossa oli tarkoitus yhtäältä korjata alus ja toisaalta käsitellä aluksella yhä olevat jätteet.

13 Vaikka ei olekaan mahdollista määritellä, miltä osin pääasian kantaja on mahdollisesti esittänyt Saksan viranomaisissa ja tuomioistuimissa, että esineitä ei tulisi luokitella ”jätteiksi”, on todettava, että unionin tuomioistuimessa se on tyytynyt ottamaan kantaa asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan merkitykseen ja siihen, voidaanko säännöstä soveltaa tässä asiassa, ilmeisesti katsoen lähtökohtaisesti, että kyseiset jäämät on luokiteltava ”jätteiksi”.

14 Direktiivi 2006/12 on kumottu ja korvattu jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3). Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 alakohdassa säädetään, että jätteellä tarkoitetaan ”mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä”, eli uudella direktiivillä on jätetty määritelmä lähes ennalleen ja siinä on vain poistettu viittaus liitteeseen I (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 alaviite).

15 Ks. tuomio 17.10.2018, Günter Hartmann Tabakvertrieb (C-425/17, EU:C:2018:830, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39. On nimittäin todettava, että unionin lainsäätäjä on tyytynyt toteamaan, että asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan ei kuulu ”– – aluksissa syntynyt jäte siihen asti, kun tällainen jäte puretaan hyödyntämistä tai huolehtimista varten”.

40. Mielestäni näiden eri sanojen merkitys on täysin selvä.

41. Sana ”jäte” on ymmärrettävä viittaukseksi kyseisen käsitteen määritelmään jätehuoltopolitiikkaa koskevassa unionin lainsäädännössä. Siten tämä asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa käytetty sana kattaa välttämättä kaikki jätetyypit, kunhan ne on tarkoitettu huolehdittaviksi tai hyödynnettäviksi.

42. Siitä seikasta, että tässä asiassa kyseessä olevat jäämät ovat syntyneet haverin yhteydessä, huomautan, että ainoa vaatimus, jonka unionin lainsäätäjä on asettanut rajoituksen soveltamiselle, on se, että jätteet ovat ”[syntyneet] aluksissa”. Tässä asiassa on riidatonta, että kun haveri ja tulipalo ovat sattuneet MSC Flaminia -aluksella, jäämät ovat syntyneet mainitussa aluksessa.

43. Lisäksi siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa olevan epävarma siitä, kattaako ilmaus ”aluksissa syntynyt jäte” jätteet, jotka ovat syntyneet vahingossa tai aluksen muussa kuin tavanomaisessa toiminnassa, pääasian asianosaiset ja komissio ovat keskustelleet siitä, mikä merkitys asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkitsemisessa on sillä seikalla, että kyseiset jätteet eivät ole syntyneet aluksen ”tavanomaisessa” toiminnassa vaan ”vahingossa” haverin aikana.

44. Tältä osin Ala-Saksin osavaltio on väittänyt erityisesti, että jätteiden syntyminen haverin aikana on niin epätavanomainen tapahtuma, että se olisi mainittava nimenomaisesti, jotta poikkeaminen asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisesta olisi oikeutettu.

45. Tällainen tulkinta ei ole minusta vakuuttava.

46. Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan espanjan-, tanskan-, saksan-, englannin-, ranskan- ja ruotsinkielisissä versioissa käytetyt sanat eli tässä järjestyksessä sanat ”generados”, ”opstået”, ”anfallen”, ”generated”, ”produits” ja ”uppkommit” eivät tue tällaista tulkintaa. Mikään näistä sanoista ei viittaa siihen, että jätteiden olisi tullut syntyä alusten tavanomaisessa toiminnassa. Päinvastoin tanskankielisessä versiossa käytettyyn sanaan ”opstået” liittyy nyanssi, jonka mukaan jätteet eivät ole syntyneet tavanomaisella tavalla vaan ennalta-arvaamattomasti.

47. Lisäksi unionin lainsäätäjä on vain viitannut paikkaan, jossa jätteiden on tullut syntyä, säätämättä erityisvaatimuksia sen suhteen, millaisissa olosuhteissa jätteiden on tullut syntyä. Näin ollen ilmaisun ”aluksissa syntynyt jäte” tavanomaista merkitystä ei voida ymmärtää vaatimukseksi siitä, että jätteet ovat syntyneet aluksen tavanomaisessa toiminnassa.

48. Tällaista päättelyä tukee myös se, ettei voida väittää, että unionin lainsäätäjä ei ole ottanut huomioon tilannetta, jossa jätteet ovat syntyneet alusten muussa kuin tavanomaisessa toiminnassa, sillä unionin lainsäätäjä on tehnyt tällaisen täsmennyksen asetuksen
N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa.

49. Se komission korostama seikka, että tässä asiassa jätteet eivät olleet olemassa vielä matkan alussa, ei mielestäni ole ratkaiseva. Nimittäin ilmaus ”aluksissa syntynyt jäte” perustuu ajatukseen, että jäte on syntynyt matkan aikana. Huomautan muutenkin, että asetuksen
N:o 1013/2006 2 artiklan 34 alakohdassa määritelty siirron käsite ei edellytä, että jätteet olisivat olleet aluksella ennen matkan alkamista, ja näin ollen tämä käsite kattaa myös ennakoimattomat siirrot ja jätteet, jotka ovat syntyneet vahingossa.

50. Tästä seuraa, että kun unionin lainsäätäjä ei ole tehnyt erottelua jätteiden luonteen tai syntymisolosuhteiden perusteella, asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodosta seuraa, että kyseistä säännöstä sovelletaan haverista johtuviin, metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa oleviin jäämiin.

51. Tätä tulkintaa tukevat esityöt, asetuksen N:o 1013/2006 järjestelmä ja sen tavoite.

52. Ensinnäkin on niin, että vaikka kyseisen asetuksen esitöiden tarkastelu ei yksinään ole ratkaisevaa asetuksen 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkinnan kannalta, ei se myöskään ole tältä osin vailla merkitystä.

53. Nimittäin vaikka asetuksen N:o 1013/2006 antamiseen johtaneen komission ehdotuksen [16] 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ehdotettiin säädettäväksi, että asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu ”sellaisten jätteiden siirrot, jotka ovat syntyneet siviililentokoneissa niiden koko ilmassaolon ajan laskeutumiseen saakka”, [17] parlamentti ehdotti toisen käsittelyn yhteydessä, että rajoitus ulotettaisiin koskemaan myös ajoneuvoissa, junissa ja aluksissa syntyneitä jätteitä, koska ”lentokoneissa syntynyttä jätettä koskeva poikkeus olisi ulotettava koskemaan kaikkia kulkuneuvoja, koska [muuten] asetuksessa esitetyt vaatimukset olisivat suhteettomia – – muissa kulkuneuvoissa kuin lentokoneissa syntyneiden jätteiden osalta”. [18]

54. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa, parlamentin ehdottamissa tarkistuksissa tai kyseisiä tarkistuksia koskevissa selityksissä ei kuitenkaan mitenkään viitata unionin lainsäätäjän mahdolliseen tahtoon jättää tietyt jätteet asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle ja rajata kyseinen säännös koskemaan vain jätteitä, jotka ovat syntyneet siinä tarkoitettujen kulkuneuvojen tavanomaisessa toiminnassa.

55. On totta, että – kuten Ala-Saksin osavaltio on esittänyt – siviililentoliikennettä koskeva rajoitus, sellaisena kuin se oli muotoiltu asetuksessa N:o 259/93, oli omiaan koskemaan ennen kaikkea lentokoneissa lentojen aikana syntyneitä jätteitä. Totean kuitenkin, että unionin lainsäätäjä ei ollut esittänyt minkäänlaisia täsmennyksiä kyseisten jätteiden laadusta tai muutenkaan olosuhteista, joissa niiden olisi tullut syntyä.

56. Lisäksi huomautan, että rajoituksen alaa on laajennettu merkittävästi siltä osin kuin se ei enää koske pelkästään siviililentoliikennettä vaan myös eri kulkuneuvoissa, mukaan lukien lentokoneissa, syntyneitä jätteitä. Näin ollen minusta näyttää siltä, että kun unionin lainsäätäjä päätti ulottaa asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetyn rajoituksen koskemaan muitakin kulkuneuvoja, tämä laajennus koski välttämättä jätteitä, jotka voivat syntyä nimenomaan missä tahansa näistä kulkuneuvoista. Näin ollen se ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen korostama seikka, että koska onnettomuudet ovat harvinaisia ilmakuljetuksissa, kyseinen asetus ei koskisi niitä, ei voi vaikuttaa asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännöksen sanamuotoon perustuvaan tulkintaan.

57. Toiseksi asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan systemaattinen tulkinta vahvistaa kyseisen säännöksen sanamuotoon perustuvan tulkinnan.

58. Yhtäältä katson Contin tavoin, että asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen rajoitusten vertailusta seuraa jälkimmäisen rajoituksen osalta, että unionin lainsäätäjä ei ole tarkoittanut säätää rajoituksia sen suhteen, miten jätteet ovat syntyneet.

16 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista (KOM(2003) 379 lopullinen).

17 Huomautan, että kyseisessä säännöksessä toistettiin lähinnä asetuksen N:o 259/93 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty soveltamisalan rajoitus.

18 10.10.2005 päivätty suositus toiseen käsittelyyn, joka koskee neuvoston yhteistä kantaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi jätteiden siirroista (15311/4/2004 – C6-0223/2005 – 2003/0139(COD)).

59. Toisaalta yhdyn komission analyysiin, jonka mukaan on niin, että koska asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan tarkoituksena on välttää jätteiden siirtoja koskevan lainsäädännön ja direktiivin 2000/59/EY [19] päällekkäisyys, kyseisellä rajoitusperusteella ei ole merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämän tulkinnan kannalta.

60. Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan ulottuvuus määräytyy nimittäin Marpolin yleissopimuksen perusteella. Kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitettuihin alusten tavanomaisessa toiminnassa syntyviin jätteisiin sovellettavassa direktiivissä 2000/59 [20] edellytetään, että jäsenvaltiot tarjoavat ja käyttävät satamissa olevia aluksella syntyvän jätteen vastaanottolaitteita. Siten asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodolla taataan, että Marpolin yleissopimuksessa tarkoitetut aluksen tavanomaisessa käytössä syntyvät jätteet kuuluvat yksinomaan direktiivin 2000/59 soveltamisalaan.

61. Kolmanneksi asetuksen N:o 1013/2006 tavoitteiden, ja erityisesti ympäristön suojelemisen tavoitteen, [21] huomioon ottaminen ei voi vaikuttaa asetuksen 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkintaan, sellaisena kuin se on sen sanamuodon perusteella.

62. Tältä osin komission esittämät seikat ovat mielestäni erityisen vakuuttavia.

63. Siten katson komission tavoin, että koska haveri on luonteeltaan yhtäkkinen ja ennakoimaton tapahtuma, käytännössä aluksen kapteenin on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, saada ennen satamaan rantautumista käyttöönsä asetuksen N:o 1013/2006 mukaisen ilmoituksen tekemiseksi tarvittavat tiedot. [22]

64. Lisäksi asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetyn rajoituksen tavoite edellyttää, että kyseistä säännöstä tulkitaan haverissa syntyneiden jätteiden aluksessa säilyttämisaikaa rajoittavasti.

65. On nimittäin täysin loogista ennakoida, että kyseisen asetuksen soveltaminen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin jätteisiin johtaisi siihen, että tällaisia jätteitä kuljettavan aluksen saapuminen lähimpään satamaan viivästyisi ja riski siitä, että jätteet jäävät merelle, kasvaisi de facto. Kuten komissio kuitenkin perustellusti esittää, tällainen tulos olisi vastoin asetuksen N:o 1013/2006 ympäristön suojelua koskevaa tavoitetta.

66. Toisaalta Ala-Saksin osavaltion korostama riski on mielestäni hypoteettinen.

67. Ala-Saksin osavaltio on vedonnut asetuksen tarkoitukseen ja periaatteeseen, jonka mukaan poikkeuksia on tulkittava suppeasti, ja väittänyt erityisesti, että jos jäsenvaltiolla ei ole tietoa kyseisistä jätteistä, se ei voi arvioida niihin liittyviä riskejä, mukaan lukien ympäristöriskejä. Näin ollen on tarpeen välttää se, että aluksen kapteeni päättää yksin, mitä jätteille on tehtävä, koska tällöin syntyy riski siitä, että jätteitä kuljettavat alukset jatkavat merenkulkua huolehtiakseen jätteistä muualla halvemmin tai laittomasti.

19 Aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa 27.11.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 332, s. 81).

20 Direktiiviä sovelletaan näin sen 2 artiklan c alakohdan, luettuna yhdessä Marpolin yleissopimuksen kanssa, nojalla.

21 Ks. asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan ensimmäinen ja seitsemäs perustelukappale.

22 Asetuksen 4 artiklan mukaan ilmoitus on tehtävä asetuksen liitteissä IA ja IB olevia lomakkeita käyttäen. Kyseisissä lomakkeissa on kuitenkin esitettävä useita eri tietoja muun muassa kyseisistä jätteistä.

68. Tältä osin huomautan yhtäältä, että asetuksessa N:o 1013/2006 säädetty ilmoitusmenettely ei tarjoa mitään keinoja sen riskin torjumiseksi, että jätteitä kuljettavat alukset jatkavat merenkulkuaan huolehtiakseen jätteistä halvemmin tai laittomasti. Soveltamalla tätä menettelyä ei näin ollen voida ehkäistä sitä, että alusten kapteenit huolehtivat jätteistä laittomasti tai pyrkivät huolehtimaan niistä halvemmin kuin unionin alueella. Päinvastoin ei ole poissuljettua, että mainitun menettelyn kustannukset rohkaisisivat tällaiseen käyttäytymiseen.

69. Toisaalta, kun otetaan huomioon kansainväliseen oikeuteen perustuvat valtioiden ja yksityisten merialan toimijoiden velvollisuudet, joista osasta on säädetty uudestaan unionin oikeuden välineissä,[23] asetuksen N:o 1013/2006 soveltamatta jättämiseen liittyviä riskejä[24] ei mielestäni pidä liioitella.

70. Ensinnäkin jätteiden tahallisesta päästämisestä on todettava, että jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä Lontoossa 29.12.1972 tehdyn yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna Lontoossa vuonna 1996 tehdyllä pöytäkirjalla, tavoitteena on ottaa käyttöön meren eri pilaantumislähteiden tehokkaita valvontakeinoja sekä mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisytoimenpiteitä, missä yhteydessä mereen laskemisella tarkoitetaan jätteiden tahallista päästämistä. Kyseisessä yleissopimuksessa on lähtökohtaisesti kielletty mereen laskeminen, mutta se voi poikkeuksellisesti olla luvanvaraista. Velvollisuus noudattaa yleissopimuksen määräyksiä on erityisesti lippuvaltiolla, jolla on aina velvollisuus määrätä seuraamus yleissopimusmääräysten rikkomisesta.[25] Unionin oikeudessa direktiivissä 2005/35/EY[26] on asetettu jäsenvaltioille velvollisuus varmistua siitä, että aluksista peräisin olevia ympäristöä pilaavien aineiden päästöjä mille tahansa direktiivissä tarkoitetulle alueelle, mukaan lukien aavalle merelle, pidetään säännösten rikkomisina, jos päästöt on aiheutettu tahallaan, piittaamattomuudella tai törkeällä huolimattomuudella, millä on taattu se, että tällaisista päästöistä määrätään seuraamus.[27]

71. Toiseksi on niin, että myös kansainvälisessä oikeudessa – ja erityisesti Montego Bayn yleissopimuksen 94 artiklassa – lippuvaltioille asetetuilla velvollisuuksilla voidaan rajoittaa riskiä, johon Ala-Saksin osavaltio on vedonnut.[28] Nimittäin sen lisäksi, että kyseisessä määräyksessä edellytetään, että lippuvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin, joilla taataan turvallisuus merellä alusten valvonta- ja tarkastustoimenpiteillä, siinä asetetaan lippuvaltioille velvollisuus tutkituttaa kaikki aavalla merellä tapahtuneet merivahingot tai merenkulkuonnettomuudet, joissa sen lippua käyttävä alus on ollut osallisena ja joissa on aiheutunut vakavaa vahinkoa meriympäristölle. Unionin oikeudessa kansainvälisen oikeuden mukaisia ja erityisesti kansainväliseen merenkulkujärjestöön (International

23 Ks. tästä Bissuel, J-L., ”L’Union européenne et l’application des normes adoptées par l’OMI”, *Droit international de la mer et droit de l’Union européenne Cohabitation, Confrontation, Coopération*?, éditions Pedone, Pariisi, 2014, s. 115–141, erityisesti s. 121 ja 122, ja Langlais, P., *Sécurité maritime et intégration européenne*, Bruylant, Bryssel, 2018, s. 189–196.

24 Tältä osin on myös tärkeää korostaa, että Baselin yleissopimusta ei sovelleta MSC Flaminian alkumatkaan. Muutenkin on niin, että jos pääasiassa kyseessä olevat jätteet on luokiteltava ”vaarallisiksi jätteiksi”, mikä vaikuttaa mahdolliselta unionin tuomioistuimelle esitettyjen asiakirjojen ja asianosaisten huomautusten perusteella, Baselin yleissopimusta ei sovelleta vaarallisten jätteiden siirtoon aavan meren ja unionin jäsenvaltion välillä. Yhtäältä nimittäin kyseisen yleissopimuksen 1 ja 2 artiklassa määrätään, että yleissopimusta sovelletaan jätteiden siirtoihin ainoastaan sellaisten alueiden välillä, jotka kuuluvat sopimuspuolten kansalliseen lainkäyttövaltaan, kun taas tässä asiassa siirto alkoi aavalla merellä tapahtuneen haverin jälkeen. Toisaalta asiakirjoissa, joiden otsikot ovat ”Cooperation between the Basel Convention and the International Maritime Organization” (UNEP/CHW.11/17) ja ”Legal analysis of the application of the Basel Convention to hazardous and other wastes generated on board ships” (UNEP/CHW.11/INF/22, saatavilla pelkästään englanniksi) ja jotka laadittiin Genevessä 28.4.–10.5.2013 pidetyssä Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten 11. konferenssissa, todetaan, että yleissopimuksen 1 artiklan 4 kappaleen tarkoituksena on rajata yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle muussa kuin tällaisessa tavanomaisessa toiminnassa syntyneet jätteet.

25 Tästä yleissopimuksesta ks. Vincent, P., *Droit de la mer*, Larcier, Bryssel, 2008, s. 179–181 ja Rothwell, D. R. ja Stephens, T., *The International Law of the Sea*, 2. painos, Hart Publishing, Oxford, 2016, s. 402–406.

26 Alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 255, s. 11). Kyseisen direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta 12.7.2005 tehdyssä neuvoston puitepäätöksessä 2005/667/YOS (EUVL 2005, L 255, s. 164) säädetään, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tiettyjä rikosoikeudellisia toimenpiteitä.

27 Ks. direktiivin 4 artikla.

28 Huomautan lisäksi, että yleisesti ottaen Montego Bayn yleissopimuksen XII osassa, jonka otsikko on ”Meriympäristön suojelu ja säilyttäminen”, valtioille asetetaan velvollisuus säilyttää meriympäristö ja suojella sitä. Lippuvaltioiden, satamavaltioiden ja rantavaltioiden toimivallasta ja velvollisuuksista tältä osin määrätään erityisesti yleissopimuksen 217, 218 ja 220 artiklassa.

Maritime Organization, IMO) liittyviä lippuvaltioiden velvollisuuksia on tehostettu direktiivillä 2009/21/EY,[29] jonka 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät tosiasiallisesti ja yhdenmukaisesti velvollisuutensa lippuvaltioina, ja parantaa turvallisuutta ja ehkäistä jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten aiheuttamaa meren pilaantumista.

72. Lopuksi on todettava, että myös muilla säännöillä, kuten esimerkiksi kansainvälisellä vaarallisten aineiden merikuljetuksia koskevalla säännöstöllä ja alusten turvallista toimintaa sekä ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevalla kansainvälisellä johtamissäännöstöllä,[30] voidaan vähentää pilaantumisriskejä asettamalla sääntöjä merenkulkuyrityksille tai alusten kapteeneille.

73. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin vastaa Landgericht München I:n esittämään kysymykseen, että haverista johtuvia, aluksella metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa olevia jäämiä on pidettävä asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”ajoneuvoissa, junissa, lentokoneissa ja aluksissa syntyn[eenä] jät[teenä]”.

74. Toissijaisesti käsittelen seuraavassa jaksossa kyseisen säännöksen tulkintaa pääasiassa kyseessä olevien jätteiden matkan toisen osan kannalta.

B Toissijainen ratkaisuehdotus

75. Yhtäältä pumpatun sammutusveden siirrosta Tanskaan ja toisaalta Saksassa purkamattomien jätteiden siirrosta Romaniaan muistutan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on rajannut ennakkoratkaisupyyntönsä siten, ettei se koske tätä pääasian tosiseikkojen yhteydessä esiin tullutta kysymyksenasettelun osaa.

76. On totta, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian, ja tämän vuoksi unionin tuomioistuimen on poimittava ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita oikeusriidan kohteen takia, ja tarvittaessa muotoiltava ennakkoratkaisukysymykset uudelleen.[31]

77. Pääasian oikeusriidan kohde huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua kysyä, olisiko siitä, että unionin tuomioistuin tulkitsee asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ratkaistakseen, sovelletaanko säännöstä kyseisten jätteiden siirtoon sen jälkeen, kun alus on poistunut Saksassa sijaitsevasta satamasta, todellakin hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tässä asiassa. Kyseisen oikeusriidan yhteenvedosta vaikuttaa nimittäin käyvän ilmi, että Conti vaatii Saksan tuomioistuimissa vahingonkorvausta erilaisista vahingoista, mukaan lukien siitä vahingosta, joka on aiheutunut Saksan viranomaisten määräämästä ilmoitusmenettelystä. Sen sijaan Saksan ja Romanian välisen matkan osalta kysymys siitä, sovelletaanko ilmoitusmenettelyä, on ainoastaan Romanian viranomaisten asia.

29 Lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 131, s. 132).

30 Tässä säännöstössä määrätty on lisäksi ulotettu koskemaan kaikkia jonkin unionin jäsenvaltion lipun alla purjehtivia aluksia kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännöstön täytäntöönpanosta yhteisössä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 3051/95 kumoamisesta 15.2.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 336/2006 (EUVL 2006, L 64, s. 1). Kyseisessä asetuksessa edellytetään myös, että jäsenvaltiot säätävät ja panevat täytäntöön tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

31 Ks. mm. tuomio 13.2.2014, Crono Service ym. (C-419/12 ja C-420/12, EU:C:2014:81, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 21.12.2016, Ucar ja Kilic (C-508/15 ja C-509/15, EU:C:2016:986, 51 kohta).

78. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että sen on kuitenkin tulkittava asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ratkaistakseen, voidaanko sitä soveltaa jätteiden siirtoon edelleen Saksassa sijaitsevasta satamasta Tanskaan ja Romaniaan, huomautan, että kyseisen säännöksen sanamuoto on hyvin selvä.

79. Siten asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädettyä rajoitusta sovelletaan ”siihen asti, kun tällainen jäte puretaan hyödyntämistä tai huolehtimista varten”. Kun otetaan huomioon sanan ”purkaa” merkitys,[32] säännöksessä edellytetään välttämättä, että jäte on poistettu aluksesta ja että se on laskettu maihin hyödyntämistä tai huolehtimista varten.[33]

80. Näin ollen asiassa ei voida soveltaa komission ajamaa tulkintaa, jonka mukaan sanan ”purkaa” olisi tulkittava merkitsevän ”ensimmäiseen kotisatamaan asti” sillä perusteella, että asetusta N:o 1013/2006 on tulkittava Baselin yleissopimuksen mukaisesti.

81. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kylläkin niin, että unionin tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus johdetun oikeuden teksteihin nähden edellyttää, että kyseisiä tekstejä tulkitaan yhdenmukaisesti näiden sopimusten kanssa,[34] mutta tällaista yhdenmukaista tulkintaa edellytetään vain ”niin pitkälti kuin mahdollista”.

82. Tässä asiassa ei mielestäni ole mahdollista tulkita asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuotoa Baselin yleissopimuksen mukaisesti.

83. Baselin yleissopimuksen 1 artiklassa ja 2 artiklan 3 kohdassa määrätystä seuraa nimittäin, että yleissopimusta sovelletaan, kun kuljetetaan jätteitä jonkin sopimusvaltion kansallisen lainkäyttövallan alueelta toisen sopimusvaltion kansallisen lainkäyttövallan alueelle, mistä tässä asiassa on kyse siirrossa Saksasta Tanskaan[35] ja Romaniaan.

84. Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaisesta tulkinnasta sen sijaan seuraa, että asetusta ei sovelleta sellaisten jätteiden siirtoon, jotka ovat jääneet MSC Flaminia -alukselle, koska ne on purettu vasta niiden saavuttua Romaniaan.[36]

85. Näin ollen asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkitseminen Baselin yleissopimuksen mukaisesti muuttaisi radikaalisti kyseisen säännöksen merkitystä, olisi vastoin unionin lainsäätäjän valitsemaa sanamuotoa[37] ja olisi lisäksi hyvin ongelmallista oikeusvarmuuden kannalta.[38]

86. Muutenkin minusta näyttää siltä, että kun komissio on todennut kirjallisissa huomautuksissaan, että ”satamaan saapumisen samaistaminen tällaiseen ’purkamiseen’ ei vaikuta sopivan yhteen kyseisen hyvin selvän sanamuodon kanssa”, se myöntää, että tällainen yhdenmukainen tulkinta ei ole mahdollinen.

32 *Petit Robert* -sanakirjan mukaan ranskankielisen verbin ”débarquer” [”purkaa”] merkitys on ”siirtää pois (ihmisiä, esineitä) aluksesta, laskea maihin”. Huomautan, että monet asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan muut kieliversiot vahvistavat tämän tulkinnan, koska niissä käytetyt sanat ovat tätäkin tarkempia. Siten sanoilla ”descargado”, ”losses”, ”Abladens”, ”offloaded” ja ”lastas”, joita on käytetty espanjan-, tanskan-, saksan-, englannin- ja ruotsinkielisissä versioissa, ilmaistaan ajatus, että aluksen lastina pidettävä jäte on poistettu aluksesta.

33 Huomautan muutenkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa tulkitsevan näitä sanoja samalla tavalla, koska se on täsmentänyt, että ”[kyseisen] poikkeussäännöksen selkeän sanamuodon mukaan sitä sovelletaan ’siihen asti, kun tällainen jäte puretaan’ eikä siis – – minkä tahansa jätteen purkamiseen asti tai siihen asti, kun jätteiden purkaminen on mahdollista”.

34 Ks. mm. tuomio 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Tanskaan siirretty sammutusvesi on pumpattu ja siten purettu aluksesta.

36 Korostan, että huomautustensa 44 kohdassa komissio on itsekin tunnustanut, että kyseisiä jätteitä ”ei varmastikaan voida pitää ’purettuina’ sanan tavanomaisessa merkityksessä ennen kyseisen toisen matkan alkua”.

37 Siten – kuten Conti on perustellusti korostanut istunnossa – unionin lainsäätäjä on käyttänyt sanaa ”purkaa” eikä ilmaisua ”seuraava satama”, ja tällä on huomattavasti merkitystä rajoitusta sovellettaessa.

38 Tältä osin mielestäni on syytä huomauttaa, että vastaavasti myös kansallisten tuomioistuinten unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskevaa velvollisuutta ”rajoittavat – – yleiset oikeusperiaatteet, eikä kyseinen velvollisuus voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle” (ks. mm. tuomio 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, 44 kohta).

87. Edellä käsitellyistä syistä voi tulla esiin kysymys siitä, soveltuuko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohta yhteen Baselin yleissopimuksen määräysten kanssa.

88. En kuitenkaan ehdota, että unionin tuomioistuin arvioi viran puolesta, onko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohta pätevä Baselin yleissopimuksen kannalta.

89. Ensinnäkin totean, että jos kysymys siitä, onko jokin unionin oikeuden säännös pätevä, ilmenee nimenomaisesti tai implisiittisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä, voivat jäsenvaltiot ja muut, joita asia koskee, päättää esittää huomautuksia paitsi, jotta asianosaiset ja osapuolet keskustelisivat asiasta,[39] myös, jotta unionin toimen antaja osallistuisi menettelyyn ja voisi esittää huomautuksia tältä osin.[40] Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee kuitenkin ainoastaan asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetyn rajoituksen tulkintaa, eikä kyseisen säännöksen pätevyyttä koskeva kysymys ilmene nimenomaisesti eikä implisiittisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä, jolloin yhtäältä asianosaiset ja osapuolet eivät ole keskustelleet asiasta[41] ja toisaalta parlamentti ja neuvosto, jotka kuitenkin ovat antaneet kyseisen asetuksen, eivät ole osallistuneet asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa.

90. Toiseksi on niin, että kyseisen säännöksen pätevyydellä on merkitystä vain Saksan ja Romanian välisen jätteiden siirron osalta. Kuten kuitenkin korostin tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohdassa, Conti vaatii vahingonkorvausta vahingoista, jotka perustuvat Saksan viranomaisten määräämän ilmoitusmenettelyn kustannuksiin. Näin ollen sen lisäksi, että Contilla ei ole intressiä siihen, että unionin tuomioistuin toteaisi asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan pätemättömäksi ja ilmoitusmenettelyn tarpeelliseksi Romaniaan siirrettyjen jätteiden osalta, tällaisesta toteamuksesta ei olisi mitään hyötyä pääasian oikeudenkäynnissä.[42]

91. Näin ollen kyseisen säännöksen pätevyyden tutkiminen viran puolesta ei mielestäni näytä sopivan yhteen SEUT 267 artiklassa unionin tuomioistuimelle annetun tehtävän kanssa.

92. Olen muutenkin sitä mieltä, että kun otetaan huomioon Baselin yleissopimuksen luonne, järjestelmä ja se, että siinä ei lähtökohtaisesti määrätä itsenäisistä oikeuksista tai vapauksista yksityisille, asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdan pätevyyttä ei voida arvioida kyseisen yleissopimuksen määräysten perusteella.[43]

93. Näin ollen on niin, että koska Saksasta Romaniaan MSC Flaminia -aluksella siirrettyjä jätteitä ei ole purettu, asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädettyä rajoitusta on edelleenkin sovellettava, jolloin kyseistä asetusta ei sovelleta kyseiseen siirtoon.

39 Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, 2. painos, Larcier, Bryssel, 2010, s. 272.

40 Kuten oli asiassa, joka johti 6.10.2015 annettuun tuomioon Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), sillä komissio, joka oli antanut toimen, osallistui menettelyyn. Tältä osin muistutan, että unionin tuomioistuimella on velvollisuus varmistaa, että jäsenvaltioiden hallituksille ja muille, joita asia koskee, annetaan mahdollisuus esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti, kun otetaan huomioon se seikka, että kyseisen määräyksen mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevat päätökset annetaan tiedoksi asianomaisille osapuolille (ks. tuomio 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging ja Janssens, C-42/10, C-45/10 ja C-57/10, EU:C:2011:253, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Tähän kysymykseen viitattiin hyvin lyhyesti istunnossa, mutta asianosaiset ja osapuolet eivät esittäneet siitä väitteitä.

42 Oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden säännöksen pätevyyden arvioiminen viran puolesta on tarpeen silloin, kun siitä on hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Näin ollen, kuten Caroline Naômé on todennut, unionin tuomioistuin menettelee näin, jos kysymys koskee muodollisesti unionin oikeuden säännöksen tulkintaa, mutta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tosiasiallisesti, onko kyseinen säännös pätevä (ks. em. Naômé, C., s. 272).

43 Ks. edellytykset, joiden täyttyessä kansainvälisen sopimuksen, jonka sopimuspuoli unioni on, määräyksiin voidaan vedota unionin johdetun oikeuden toimen kumoamista koskevan kanteen tai tällaisen toimen lainvastaisuutta koskevan väitteen tueksi, sellaisina kuin niitä on kuvailtu 13.1.2015 annetussa tuomiossa neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

IV Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitettyyn nähden ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Landgericht München I:n esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että haverista johtuvia, aluksella metalliromun sekä lietettä ja lastijäämiä sisältävän sammutusveden muodossa olevia jäämiä on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”ajoneuvoissa, junissa, lentokoneissa ja aluksissa syntyn[eenä] jät[teenä]”.