JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LEGER

25 päivänä tammikuuta 1996 *

1. Vaikka nämä kaksi ennakkoratkaisupyyntöä ovatkin peräisin eri tuomioistuimilta, ne koskevat olennaisesti samaa kysymystä, eli tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 [1] (jäljempänä asetus) 4 artiklan 6 kohtaan sisältyvän käsitteen "jätteiden keruuseen tarkoitetut ajoneuvot" tulkintaa.

2. Asetuksella pyritään kolmeen tavoitteeseen eli liikenneturvallisuuden parantamiseen, kilpailun yhdenmukaistamiseen ja sosiaaliseen kehitykseen. [2] Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi siinä säädetään ajo- ja lepoajoista (IV ja V jakso) sellaisten kuljettajien osalta, jotka ovat saavuttaneet vaaditun alaikärajan (III jakso) ja jotka suorittavat asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tieliikennekuljetuksia (II jakso); asetuksessa kielletään sellaisten palkkioiden maksaminen, jotka perustuvat ajomatkan pituuteen tai kuljetetun kuorman määrään, jos tällaiset palkkiot vaarantavat liikenneturvallisuutta (VI jakso); asetuksessa sallitaan ainoastaan rajoitetusti poikkeuksia (VII jakso) ja siinä säädetään valvontamenettelyn ja seuraamusjärjestelmän soveltamisesta (VIII jakso).

Ajoaikoja koskevien säännösten soveltamisen tehokkaan valvonnan turvaamiseksi asetuksen (ETY) N:o 3821/85 [3] 3 artiklan 1 kohdassa säädetään valvontalaitteen asentamisesta ja käytöstä: "— — ajoneuvoissa, joita käytetään maanteiden henkilö- tai tavaraliikenteessä, lukuun ottamatta asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklassa ja 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ajoneuvoja".

3. Asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan mukaan kolmetoista ajoneuvoryhmää jää asetuksen

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 370, s. 1. Tällä asetuksella on korvattu ja muutettu tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tiettyjen säännösten yhdenmukaistamisesta 25 päivänä maaliskuuta 1969 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 543/69 (EYVL L 77, s. 49), jota itseään on muutettu useita kertoja 28.2.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 514/72 (EYVL L 67, s. 1), 28.2.2972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 515/72 (EYVL L 67, s. 11), 12.12.1977 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2827/77 (EYVL L 334, s. 1) ja 12.12.1977 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2829/77 (EYVL L 334, s. 11). Koska nämä kaksi asetusta koskevat samaa alaa ja niillä pyritään samoihin tavoitteisiin, voin seuraavassa viitata sekä vuoden 1969 asetukseen että vuoden 1985 asetukseen liittyvään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

2 — Asetuksen ensimmäinen perustelukappale.

3 — Tieliikenteen valvontalaitteista 20 päivänä joulukuuta 1985 annetu neuvoston asetus (EYVL L 370, s. 8).

soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti tämän artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta ei sovelleta liikenteeseen, jossa käytetään:

6) tulvantorjuntaan, viemäri-, vesi-, kaasu- ja sähkölaitoksen toimintaan, maanteiden kunnossapitoon ja valvontaan, *jätteiden keruuseen* ja kuljetukseen, lennätin- ja puhelinpalveluihin, postin kuljetukseen, radio- ja televisiolähetyksiin tai radio- ja televisiolähettimien tai -vastaanottimien paikantamiseen tarkoitettuja ajoneuvoja." [4]

4. Kansalliset tuomioistuimet pyytävät yhteisöjen tuomioistuimelta juuri tämän viimeksi mainitun säännöksen tulkintaa kahden oikeudenkäynnin yhteydessä. Näihin oikeudenkäynteihin liittyvät tosiseikat ovat seuraavat.

Asia C-335/94, Hans Walter Mrozek ja Bernhard Jäger

5. Mrozek ja Jäger, jotka ovat tämän kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian valittajat, toimivat Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co. KG-yrityksessä (jäljempänä Rethmann) päätösvaltaa käyttävinä johtajina. He vastaavat yrityksissä toimivien kuljettajien ryhmäjaoista.

6. Rethmannin toimintaan kuuluu pitkäaikaisten, jätteiden poiskuljetusta koskevien sopimusten tekeminen kuntien tai tapauksen mukaan alueellisten yksiköiden kanssa. Näiden sopimusten mukaan Rethmannin tehtävänä on kerätä ja kuljettaa yhtäältä teollisuusjätteitä ja toisaalta tietyn tyyppisiä kotitalousjätteitä (esimerkiksi loppuun kuluneet patterit tai kemialliset aineet), jotka asukkaat jättävät Rethmannin erityisesti tätä tarkoitusta varten kaupunkeihin asettamiin säiliöihin.

7. Jäger vastaa niiden jätteenkeruuajoneuvojen kierrosten järjestämisestä, jotka kuljettavat nämä kotitalousjätteet niiden keruun jälkeen Rethmannin laitoksille. Jätteet lajitellaan ensimmäisen kerran keruupaikalla ja toisen kerran perusteellisemmin Rethmannin laitoksilla. Mrozek on puolestaan vastuussa ajoneuvoista, jotka kuljettavat jätteet näiltä laitoksilta niihin laitoksiin, joissa jätteet hävitetään lopullisesti.

8. Juuri tällaisten kuljetusten yhteydessä kuljettajia syytettiin *Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung*in (työaikalain soveltamisasetus) mukaan sovellettavien ajoaikojen rikkomisesta ja näin ollen molemmille valittajille määrättiin hallinnollisia sakkoja,

4 — Kursivointi kirjoittajan.

koska he eivät olleet järjestäneet kuljettajien työaikoja säännösten mukaisesti.

9. Näistä sakoista Amtsgericht Recklinghauseniin tekemässään valituksessa Mrozek ja Jäger väittivät, että näihin kuljetuksiin käytettiin asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa mainittuja "jätteiden keruuseen tarkoitettuja ajoneuvoja" ja että ajoneuvot oli tästä syystä vapautettu asetuksessa säädetyistä velvoitteista. Lisäksi he väittivät, että yhteisön asetuksessa säädetyllä poikkeuksella poistettiin mahdollisuus antaa ajoaikaa koskevia säännöksiä kansallisessa oikeudessa.

10. Koska ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on katsonut asian ratkaisun riippuvan sitä koskevien yhteisön säännösten tulkinnasta, se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Miten asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu jätteiden keruun käsite pitää määritellä?

a) Koskeeko se ainoastaan kotitalousjätteiden keruuta vai myöskin jätteiden kuljetusta teollisuuslaitoksista tai kaupallisista yrityksistä?

b) Kotitalousjätteiden osalta:

aa) Koskeeko asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeus myös kotitalouksista peräisin olevia erityisiä jätteitä, kuten pattereita, maaleja, liuottimia, jne.?

bb) Koskeeko poikkeus ainoastaan kunnan sisäisiä, lyhyitä kuljetuksia ja erityisesti ovelta ovelle -periaatteella suoritettavaa keruuta vai koskeeko se myös pitempiä kuljetuksia, esimerkiksi kuljetuksia kunnan rajojen ulkopuolella sijaitsevalle kaatopaikalle?

cc) Onko kuljetuksia asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaan kohdeltava etuoikeutetusti myös silloin, kun jätteiden keruusta vastaavat yksityiset yritykset, joille kunta on antanut tämän tehtävän?

c) Jos myös teollisuusjätteiden kuljetus kuuluu tämän säännöksen soveltamisalaan:

aa) Kuuluuko myös kaikenlaisten teollisuusjätteiden kuljetus tämän säännöksen soveltamisalaan jätteiden laadusta riippumatta?

bb) Koskeeko asetuksen 4 artiklan 6 kohta tällaisessa tapauksessa myös suhteellisen pitkiä kuljetuksia esimerkiksi kaatopaikalle saakka?

d) Koskeeko asetuksen 4 artiklan 6 kohta ajoneuvojen liikkumista tyhjinä esimerkiksi niiden palatessa kaatopaikalta ilman lastia?

e) Koskeeko tämä säännös myös matkoja, jotka liittyvät kuljetusten valmisteluun ja joiden tarkoituksena on esimerkiksi vaihtaa ajoneuvoja tai perävaunuja yrityksen eri toimipaikkojen välillä?

2) Miten asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdan mukainen poikkeus ja ajoaikaa koskevat kansalliset säännökset vaikuttavat toisiinsa?

a) Jos kuljetusmatka kuuluu ETY:n asetuksen 4 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, voidaanko kansallisen lainsäädännön mukaista ajoajan rajoitusta kuitenkin soveltaa?

b) Vai onko tällöin katsottava, ettei tällaisiin kuljetuksiin voida soveltaa *Arbeitszeitordnung*in tai *Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung*in kaltaisia kansallisia säädöksiä?"

Asia C-39/95, Pierre Goupil

11. Goupil on toimitusjohtajana yhtiössä, joka on kaupparekisterissä merkitty toimialakohtaan "siivous, puhtaanapito ja jätteiden käsittely". Käytännössä yritys huolehtii jätteiden keräämisestä yrityksiltä ja niiden

kuljettamisesta kaatopaikalle tai polttolaitokseen.

12. Eräs yrityksen kuljettajista joutui tarkastukseen kuljettaessaan tieliikenteessä kahta jätesäiliötä, jolloin ajoneuvoon asennetuista ajopiirturilevyistä ilmeni, että asetuksessa N:o 3820/85 säädetty ajoaika oli ylitetty. Tämän jälkeen Goupil haastettiin oikeuteen asetuksen N:o 3821/85 sekä erään Ranskan asetuksen rikkomisen vuoksi.

13. Kansallisen tuomioistuimen istunnossa Goupil vetosi siihen, ettei hän harjoittanut kuljetustoimintaa vaan toimi palvelujen tarjoajana sellaisten teollisuusjätteiden ja kaupallisten jätteiden alalla, joilla ei ole kaupallista arvoa, joten hän katsoi, ettei hän ollut velvollinen noudattamaan asetuksissa N:o 3820/85 ja N:o 3821/85 asetettuja velvoitteita.

14. Tribunal de police de la Rochelle on todennut, että "— — useat tässä tapauksessa syytetyn yhtiön kanssa samalla toimialalla toimivat yritykset ovat joutuneet vastaamaan syytöksiin ranskalaisissa rikostuomioistuimissa", ja että "koska oikeuskäytäntö vaihtelee" sen osalta, koskeeko asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeus tällaisia yrityksiä, on tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraava ennakkoratkaisukysymys:

"Suljetaanko asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklalla asetuksen (ETY) N:o 3821/85 soveltamisalan ulkopuolelle jätteiden keruuseen ja käsittelyyn tarkoitetut yksityisten yhtiöiden ajoneuvot, jotka kuljettavat jätekuormia tai teollisuusjätteitä, ja onko näin myös, kun kyse on kuljetuksista pitkien välimatkojen päähän?"

Vastaukset kysymyksiin

15. Aluksi aion käsitellä näille kahdelle asialle yhteisen kysymyksen, joka koskee asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa "jätteiden keruuseen tarkoitettujen ajoneuvojen" osalta. Tässä yhteydessä täsmennän Amtsgericht Recklinghausenin esittämään ensimmäiseen kysymykseen liittyviä eri seikkoja. Tämän jälkeen vastaan asiassa C-335/94 esitettyyn toiseen kysymykseen, joka koskee sitä, onko kansallisessa oikeudessa mahdollista rajoittaa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ajoaikoja.

Käsite "jätteiden keruu"

16. Asetuksen 4 artiklassa tietynlaisilla ajoneuvoilla suoritettavat kuljetukset on jätetty asetuksen 2 artiklassa määritellyn soveltamisalan ulkopuolelle; tämä soveltamisala kattaa yhteisön alueella tapahtuvan tieliikenteen [5]. Asetuksen 4 artikla on siten *poikkeussäännös*, jolla poiketaan asetuksen sisältämistä yleisistä säännöksistä.

17. On syytä pitää mielessä se tilanne, jossa tieliikennettä koskeva yhteisön sosiaalilainsäädäntö on annettu. Lainsäätäjän tarkoitus on ollut yhdenmukaistaa tiettyjä säännöksiä tällä alalla, jotta niiden yhtenäinen soveltaminen kaikkien jäsenvaltioiden alueella varmistetaan ja jotta kolme tavoiteltua päämäärää voidaan saavuttaa. [6]

18. Näiden säännösten yhtenäinen soveltaminen edellyttää sallittujen poikkeusten suppeaa tulkintaa.

19. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on siten aina kieltäydytty tulkitsemasta laajasti asetuksen N:o 543/69 ja asetuksen N:o 3820/85 poikkeussäännöksiä, [7] koska pitää paikkansa, että "poikkeuksia ei voida tulkita siten, että niiden vaikutuksia laajennetaan yli sen, mikä on välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita poikkeuksilla pyritään takaamaan". [8]

20. Erityisesti 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia, joiden tulkintaa yhteisöjen tuomioistuimelta nyt pyydetään, on käsitelty runsaasti oikeuskäytännössä, jossa on vahvistettu periaate tämän poikkeussäännöksen suppeasta tulkinnasta.

21. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen asiassa Nehlsen 6.12.1979 antamassaan tuomiossa [9], että muutetun asetuksen N:o 543/69 4 artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee "muiden viranomaisten sellaisiin julkisiin palveluihin käyttämiä ajoneuvoja, joista ammattikuljettajat eivät kilpaile", ei voida soveltaa yksityisten henkilöiden omistamiin, julkisiin palveluihin tai viranomaisten lukuun käytettäviin ajoneuvoihin.

5 — "Tieliikenne" tarkoittaa 1 artiklan 1 kohdan mukaan "kaikkia yleiseen liikenteeseen käytettävillä teillä matkustajien tai tavaran kuljettamiseen tehtyjä matkoja ajoneuvo tyhjänä tai kuormattuna".

6 — Ks. asetuksen N:o 543/69 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

7 — Ks. esim. valvontalaitetta koskevan poikkeuksen osalta, josta on säädetty asetuksen N:o 543/69 14 a artiklan 3 kohdan a alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksilla N:o 515/72 ja N:o 2827/77; asia 133/83, Scott, tuomio 11.7.1984 (Kok. 1984, s. 2863); asetuksen N:o 3820/85 12 artiklan osalta, jonka mukaan tietyillä edellytyksillä asetuksen säännöksistä voidaan poiketa: asia C-235/94, Bird, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3933).

8 — Em. asia Bird, tuomion 10 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen mainitsemat asiat 90/83, Paterson ym., tuomio 22.3.1984 (Kok. 1984, s. 1567, 16 kohta) ja C-116/91, British Gas, tuomio 25.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4071, 12 kohta).

9 — Asia 47/79 (Kok. 1979, s. 3639, 7 kohta).

22. Asiassa Whitelock 21.5.1987 antamassaan tuomiossa [10] yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi asetuksen N:o 543/69 4 artiklan 9 kohdassa, sellaisena kuin tämä säännös oli muutettuna asetuksen 2827/77 1 artiklan 1 kohdalla, [11] mainittua käsitettä "hinausajoneuvo", ja se katsoi tämän käsitteen tarkoittavan ainoastaan ajoneuvoja, jotka ovat sillä tavalla varustettuja tai muuten ominaisuuksiltaan sellaisia, että niitä voidaan pääasiallisesti käyttää ainoastaan vastikään liikenneonnettomuudessa olleiden ajoneuvojen poiskuljetukseen. Tällä käsitteellä ei siis tarkoiteta ajoneuvoja, joita käytetään muiden ajoneuvojen tavalliseen kuljetukseen.

23. Edellä mainitussa asiassa British Gas annetussa tuomiossa [12] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdan mukaista valvontalaitteen asentamis- ja käyttövelvollisuudesta säädettyä poikkeusta, joka koskee "kaasulaitoksen toimintaan tarkoitettuja ajoneuvoja", sovelletaan ainoastaan sellaisiin ajoneuvoihin, joiden käyttö liittyy kokonaan ja yksinomaan kaasuntuotantoon, toimittamiseen tai jakeluun taikka tätä varten tarvittavien laitteiden kunnossapitoon. Sitä vastoin tätä poikkeusta ei sovelleta ajoneuvoihin, joita käytetään kokonaan tai osittain kotitalouksissa käytettävien kaasulaitteiden kuljetukseen.

24. Sen lisäksi, että 4 artiklan 6 kohtaa on tulkittava suppeasti ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, sitä on tulkittava myös tieliikenteen turvallisuuteen, kilpailuolosuhteiden yhdenmukaistamiseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvien tavoitteiden [13] mukaisesti: "— — tämän asetuksen ensimmäisen perustelukappaleen mukaan mahdollisuus poiketa yhteisön lainsäädännöstä ei saa vaikeuttaa tällä alalla tavoiteltujen päämäärien saavuttamista". [14]

25. On myös huomattava, että 4 artiklan 6 kohdassa säädetyt poikkeukset perustuvat siihen, että kaikki tarkoitetut palvelut ovat yleishyödyllisiä palveluja:

"Niiden intressien osalta, joiden suojaaminen asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdalla pyritään takaamaan, on syytä todeta, että tämän säännöksen mukaiset poikkeukset perustuvat näillä ajoneuvoilla suoritettavien palvelujen luonteeseen. Asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa olevasta luettelosta ilmenee, että tässä säännöksessä tarkoitetut palvelut ovat kaikki *yleishyödyllisiä palveluja*". [15]

26. "Jätteiden keruuseen tarkoitettuja ajoneuvoja" koskevan poikkeuksen soveltamisalan määrittämiseksi tätä käsitettä on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien seikkojen perusteella.

10 — Asia 79/86 (Kok. 1987, s. 2363, 10 kohta).

11 — Nykyisin tämä sisältyy asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 10 kohtaan.

12 — Em. asia British Gas, tuomion 21 kohta.

13 — Ks. esim. em. asia Nehlsen, tuomion 4 kohta, asia Scott, tuomion 15 kohta, asia British Gas, tuomion 12 kohta, asia C-116/92, Charlton ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6755, 14 kohta).

14 — Em. asia British Gas, tuomion 12 kohta.

15 — Edellinen alaviite, 13 kohta, kursivointi kirjoittajan.

27. Uskon, että käytetyillä käsitteillä "palvelut", "keruu" ja "jätteet" on täsmällinen merkitys.

28. On huomionarvoista, että yhteisön lainsäätäjä on päättänyt käyttää käsitettä "keruu" (käännös englanniksi "collection and disposal" ja saksaksi Abfuhr) eikä käsitettä "kuljetus".

29. Tämä valinta ei mielestäni ole sattuma, koska sanaa "kuljetus tai liikenne" on käytetty myös 4 artiklan sanamuodossa muita poikkeuksia määriteltäessä. Asetusta ei siten sovelleta esimerkiksi "tavaran *kuljetuksiin* tarkoitettuihin ajoneuvoihin, joiden suurin sallittu paino — — on enintään 3,5 tonnia" [16] eikä "säännöllisen henkilö*liikenteen* ajoneuvoihin, jos kyseisen liikennereitin pituus on enintään 50 kilometriä" [17] eikä "sirkusten ja huvipuistojen laitteiden *kuljetus*ajoneuvoihin" [18]

30. Näillä kahdella käsitteellä on itse asiassa eri merkitys. Käsite "keruu" on suppeampi kuin käsite "kuljetus". Siihen kuuluu jonkin esineen tai tuotteen kerääminen eli yksinkertaisesti sen lopullinen poistaminen siitä paikasta, mihin se on jätetty. "Keruu" edellyttää välimatkaltaan ja kestoltaan lyhyttä liikkumista. Toisaalta "kuljetus" voi suuntautua pidemmän välimatkan päähän ja se voi kestää pitkän ajan. Puhuttaessa tieliikenteessä tapahtuvista "kuljetuksista" tarkoitetaan juuri tätä. Vaikuttaa siltä, että lainsäätäjä on halunnut erottaa toisistaan nämä kaksi käsitettä ja sisällyttää poikkeuksen soveltamisalaan ainoastaan *keruuseen* tarkoitetut ajoneuvot.

31. Jos myönnetään, että poikkeus erittäin rajoittavista yhteisön oikeuden säännöksistä, esimerkiksi ajoaikoja ja lepoaikoja koskevista säännöksistä, koskee jätteiden *kuljetukseen* tarkoitettuja ajoneuvoja, tämä tarkoittaisi 4 artiklan 6 kohdan laajan tulkinnan sallimista. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan laajaa tulkintaa ei voida hyväksyä, jos se on vastoin tavoiteltuja päämääriä. Näiden yhteisön säännösten perusajatuksena on nimittäin se, että ajoaikoja on rajoitettava ja valvottava, jotta tieliikenteen turvallisuutta ja kuljettajien työolosuhteita ei vaaranneta.

32. Goupilin edustaja on huomauttanut istunnossa tältä osin, että kuljetukset suoritetaan joka tapauksessa lyhyillä välimatkoilla, eivätkä ne saa ylittää 24 tuntia kansallisen lainsäädännön mukaan. Tällaista väitettä ei voida hyväksyä. Jos myönnetään, että jätteiden kuljetustoiminta on vapautettu säädetyistä valvontatoimenpiteistä, voidaan Ranskan hallituksen edustajan tavoin kysyä,

16 — Asetuksen 4 artiklan 1 kohta.
17 — Asetuksen 4 artiklan 3 kohta.
18 — Asetuksen 4 artiklan 9 kohta.

miten sekä tieliikenteen turvallisuudelle että kuljettajien työsuojelulle vahingolliset väärinkäytökset voidaan välttää ilman valvontalaitetta? Ainoastaan yhteisön oikeussääntöjen soveltaminen "kuljetuksiin" voi osoittautua tehokkaaksi keinoksi.

33. Sitä vastoin poikkeuksen soveltamisalan rajoittaminen ainoastaan jätteiden "keruuseen" tarkoitettuihin ajoneuvoihin ei aiheuttaisi samoja vahingollisia seurauksia. Tällaiset ajoneuvot liikkuvat erittäin hitaasti lyhyitä välimatkoja ja pysähtyvät usein jätteiden jättöpaikoille.

34. Tältä osin on syytä todeta, että jätteiden keruun järjestämistavalla, joka saattaa vaihdella yhdyskunnasta toiseen, ei ole vaikutusta tavoiteltujen päämäärien kannalta. Jätteiden keruu voi tapahtua joko perinteisenä ovelta ovelle keruuna tai valikoivana keruuna, jolloin jätteet kerätään erityisesti tätä tarkoitusta varten asukkaiden käyttöön asetetuista säiliöistä, mihin suuntaan kehitys näyttää kulkevan.

35. Myöskään käytetyllä ajoneuvotyypillä tai sillä, onko ajoneuvossa erityisiä varusteita, ei ole merkitystä.

36. Periaatteessa merkitystä ei ole myöskään sillä, kuljettaako ajoneuvo lastinsa keruun jälkeen yhteen ainoaan käsittelylaitokseen vai jatkaako se tämän jälkeen matkaansa lopullisesta hävityksestä vastaaviin laitoksiin, koska oikeastaan ainoa ratkaiseva peruste on tällaisen paikan läheisyys. Tavoiteltuja päämääriä ei vaaranneta niin kauan, kuin poikkeus koskee ainoastaan sellaisia ajoneuvoja, joiden suoranainen kuljetustoiminta on toissijaista pääasialliseen keruutoimintaan nähden.

Jos kuitenkin lopullisesta hävityksestä vastaavat laitokset ovat kaukana asutuskeskuksista — niin kuin usein on — poikkeus ei enää kattaisi tällaisiin laitoksiin suuntautuvaa kuljetusta, joka edellyttää pidempää ajoaikaa.

Kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin kussakin yksittäistapauksessa harkita, onko ajoneuvon kulkema välimatka näihin laitoksiin riittävän toisarvoinen varsinaiseen keruuseen nähden, jotta etenkään liikenneturvallisuuteen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyviä tavoitteita ei vaaranneta.

37. Tällä perusteella ja vastauksena erityisesti asiassa C-335/94 esitetyn ensimmäisen kysymyksen d kohtaan totean, että ajoneuvojen liikkuminen tyhjänä kuuluu 4 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, jos se on osa pääasiallista keruutoimintaa eikä "kuljetustoimintaa" välimatkansa ja kestonsa vuoksi. "Keruutoiminta" on kyseessä silloin, kun ajoneuvo

poistuu tallistaan, kerää jätteet ja kuljettaa ne asianomaiseen lähellä sijaitsevaan laitokseen. Se, että ajoneuvo on lähtiessään ja kierrokselta palatessaan tyhjä, ei vaikuta 4 artiklan 6 kohdan soveltamiseen.

38. Jo nyt voidaan päätellä, että säädetyn poikkeuksen soveltamisala ei ulotu ajoneuvoihin, joiden pääasiallinen tehtävä on jätteiden *kuljetus*. Poikkeus voi koskea ainoastaan ajoneuvoja, joiden tehtävänä on kerätä jätteet ja kuljettaa ne lajittelusta, käsittelystä tai hävittämisestä vastaaviin laitoksiin silloin, kun tähän toimintaa liittyvä kuljetustoiminta, on toisarvoista keruuseen nähden.

39. Koska käsitteen "keruu" sisältö on näin täsmennetty, keskityn seuraavaksi käsitteen "jätteet" merkitykseen (englanniksi refuse; saksaksi Müll).

40. Toisin kuin käsitteen "keruu" valinta, käsitteen "jätteet" valinta ei näytä ilmentävän lainsäätäjän tahtoa rajoittaa niitä jätetyyppejä, joita 4 artiklan 6 kohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvat ajoneuvot voivat kerätä.

41. Tällä sanalla on itse asiassa erittäin laaja merkitys, mikä ilmenee Laroussen sanakirjassa ranskankielellä annetusta määritelmästä "*ordures ménagères, déchets de toute sorte*" (kotitalousjätteet, kaikenlaiset jätteet) ja Robert'n sanakirjassa annetusta määritelmästä "*déchets de la vie humaine et animale, résidus du commerce et de l'industrie*" (ihmisten toiminnasta aiheutuvat jätteet ja eläinjätteet, kaupalliset jätteet ja teollisuusjätteet). Kerättyjen jätteiden lajilla ei siten periaatteessa ole merkitystä poikkeuksen soveltamisen kannalta, olivat ne sitten kotitalousjätteitä tai kaupallisia jätteitä.

42. Tätä käsitettä ei kuitenkaan saa ymmärtää myöskään liian laajasti. Liian laaja tulkinta voisi nimittäin olla vaikea sovittaa yhteen muiden yhteisön oikeussääntöjen kanssa. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksia, jotka koskevat eläinjätteitä kuljettavia ajoneuvoja. Käsite "jätteet" ei siten voi koskea eläinjätteitä paitsi siltä osin, kuin 4 artiklan 6 kohtaa sovelletaan päällekkäin edellä mainitun säännöksen kanssa. Tämä käsite ei myöskään voi kattaa esimerkiksi vaarallisia tuotteita, joiden kuljetuksen valvonnasta on säädetty muualla yhteisön lainsäädännössä. [19]

43. Käsite "jätteet" on siten ymmärrettävä laajimmassa merkityksessään siten, että sillä tarkoitetaan sekä kotitalous- että teollisuusjätteitä ja kaupallisesta tai käsiteollisesta toiminnasta aiheutuvia jätteitä, jollei niihin ole

19 — Yhdenmukaisista menettelyistä vaarallisten tuotteiden tieliikenteessä tapahtuvan kuljetuksen valvonnassa 6 päivänä lokakuuta 1995 annettu neuvoston direktiivi 95/50/EY (EYVL L 249, s. 35).

sovellettava tietyn tyyppisiä jätteitä koskevia erityisiä säännöksiä.

44. Käsitettä "jätteet" koskevan määritelmän toinen rajoitus johtuu myös 4 artiklan 6 kohdassa mainitusta ilmaisusta "keruuseen tarkoitetut ajoneuvot".

45. Kuten todettu, yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa British Gas antamassa tuomiossa selvennetään sitä, että 4 artiklan 6 kohdassa mainituille poikkeuksille on yhteistä se, että ne ovat yleishyödyllisiä palveluita. Ilmaisu "jätteiden keruuseen tarkoitetut ajoneuvot" tarkoittaa siten ajoneuvoja, joita käytetään julkisena palveluna toteutettavaan jätteiden keruuseen, jota yleiseen hygieniaan ja terveyteen liittyvät tarpeet edellyttävät.

46. Tämä yleishyödyllinen tehtävä, josta on huolehdittava aina, kun ihmisyhdyskunta perustetaan, on tavallisesti järjestetty ovelta ovelle tapahtuvana keruuna tai valikoivasti tapahtuvana jätteiden keruuna.

47. Asetuksessa tarkoitettua käsitettä "jätteet" koskee tältä osin yksi rajoitus: se koskee ainoastaan jätteitä, jotka yleensä syntyvät ihmisyhdyskunnan tavanomaisesta toiminnasta. Niiden laadulla ei ole merkitystä, koska esimerkiksi yksityishenkilöt voivat tuottaa samanaikaisesti sekä elintarvikejätteitä että teollisuusjätteitä (maalit, patterit tai muut) [20] ja koska toisaalta teollisuuslaitokset voivat niiden toiminnalle ominaisten jätteiden lisäksi heittää pois niiden edellyttämästä inhimillisestä toiminnasta syntyneitä elintarvikejätteitä. Kaikkien näiden jätteiden keruun on kuitenkin palveltava *yleishyödyllistä* tavoitetta.

48. Silloin kun ajoneuvolla suoritetaan jätteiden keruu ja sen jälkeen niiden kuljetus siten, ettei tätä tehtävää enää voida pitää julkisena palveluna ja se suoritetaan kilpailulle avoimella toimialalla, se ei kuulu poikkeusten soveltamisalaan vaan yleisen järjestelmän piiriin. Kuljetuksilla on kaupallinen tarkoitus toimialalla, jossa on kilpailua, ja ne kuuluvat siten luonnollisesti yhteisön lainsäädännön eikä poikkeusten soveltamisalaan.

49. Vaikka käsitteellä "palvelut" tarkoitetaan julkista palvelua, sen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä eroa sen mukaan, suorittaako julkishallinto tämän tehtävän itse vai onko se antanut sen yksityisen yrityksen tehtäväksi. Näin ollen tämä ero ei mielestäni

20 — Yhdyskuntajätteiden uusien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä 8 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/369/ETY (EYVL L 163, s. 32) ja 21 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/429/ETY (EYVL L 203, s. 50) 1 artiklan 3 kohdan mukaan esim. "yhdyskuntajätteellä" tarkoitetaan "kotitalousjätettä sekä liike- ja elinkeinotoiminnasta syntyvää jätettä taikka muuta jätettä, joka laadultaan tai koostumukseltaan on samanlaista kuin kotitalousjäte".

ole säädetyn poikkeuksen soveltamisedellytys.

50. Tällainen päätelmä on tehtävä, jos verrataan 4 artiklan 6 kohdan nykyistä sanamuotoa sitä edeltävän lainsäädännön sanamuotoon. Asetuksen N:o 543/69 4 artiklan 4 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2827/77, asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin "— — ajoneuvot, joita muut viranomaiset käyttävät julkisiin palveluihin — —". [21] Sanamuodon muuttaminen asetuksessa N:o 3820/85 ilmentää aikomusta laajentaa säännöksen soveltamisalaa asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa mainitun joustavuutta koskevan yleisen tavoitteen mukaisesti siten, että säännös ei koske ainoastaan viranomaisten käyttämiä ajoneuvoja, edellyttäen, että kyseisellä toiminnalla suoritetaan yleishyödyllistä jätteiden keruupalvelua.

51. Jos myönnetään, että säädetty poikkeus voi koskea yksityisiä yrityksiä, tämä ei merkitse sitä, että ne saisivat siitä kilpailuedun. Kuten komissio on todennut, [22] viranomaiset nimittäin antavat yleishyödyllisen jätteiden keruutehtävän joko yhdelle ainoalle yritykselle, jolloin poikkeus ei koske mitään muuta yritystä, tai tämä tehtävä annetaan usealle yritykselle, jolloin poikkeussäännös koskee kaikkia niitä samalla tavalla.

52. Tästä syystä katson, että poikkeus voi koskea sekä viranomaisia että yksityisiä yrityksiä, jotka huolehtivat yleishyödyllisestä jätteiden keruupalvelusta näiden viranomaisten valvonnassa.

53. Näin eriteltynä ilmaisulle "jätteiden keruuseen tarkoitetut ajoneuvot" voidaan antaa seuraava merkitys.

54. Asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeus koskee ajoneuvoja, joita käytetään kaikenlaisten muiden kuin erityislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien jätteiden keruuseen ja toissijaisesti niiden kuljettamiseen läheiseen paikkaan, kun tämä suoritetaan yleishyödyllisenä palveluna, jonka viranomaiset suorittavat itse tai jonka yksityiset yritykset suorittavat viranomaisten valvonnassa.

21 — Tämän säännöksen tulkinnasta, ks. em. asiassa Nehlsen annettu tuomio.

22 — Asia C-335/94, komission huomautusten 13 kohta.

Ajoajan rajoittaminen kansallisessa lainsäädännössä

55. Asiassa C-335/94 esittämällään toisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kysyy pääasiallisesti sitä, voidaanko ajoaikaa koskevia kansallisia säännöksiä soveltaa aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön lainsäädännön, esimerkiksi asetuksen N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan.

56. Asetuksen johdanto-osan yhdennentoista perustelukappaleen [23] mukaan tieliikenteen alalla lainsäädännön yhdenmukaistaminen on ainoastaan osittaista ja tiettyjä tapauksia, kuten 4 artiklan 6 kohdassa mainitut tapaukset, on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.

57. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että jäsenvaltioilla ei olisi lainsäädäntövaltaa näissä tapauksissa. Pelkästään yhteisön lainsäädännön soveltamisen poissulkevan säännöksen tarkoituksena ei ole estää, eikä se myöskään estä, kaikenlaista kyseisiä kuljetuksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

58. Yleisesti ottaen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa annetaan myös mahdollisuus antaa kansallisella tasolla tiukempia oikeussääntöjä tavoiteltujen päämäärien mukaisesti:

"Tämän asetuksen säännökset työoloista eivät saa vaikuttaa työmarkkinasopimuspuolten oikeuteen erityisesti työehtosopimuksin antaa määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia; jäsenvaltioilla on edelleen oltava oikeus toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä sekä sosiaalisen kehityksen edistämiseksi että liikenneturvallisuuden parantamiseksi."

Johdanto-osan neljännessätoista perustelukappaleessa säädetään yksityiskohtaisemmin seuraavaa:

"On suotavaa rajoittaa yhtäjaksoista ajoaikaa, kuitenkin niin, että ei rajoiteta kansallisia säännöksiä, joiden mukaan kuljettajat eivät saa ajaa kauemmin kuin he turvallisuutta vaarantamatta pystyvät ajamaan."

23 — "Tietyt kuljetukset voidaan jättää tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle".

59. On siten katsottava, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävillä aloilla jäsenvaltioilla on yhä toimivalta antaa tai pitää voimassa oikeussääntöjä, jotka ovat yhteisön oikeuden mukaisia ja joilla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin yhteisön oikeussäännöillä, jos jäsenvaltiot katsovat tämän tarpeelliseksi.

60. Tästä syystä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Asioissa C-335/94 ja C-39/95:

"Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 4 artiklan 6 kohdassa mainittua käsitettä 'jätteiden keruuseen tarkoitetut ajoneuvot' on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan ajoneuvoja, joita käytetään kaikenlaisten muiden kuin erityislainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien jätteiden keruuseen ja toissijaisesti niiden kuljettamiseen läheiseen paikkaan, kun tämä suoritetaan yleishyödyllisenä palveluna, jonka viranomaiset suorittavat itse tai jonka yksityiset yritykset suorittavat viranomaisten valvonnassa."

Asiassa C-335/94:

"Edellä mainitun asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä ei estä jäsenvaltioita antamasta kansallisia oikeussääntöjä, jotka koskevat tässä säännöksessä tarkoitettujen ajoneuvojen ajoaikoja."