JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
16 päivänä maaliskuuta 1995 *

1. Tässä asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksa on jättänyt täyttämättä velvollisuudet, jotka neuvoston direktiivi 75/442/ETY [1], neuvoston direktiivi 78/319/ETY [2] sekä neuvoston direktiivi 84/631/ETY [3], sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 86/279/ETY [4], sille asettavat. Kaikkia näitä direktiivejä on olennaisilta osin muutettu ja osa niistä on kumottu tämän asian hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aikana.

Yhteisön jätelainsäädäntö

2. Ennen yhtenäisasiakirjan voimaantuloa perustamissopimuksessa ei ollut erityistä määräystä yhteisön ympäristöpolitiikasta. Kuitenkin neuvosto antoi useita jätedirektiivejä 100 ja 235 artiklan nojalla. Tärkein direktiivi 75/442 sisältää alkuperäisessä muodossaan, josta tässä asiassa on kysymys, useita jätehuoltoa koskevia yleisiä säännöksiä ja yleisperiaatteita. Jäsenvaltioiden on edistettävä jätteen vähentämistä, kierrätystä ja hyödyntämistä (3 artikla) sekä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä tai vahingoittamatta ympäristöä (4 artikla). Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tietyllä alueella jätehuollon suunnittelusta, järjestämisestä, lupamenettelystä ja valvonnasta (5 artikla). Kaikkien laitosten ja yritysten, jotka huolehtivat jätteiden käsittelystä, varastoinnista tai sijoittamisesta toisen puolesta on saatava siihen toimivaltaisen viranomaisen lupa (8 artikla); tämä viranomainen myös tarkastaa määräajoin edellä tarkoitettuja laitoksia (9 artikla). Toimivaltaiset viranomaiset valvovat yrityksiä, jotka huolehtivat jätteen kuljetuksesta, keräyksestä, varastoinnista tai sijoittamisesta sekä yrityksiä, jotka keräävät tai kuljettavat jätteen toisen puolesta (10 artikla). Jätteellä tarkoitetaan 1 artiklan a kohdan mukaan laajasti ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää tai on velvollinen hävittämään voimassa olevien kansallisten säännösten mukaan.

3. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta yhteisön

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39).

2 — Myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/319/ETY (EYVL L 84, s. 43).

3 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä 6 päivänä joulukuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/631/ETY (EYVL L 326, s. 31).

4 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä annetun direktiivin 84/631/ETY muuttamisesta 12 päivänä kesäkuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 86/279/ETY (EYVL L 181, s. 13).

erityissäädösten alaisiin jätteisiin. Direktiivissä 78/319 [5] asetetaan myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä koskevia erityismääräyksiä. Samoin kuin direktiivissä 75/442, tässäkin direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on edistettävä tällaisten jätteiden syntymisen ehkäisemistä, niiden jalostusta ja kierrätystä (4 artikla), varmistettava, että näistä jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle (5 artikla) sekä perustettava tai nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat vastuussa jätehuollon suunnittelusta, järjestämisestä, lupien myöntämisestä ja jätehuollon valvonnasta tietyllä alueella (6 artikla). Jäsenvaltioiden on varmistettava, että myrkylliset ja vaaralliset jätteet pidetään erillään muista aineista, että niiden pakkauksissa on asianmukaiset merkinnät ja että ne kirjataan ja yksilöidään kussakin paikassa, johon niitä sijoitetaan (7 artikla). Jäsenvaltiot voivat ryhtyä myös tiukempiin toimenpiteisiin (8 artikla). Laitokset, liikkeet tai yritykset, jotka varastoivat, käsittelevät tai sijoittavat jätettä, tarvitsevat siihen luvan (9 artikla). Toimivaltaisten viranomaisten on laadittava suunnitelmat tällaisista jätteistä huolehtimiseksi sekä pidettävä ne ajanmukaisina. Tällaiset suunnitelmat on julkistettava ja toimitettava edelleen komissiolle (12 artikla). Hätätilanteessa tai vakavan vaaran uhatessa jäsenvaltioiden on ryhdyttävä väestön ja ympäristön suojelemiseksi toimenpiteisiin, joilla voidaan väliaikaisesti poiketa tämän direktiivin säännöksistä (13 artikla). Sille, joka tuottaa, pitää hallussaan tai käsittelee tällaista jätettä, asetetaan velvollisuus pitää kirjaa jätteiden tunnistamiseksi niitä kuljetettaessa käsittelyn eri vaiheissa (14 artikla). Toimivaltaiset viranomaiset huolehtivat tarkastus- ja valvontajärjestelmän luomisesta (15 artikla).

4. Tässä voidaan mainita, että neuvoston direktiivi 76/403/ETY [6] sisältää erityismääräyksiä polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä. Tässä asiassa ei ole kuitenkaan suoranaisesti kyse tästä direktiivistä.

5. Direktiivillä 84/631, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 86/279, luodaan järjestelmä vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastuksesta. Vaarallinen jäte tarkoittaa direktiivin 78/319 1 artiklan b kohdan mukaista myrkyllistä ja vaarallista jätettä, johon ei lueta tiettyjä kloorattuja ja orgaanisia liuottimia eikä direktiivin 76/403 1 artiklan a kohdassa tarkoitettua PCB: tä. Vaarallisen jätteen maan rajan ylittävät siirrot yhteisössä sekä sen vienti kolmansiin maihin edellyttävät menettelyä, johon sisältyy velvoite tehdä ilmoitus sellaiselle jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on direktiivin mukainen vastuullinen taho antamaan vahvistuksen ilmoituksen vastaanottamisesta ja esittämään tarvittaessa vastustuksensa. Direktiivissä luetellaan seikat, joihin vastustus voi perustua, ja jos vastustuksensa esittää kauttakulkujäsenvaltio, direktiivissä tehdään ero jäsenvaltioiden välisiin siirtoihin ja vientiin kolmansiin valtioihin (3 ja 4 artikla).

6. Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelman (United Nations Environment

5 — Ks. alaviite nro 2.

6 — Polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä 6 päivänä huhtikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/403/ETY (EYVL L 108, s. 41).

Programme) piirissä käytyjen neuvottelujen tuloksena yhteisö allekirjoitti 22.3.1989 Baselin yleissopimuksen vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvonnasta. Yhteisö hyväksyi sopimuksen neuvoston päätöksellä 93/98/ETY [7]. Yleissopimuksen johdanto-osassa viitataan muun muassa "kasvavaan haluun kieltää vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävät siirrot ja käsittelyn muissa valtioissa, erityisesti kehitysmaissa" sekä vakuuttuneisuuteen siitä, "että vaaralliset jätteet ja muut jätteet on käsiteltävä siinä valtiossa, jossa ne on tuotettu, sikäli kuin tämä tapahtuu ympäristöä suojelevalla ja tehokkaalla tavalla".

7. Yleissopimuksessa esitetään useita sääntöjä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti 4 artiklan 1 kappaleessa kielletään vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden maastavienti sellaisiin valtioihin, jotka ovat kieltäneet tällaisten jätteiden maahantuonnin tai jotka eivät ole antaneet suostumusta tietyn jäte-erän maahantuontiin. Sopimuspuolten on 4 artiklan 9 kappaleen mukaan varmistettava, että vaarallisten jätteiden tai muiden jätteiden maan rajan ylittävä siirto sallitaan vain, jos vientimaalla ei ole teknisiä edellytyksiä eikä tarvittavia laitoksia tai käsittelypaikkoja kyseisten jätteiden ympäristöä suojelevasti ja tehokkaasti tapahtuvaa käsittelyä varten, tai jos jätteitä tarvitaan raaka-aineena tuontimaan kierrätys- ja talteenottoteollisuudessa, tai jos siirto tapahtuu sopimuspuolten päättämien muiden menettelytapojen mukaisesti edellyttäen, että nämä menettelytavat eivät poikkea yleissopimuksen päämääristä.

8. Neuvosto teki 7.5.1990 päätöksen [8], jossa suhtauduttiin myönteisesti kansainvälisiin toimiin jätealalla ja korostettiin, kuinka tärkeää on, että yhteisöstä kokonaisuudessaan tulee jätteenkäsittelyssä omavarainen ja että kukin jäsenvaltio asettaa päämääräkseen tällaisen omavaraisuuden (katso päätöksen johdanto-osan viides perustelukappale). Päätöksessä kehotettiin tekemään muutosehdotuksia direktiiviin 84/631 sekä kehotettiin neuvostoa hyväksymään pikaisesti direktiivien 75/442 ja 78/319 muutosehdotukset.

9. Neuvosto antoi 18.3.1991 direktiivin 91/156/ETY [9], jolla muutettiin olennaisesti direktiiviä 75/442. Direktiivi annettiin yhtenäisasiakirjalla lisätyn 130 s [10] artiklan nojalla, jolla luotiin erityinen oikeusperusta ympäristönsuojelua koskeville toimille. Direktiivillä tehtyjen muutosten tavoitteena

7 — EYVL L 39, s. 1.

8 — EYVL C 122, s. 2.

9 — EYVL L 78, s. 32.

10 — Asiassa C-155/91, komissio v. neuvosto (Kok. 1993 s. I-939), yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivi voidaan antaa tämän säännöksen nojalla (100 a artiklan sijasta, johon komission esitys perustui).

on ympäristönsuojelun korkea taso (ks. ensimmäinen perustelukappale). Direktiivissä vahvistetaan jäsenvaltioiden jätehuoltoa koskevat velvollisuudet korostaen tarvetta rajoittaa jätteen tuotantoa ja edistää sen kierrätystä ja uudelleenkäyttöä. Baselin yleissopimuksen ja neuvoston asetuksen tavoin direktiivi perustuu omavaraisuusperiaatteelle sekä yhteisössä että kunkin jäsenvaltion osalta erikseen. Erityisesti direktiivin 75/442 5 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna, määrätään jäsenvaltiot perustamaan yhtenäisen käsittelylaitosten verkoston, jolloin "yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen".

10. Neuvosto antoi 12.12.1991 vaarallisista jätteistä direktiivin 91/689/ETY [11], jolla korvattiin direktiivi 78/319.

11. Neuvosto korvasi 1.2.1993 direktiivin 84/631 Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta annetulla asetuksella (ETY) N:o 259/93 [12]. Asetus, joka on myös annettu 130 s artiklan nojalla [13], toteuttaa direktiivissä 75/442 muotoiltuja läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuus- ja omavaraisuuden periaatteita yhteisössä ja kansallisella tasolla sallimalla jäsenvaltioiden ryhtyä perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa oleviin toimenpiteisiin kieltääkseen kokonaan tai osittain jätteiden siirrot huolehtimista varten tai vastustaakseen siirtoja järjestelmällisesti (4 artiklan 3 kohdan a alakohta). Jätteen vienti loppukäsiteltäväksi muihin kuin jäsenvaltioihin on suurelta osin kielletty (14 artikla).

12. Lopuksi voidaan todeta, että asiassa "Vallonian jäte" [14] tuomioistuin katsoi, että Belgian lainsäädäntö, jossa kiellettiin muista jäsenvaltioista tai muilta Belgian alueilta peräisin olevan jätteen sijoittaminen tai päästäminen Valloniaan, oli ristiriidassa direktiivin 84/631 kanssa. Direktiivin järjestelmässä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus esittää vastustuksensa ja täten estää vaarallisen jätteen siirto perusteenaan ympäristönsuojelu, yleinen etu, turvallisuus tai terveydensuojelu; tässä järjestelmässä ei jäsenvaltioille jätetty mahdollisuutta asettaa yleistä kieltoa tällaisille siirroille.

11 — EYVL L 377, s. 20. Direktiivillä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 94/31/EY (EYVL L 168, s. 28) julistettiin direktiivi 78/319 kumotuksi 27.6.1995 lukien.

12 — EYVL L 30, s. 1.

13 — Asiassa C-187/93, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1994, s. I-2857), yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetus voidaan antaa tämän säännöksen nojalla.

14 — Asia C-2/90, komissio v. Belgia (Kok. 1992, s. I-4431).

13. Kuitenkin, kun yhteisöjen tuomioistuin arvioi Belgian lainsäädännön yhteensopivuutta suhteessa 30 artiklaan siltä osin kuin kysymyksessä olivat muut kuin direktiivissä 84/631 tarkoitetut jätteet, sen mielipiteeseen vaikutti selvästi yhteisön jätepolitiikan kehitys. Vaikka tuomioistuin totesi, että jätettä on pidettävä tavarana, olipa se kierrätettävää tai ei, eikä sen vapaata liikkumista siten saa periaatteessa 30 artiklan mukaan rajoittaa, lisäksi se totesi, että jäte on samalla erityislaatuista tavaraa, koska sen kasautuminen on ympäristölle vahingollista jo ennen kuin se aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle, ottaen erityisesti huomioon kunkin alueen rajoitetun kyvyn ottaa vastaan jätettä. Belgian lainsäädäntö oli siten perusteltavissa ympäristönsuojelun asettamilla pakottavilla vaatimuksilla. Komission väitteeseen siitä, että Belgia ei voisi nojautua pakottaviin vaatimuksiin perustellakseen syrjivän toimenpiteensä, tuomioistuin vastasi, ettei Belgian lainsäädäntö ollut syrjivä, koska jäte on erityislaatuista tavaraa. Periaatteeseen ympäristövahinkojen torjumisesta niiden lähteellä sisältyy jokaiselle alueelle, kunnalle tai paikalliselle viranomaiselle kuuluva velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen omien jätteidensä keräämisen, huollon ja käsittelyn, jonka tulisi tapahtua mahdollisimman lähellä tuotantopaikkaa jätteen siirtojen määrän vähentämiseksi.

Komission väitteet

14. Komission kyseenalaiseksi asettamat kansalliset säännökset sisältyvät 27.8.1986 annettuun Abfallgesetziin [15] (jäljempänä laki) ja 18.11.1988 annettuun Abfallverbringungs-Verordnungiin [16] (asetus). Komission mukaan saksalaiset säännökset ovat virheellisiä kolmesta seuraavasta syystä:

1) Tietyt kierrätettävät jätteet on nimenomaisesti jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka kierrätettävät jätteet kuuluvat direktiivien 75/442 ja 78/319 soveltamisalaan.

2) Lain 2 pykälässä ilmaistu periaate jätteestä huolehtimisesta Saksassa ja 13 pykälän mukainen lupajärjestelmä eivät ole direktiivin 84/631 mukaisia; lisäksi tietyt vaarallisen jätteen siirtojen lupaehdot ovat direktiivin vastaisia.

3) Saksa on laiminlyönyt täyttää huolellisesti direktiivin 78/319 12 artiklan asettaman velvollisuuden ilmoittaa komissiolle jätehuoltosuunnitelmista.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. 1986 I, s. 1410).

16 — Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. 1988 I, s. 2126).

Tutkittavaksi ottaminen

15. Puolustuksessaan Saksan hallitus vaatii, että kanne on jätettävä tutkimatta. Se väittää ensiksikin, että direktiivin 75/442 täytäntöönpanolle säädetty määräpäivä 18.7.1977 koskee direktiiviä ainoastaan siinä muodossa kuin se oli ennen kuin sitä muutettiin direktiivillä 91/156. Ennen komission perustellun lausunnon antamispäivää annetun direktiivin 91/156 2 artiklan 1 kohdan mukaan tämän muutetun direktiivin täytäntöönpanon määräaika päättyy 1.4.1993; kuitenkin Saksan hallituksen mielestä täytäntöönpanon edellytyksenä on muutetun direktiivin 1 artiklan a kohdan toisen alakohdan mukaan, että "komissio laatii ... viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 1993 luettelon jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin", mitä ei ole vielä tapahtunut.

16. Tätä perustelua ei voida hyväksyä. Komission toimenpiteet tässä tapauksessa kohdistuvat Saksan väitettyyn laiminlyöntiin panna direktiivi 75/442 täytäntöön alkuperäisessä muodossaan. Sillä seikalla, että muutoksia sisältävän direktiivin täytäntöönpanoon varattu aika ei ollut vielä kulunut umpeen perustellun lausunnon antamispäivänä, tai sen soveltamisella ei ole merkitystä, sillä kuten jäljempänä esitän, komission direktiivin 75/442 täytäntöönpanoa koskeva moite soveltuu ehkä jopa paremmin muutettuun direktiiviin, huolimatta komission velvollisuudesta täsmentää liitteessä I lueteltuihin jäteluokkiin kuuluvat jätteet. Saksa voi tuskin väittää, että komission kanne on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että lisäysten täytäntöönpanoon varattu määräaika ei ole päättynyt sellaisten muutosten osalta, joista ei ole kyse komission kanteessa.

17. Toiseksi Saksan hallitus katsoo, että ei ole enää ajankohtaista väittää, että saksalaisessa lainsäädännössä asetettu ensisijaisuusperiaate jätteestä huolehtimisesta kotimaassa on direktiivin 84/631 vastainen. Kanne nostettiin kauan sen jälkeen, kun riidanalainen saksalainen lainsäädäntö oli julkaistu, ja ajankohtana, jolloin yhteisö oli omaksumassa jätehuoltoa koskevan omavaraisuusperiaatteen, jota yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa "Vallonian jäte" ja direktiivin 84/631 korvaava asetus N:o 259/93 heijastavat. Saksalla oli täten oikeus odottaa, ettei komissio ryhdy toimenpiteisiin direktiivin 84/631 suhteen.

18. Onkin yllättävää, että komissio päätti ryhtyä toimenpiteisiin ja jatkaa niitä, vaikka tiedettiin, että yhteisö oli jo muuttanut direktiiviä 75/442 ja oli korvaamassa direktiivin 84/631 ottaakseen huomioon Baselin yleissopimuksessa muotoillun jätehuollon omavaraisuusperiaatteen. Komissio ei ole esittänyt mitään tyydyttävää syytä jatkaa tätä prosessia. Se ei ole myöskään esittänyt, että kanteen nostaminen olisi tarpeellista tärkeän

tulkintakysymyksen ratkaisemiseksi tai sen vuoksi, että saataisiin peruste direktiiviä 84/631 koskeville väitteille Saksaa vastaan.

19. Kanne on silti tutkittava. Direktiivi 84/631 oli vielä voimassa perustellun lausunnon antamispäivänä (ja myös päivänä, jolloin kanne nostettiin tuomioistuimessa). Kuten tuomioistuin on todennut:

"Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaan komission tehtävänä on harkita, milloin kanne on nostettava tuomioistuimessa; ajankohdan valintaan vaikuttaneet perusteet eivät vaikuta kanteen tutkittavaksi ottamiseen, jota arvioidaan vain asianmukaisten sääntöjen perusteella". [17]

20. Sitä paitsi tuomioistuin totesi rinnakkaisvakuutustapauksissa:

"Vaikka sellainen yhteisön säädösehdotus olisi jo toimitettu neuvoston käsiteltäväksi, joka toteutuessaan ja saatettuna osaksi kansallista oikeusjärjestystä lakkauttaisi komission väittämän laiminlyönnin, tämä seikka ei pelkästään estä komissiota nostamasta tällaista kannetta". [18]

21. Tämän vuoksi katson, että kanne on tutkittava.

Pääasian ratkaisu

1) *Jätteen määritelmä Saksan laissa*

22. Komissio katsoo, että jätteen määritelmä lain 1 pykälässä on suppeampi kuin määritelmä yhteisön oikeudessa. Erityisesti lain 1 pykälän 3 momentin 7 kohdassa todetaan, ettei lakia sovelleta tiettyihin kierrätettäviin jätteisiin, mikä on ristiriidassa direktiivien 75/442 ja 78/319 kanssa, joita kumpaakin sovelletaan sekä kierrätettäviin että muihin jätteisiin.

17 — Tuomio asiassa 7/68, komissio v. Italia (Kok. 1968, s. 423, 428).

18 — Tuomioiden 7 kohta asiassa 220/83, komissio v. Ranska (Kok. 1986, s. 3663), asiassa 252/83, komissio v. Tanska (Kok. 1986, s. 3713), asiassa 205/84, komissio v. Saksa (Kok. 1986, s. 3755), asiassa 206/84, komissio v. Irlanti (Kok. 1986, s. 3817). Katso myös tuomio asiassa C-317/92, komissio v. Saksa (Kok. 1994, s. I-2039, 5 kohta).

Direktiivin 75/442 1 artiklan a kohdassa määritellään jätteellä tarkoitettavan:

"ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää [19] tai on velvollinen hävittämään voimassa olevien kansallisten säännösten mukaan".

23. Määritelmä on toistettu direktiivin 78/319 1 artiklan a kohdassa [20], vaikka tätä direktiiviä sovelletaan vain "myrkyllisiin ja vaarallisiin" jätteisiin sellaisina kuin ne direktiivin 1 artiklan b kohdassa määritellään.

24. Komissio ei kiinnitä huomiota saksalaisen lain 1 pykälän 1 momentissa olevaan jätteen yleiseen määritelmään. Siinä todetaan:

"Tässä laissa jätettä ovat kaikki ne irtaimet esineet, joista niiden haltija on aikeissa luopua tai joiden sääntöjen mukainen huolehtiminen on tarpeen yleisen edun ja erityisesti ympäristönsuojelun turvaamiseksi. Irtaimet esineet, jotka sen haltija antaa huolehtimisesta vastaavalle taholle tai sen valtuuttamalle kolmannelle osapuolelle, ovat, vaikka jätettä hyödynnettäisiin ammattimaisesti, jätettä aina siihen asti, kun nämä tai niistä saatu aine tai energia palautuvat taloudelliseen kiertoon".

25. Kuitenkin 1 pykälän 3 momentin mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät

"7. Muut kuin 2 pykälän 2 ja 3 momentissa sekä 5, 5 a ja 15 pykälässä tarkoitetut aineet, joita kerätään hyödynnettäväksi ammattimaisesti sääntöjen mukaisesti sillä tavoin, että todiste hyödyntämisestä toimitetaan jätteen huolehtimisesta vastaaville tahoille eikä hyödyntäminen ole ristiriidassa painavan yleisen edun kanssa."

26. Samantapainen, vaikkei täysin samanlainen poikkeus sisältyy 1 pykälän 3 momentin 6 kohtaan, joka koskee sellaisia jäteaineita, joita kerätään hyödynnettäväksi ilman taloudellisen hyödyn tavoittelua.

27. Huomattakoon, että viittaamalla 2 pykälän 2 momenttiin 1 pykälän 3 momentin 6 ja 7 kohdassa tarkoitetaan pitää lain soveltamisalan piirissä sellainen kaupallisten ja teollisten yritysten tai julkisen sektorin tuottama jäte, joka "luonteensa, koostumuksensa tai määränsä vuoksi voi erityisesti haitata terveyttä, ilmaa tai vettä, joka on räjähtävää tai

19 — Vastaava termi ranskankielisessä versiossa on "se défait". Muutetussa direktiivissä tämä on käännetty "hävittää". Muutetussa 1 artiklan a kohdassa määritellään jätteellä tarkoitettavan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

20 — Suomenkielisessä käännöksessä termiä on muutettu edelleen. Direktiivin 78/319 1 artiklan a kohdassa jätteen on määritelty tarkoittavan "ainetta tai esinettä, josta haltija huolehtii tai on velvollinen huolehtimaan voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti".

helposti syttyvää tai voi sisältää tai tuottaa tarttuvia tauteja aiheuttavia aineita". Tämän vuoksi katson, ettei komissio ole näyttänyt toteen, että 1 pykälän 3 momentin 7 kohdassa mainittu poikkeus olisi direktiivin 78/319 vastainen, sillä direktiivi käsittelee ainoastaan myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä, jotka näyttäisivät jäävän tämän poikkeuksen ulkopuolelle.

28. Jäljelle jää kysymys siitä, onko saksalainen määritelmä yhteensopiva direktiivin 75/442 kanssa. Kirjelmissään Saksan hallitus viittaa paitsi erääseen Bundesgerichtshofin päätökseen, jossa todetaan, että jätteen käsite on määriteltävä laajasti ottaen huomioon asiaa koskevat yhteisön säännökset ja oikeuskäytäntö, myös lakiesitykseen, jossa esitetään muutosta jätteen määritelmään Saksan lainsäädännössä. Saksan hallitus viittaa myös vastauksessaan perusteltuun lausuntoon 20.3.1992 antamaansa vastaukseen, jossa se on esittänyt, että 1 pykälän 3 momentin 7 kohtaa sovelletaan, kun tavaroita annetaan ammattimaiseen keräykseen, koska tällöin tavaroiden omistajan tarkoituksena ei ole luopua jätteestä vaan tavarasta, jolla on taloudellista arvoa.

29. Mielestäni 1 pykälän 3 momentin 7 kohta on direktiivin 75/442 vastainen sekä alkuperäisessä että muutetussa muodossaan. On selvää, että direktiivin 75/442 soveltamisala ulottuu myös jätteeseen, jota kerätään kierrätystä tai uudelleenkäyttöä varten. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa Vessoso ja Zanetti: [21]

"On selvää ..., että aine, josta sen omistaja luopuu, voi olla direktiiveissä 75/442 ja 78/319 tarkoitettua jätettä, vaikka sitä voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen."

30. Direktiivissä 75/442 jo sen alkuperäisessä muodossa edellytetään jäsenvaltioilta kattavan jätehuoltojärjestelmän luomista. Osana tätä järjestelmää jäsenvaltioiden on taattava, että jokainen jätteen haltija joko huolehtii jätteestä itse tavalla, joka ei vaaranna ihmisten terveyttä eikä vahingoita ympäristöä, taikka antaa jätteen käsiteltäväksi yksityiselle tai julkiselle jätteenkerääjälle tai jätehuoltolaitokselle (7 artikla). Direktiivissä määrätään, että toisen puolesta jätteiden käsittelystä, varastoinnista ja sijoittamisesta vastaavien laitosten ja yritysten toimintaa varten on luotava lupajärjestelmä ja niitä on tarkastettava (8 ja 9 artikla). Toimivaltaiset viranomaiset valvovat yrityksiä, jotka huolehtivat omista jätteistään ja jotka huolehtivat toisen puolesta jätteen keräyksestä tai kuljetuksesta (10 artikla).

21 — Ks. yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti (Kok. 1990, s. I-1461, tuomion 8 kohta). Ks. myös asia C-359/88, Zanetti ym. (Kok. 1990, s. I-1509, 12 ja 13 kohta).

31. Direktiivissä 75/442 säädettyä valvontajärjestelmää täydennettiin direktiivillä 91/156. Direktiivin 75/442 8 artiklan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokainen jätteen haltija joko hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen direktiivin säännöksiä tai antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia. Liite II A koskee huolehtimistoimia. Liite II B koskee toimia, jotka tähtäävät hyödyntämiseen, ja siinä luetellaan erilaisia menetelmiä, kuten aineiden kierrätys, osien hyödyntäminen, käyttö energian tuottamiseksi jne.

32. Kaikilla liitteessä II B mainittuja toimia suorittavilla laitoksilla ja yrityksillä on oltava toimilupa (10 artikla). Direktiivin 12 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista, mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti tai jotka järjestävät jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä muiden puolesta. Lisäksi 13 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on tarkastettava niitä määräajoin asianmukaisesti.

33. Tämän vuoksi on selvää, että direktiivissä säädetty valvonta- ja tarkastusjärjestelmä on tarkoitettu kattamaan kaikki haltijansa hylkäämät esineet ja aineet, vaikka niillä olisi kaupallista arvoa ja niitä kerättäisiin ammattimaisesti kierrätystä tai uudelleenkäyttöä varten.

34. Kuten Saksan hallitus esittää, voi olla totta, että joskus on vaikea erottaa kierrätettävää tai uudelleenkäytettävää jätettä tavallisista käytetyistä tavaroista, sillä kummassakaan tapauksessa omistaja ei enää tarvitse tavaroita, mutta niillä on kuitenkin kaupallista arvoa. Sillä seikalla, että rajatapauksia on vaikea erottaa, ei kuitenkaan voida perustella uudelleenkäyttöä varten kerättyjen vaarattomien aineiden, mukaan lukien suurissa erissä kerätyt aineet, jättämistä jätteen käsitteen ulkopuolelle.

35. Lopuksi totean, että jättäessään tietyt kierrätettävät jätteet lain soveltamisalan ulkopuolelle Saksa on rikkonut velvollisuuttaan panna direktiivi 75/442 täytäntöön, mutta se ei ole rikkonut direktiivin 78/319 täytäntöönpanovelvollisuutta.

2) *Vaarallisen jätteen maan rajan ylittävät siirrot*

36. Ennen oikeudenkäynnin alkamista komissio väitti, että lain 2 pykälä, jossa määrätään periaatteesta hävittää jäte Saksassa,

ja lain 13 pykälä, jossa edellytetään lupaa jätteen maan rajan ylittäville siirroille, ovat jätteen vapaan liikkuvuuden periaatteen vastaisia. Asiassa "Vallonian jäte" [22] annetun tuomion jälkeen komissio jätti kuitenkin tämän väitteen pois tuomioistuimessa nostamastaan kanteesta. Sen toisessa väiteperusteessa rajoitutaan toteamaan, että lain ja asetuksen sisältämä vaarallisen jätteen siirtojen lupajärjestelmä on ristiriidassa direktiivin 84/631 kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 86/279.

37. Direktiivin 78/319 5 artiklan mukaan:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, erityisesti:

— vaarantamatta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasvistoa tai eläimistöä;

— tuottamatta melu- tai hajuhaittoja;

— vahingoittamatta aluetta tai maisemaa.

2. Jäsenvaltioiden on erityisesti toteutettava tarpeelliset toimenpiteet estääkseen myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden hylkäämisen ja valvomattoman johtamisen, kaatopaikalle sijoittamisen tai kuljetuksen, sekä myös niiden kuljettamisen muihin kuin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin laitoksiin, liikkeisiin tai yrityksiin."

38. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään lupajärjestelmästä laitoksille, liikkeille tai yrityksille, jotka varastoivat, jalostavat tai sijoittavat myrkyllisiä tai vaarallisia jätteitä.

39. Toimivaltaisten viranomaisten on 12 artiklan mukaan laadittava myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi suunnitelmat, jotka käsittävät erityisesti jätteiden lajit ja määrät, jätehuoltomenetelmät, erikoistuneet käsittelykeskukset ja alueet, jotka soveltuvat jätehuoltoon.

40. Jäsenvaltioille direktiivin 78/319 5 artiklassa asetettu velvollisuus näkyy direktiivin 84/631 1 artiklassa, jossa säädetään:

22 — Ks. edellä alaviite 14.

"Jäsenvaltioiden on tämän direktiivin säännösten mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvomiseksi ja tarkastamiseksi, jotta suojeltaisiin ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä yhteisössä että tuotaessa jätteitä yhteisöön tai kuljetettaessa pois yhteisöstä."

41. Direktiivin 84/631 3 ja 4 artiklassa, sellaisina kuin ne ovat muutettuna, säädetään:

"*3 artikla*

1. Kun jätteen haltija on aikeissa siirtää jätteen tai antaa sen siirrettäväksi jäsenvaltiosta toiseen, tai niin, että sen reitti kulkee yhden tai useamman jäsenvaltion kautta tai kuljettaa sen jäsenvaltioon kolmannesta valtiosta tai jäsenvaltiosta kolmanteen valtioon, hänen on tehtävä asiasta ilmoitus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, joka on vastuussa ilmoituksen vastaanottovahvistuksen antamisesta, sekä toimitettava jäljennökset muiden asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa kolmannelle vastaanottajavaltiolle tai kolmannelle kauttakulkuvaltiolle (kolmansille kauttakulkuvaltioille).

2. Ilmoitus on tehtävä käyttämällä yhdenmukaista kuljetusasiakirjaa, jäljempänä 'kuljetusasiakirja', joka laaditaan 15 artiklan mukaisesti ja jonka sisältö täsmennetään liitteessä I.

3. Sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on vastuussa ilmoituksen vastaanottovahvistuksen antamisesta ilmoituksen yhteydessä, jätteen haltijan on annettava riittävät tiedot seuraavista seikoista:

...

4. Jos jätteitä siirretään jäsenvaltiosta kolmanteen valtioon, jätteiden haltijan on saatava hyväksyminen kolmannelta vastaanottajavaltiolta ennen 3 kohdassa säädettyyn ilmoitusmenettelyyn ryhtymistä.[23] Ilmoituksessa on oltava riittävät tiedot asiaa koskevasta sopimuksesta.

4 artikla

1. Rajan yli tapahtuvaa siirtoa ei saa suorittaa ennen kuin 2 kohdan ensimmäisen

23 — Tässä on korjattu direktiivin suomenkielisessä käännöksessä oleva käännösvirhe. Virheellinen teksti kuuluu: "Jos jätteitä siirretään jäsenvaltiosta kolmanteen valtioon, on jätteiden haltijan saatava ennen lastausta hyväksyminen kolmannelta vastaanottajajäsenvaltiolta 3 kohdassa säädetyn ilmoitusmenettelyn mukaisesti tekemäänsä ilmoitukseen."

alakohdan a, b tai c alakohdassa mainitun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut vahvistuksensa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vahvistus on kirjattava kuljetusasiakirjaan.

2. Vastaanottovahvistuksen tai 3 kohdan mukaisesti tehdyn vastaväitteen toimittavat jätteiden haltijalle viimeistään kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanotosta:

a) määräpaikkana olevan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen; tai

b) jos jätteitä siirretään kolmannesta valtiosta kauttakuljetuksena yhteisön kautta huolehdittavaksi yhteisön ulkopuolelle, sen jäsenvaltion, jonka kautta siirto viimeksi tapahtuu, toimivaltainen viranomainen, tai

c) jos jätteitä siirretään jäsenvaltiosta huolehdittavaksi yhteisön ulkopuolelle kolmanteen valtioon, lähettäjäjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, paitsi tämän kohdan viimeisessä alakohdassa säädetyssä tapauksessa,

sekä jäljennökset jätteiden vastaanottajalle ja muiden asianosaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä tarvittaessa kolmannelle vastaanottajavaltiolle ja kolmannelle kauttakulkuvaltiolle/kolmansille kauttakulkuvaltioille.

Kun jätteistä huolehditaan kolmannessa valtiossa, joka rajoittuu viimeiseen kauttakulkujäsenvaltioon, on viimeksimainitulla oikeus laatia ilmoituksen vastaanottovahvistus tai ilmaista vastustus ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion sijasta. Kauttakulkujäsenvaltion, joka aikoo käyttää sille tässä alakohdassa annettua oikeutta, on ilmoitettava tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Se ei saa käyttää tätä oikeutta aiemmin kuin kolmen kuukauden kuluttua tällaisen ilmoituksen antamisesta.

3. Vastustamisen on perustuttava ympäristönsuojelua, yleistä etua ja yleistä turvallisuutta tai terveyden suojelua koskeviin lakeihin ja muihin säännöksiin, jotka ovat tämän direktiivin, muiden yhteisön asiakirjojen tai tätä asiaa koskevien, kyseisen jäsenvaltion ennen tämän direktiivin tiedoksi antamista solmimien kansainvälisten sopimusten mukaisia.

...

6. Lähettäjäjäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille ja mahdollisen kauttakulkujäsenvaltion tai -valtioiden toimivaltaisille viranomaisille on varattava 15 päivän määräaika tiedoksi antamisesta, jonka kuluessa ne voivat määrätä tarvittaessa ehtoja jätteiden kuljetukselle maansa alueella, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 1 ja 2 kohdan soveltamista. Nämä ehdot, jotka on toimitettava jätteiden haltijalle kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tarkoitettuine jäljennöksineen, eivät saa olla tiukempia kuin kokonaan kyseisen jäsenvaltion alueen sisäpuolella tapahtuvia, vastaavia siirtoja koskevat ehdot, ja niissä on otettava tarkasti huomioon olemassa olevat sopimukset. Jätteiden haltijan on noudatettava näitä ehtoja voidakseen suorittaa kuljetuksen.

Viimeistään 20 päivän kuluttua ilmoituksen vastaanotosta voivat lähettäjäjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vastustaa siirtoa sillä perusteella, että jätteiden siirto vaikuttaa haitallisesti direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan tai direktiivin 76/403/ETY 6 artiklan mukaisesti tehtyjen suunnitelmien täytäntöönpanoon, tai että se on ristiriidassa tätä asiaa koskevista, ennen tämän direktiivin tiedoksi antamista solmituista kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvien velvoitteiden kanssa. Tällaiset vastaväitteet ja asianosaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tarkoitetut jäljennökset niistä on toimitettava jätteiden haltijalle."

42. Asiaan liittyvät saksalaiset säännökset sisältyvät lain 2 ja 13 pykälään sekä asetukseen, joka on annettu muun muassa lain 13 c pykälän nojalla, jossa valtuutetaan Saksan hallitus antamaan asetuksia soveltaakseen ja mukauttaakseen 13 pykälän säännöksiä sekä pannakseen täytäntöön yhteisön lainsäädäntöä ja erityisesti direktiivin 84/631.

43. Lain 2 pykälän 1 momentissa säädetään:

"Tämän lain soveltamisalaan kuuluvista jätteistä on huolehdittava Saksassa, jollei 13 pykälän määräyksistä muuta johdu. Jätteestä on huolehdittava tavalla, joka ei vahingoita yleistä etua ..."

44. Lain 13 pykälän 1 momentissa säädetään:

"Henkilön, joka haluaa kuljettaa jätettä pois alueelta, jolla tätä lakia sovelletaan, tai tällaisen alueen kautta, on saatava siihen toimi-

valtaisen viranomaisen lupa. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos:

1. jätteen kuljetus, käsittely, varastointi tai sijoittaminen eivät aiheuta yleisen edun loukkaamisen vaaraa;

...

4. tapauksessa, jossa jätettä kuljetetaan alueelta, jolla tätä lakia sovelletaan,

a) siinä osavaltiossa, jossa jäte on tuotettu, ei ole sopivaa jätehuoltolaitosta, eikä toisen osavaltion jätehuoltolaitosta voida käyttää tai siitä aiheutuisi jätteestä huolehtimaan velvoitetulle henkilölle kohtuutonta vaivaa; tämä ei kuitenkaan sovellu tapauksiin, joissa 6 pykälän 1 tai 3 momentin mukaisessa jätehuoltosuunnitelmassa sallitaan jätteestä huolehtiminen alueella, jossa tätä lakia ei sovelleta,

b) ...

c) jätteen käsittely vastaanottajavaltiossa ei aiheuta yleisen edun loukkaamisen vaaraa alueella, jossa tätä lakia sovelletaan."

45. Asetuksen 8 pykälässä säädetään:

"Lain 13 pykälän mukaista lupamenettelyä sovelletaan rajoituksitta,

a) ...

b) kun vaarallista jätettä kuljetetaan alueelta, jolla lakia sovelletaan, valtioon, joka ei ole Euroopan yhteisöjen jäsen;

c) ..."

46. Sitä vastoin asetuksen 10 pykälässä säädetään:

"Lupamenettelyä sovelletaan rajoitetusti

a) tapauksessa, jossa vaarallista jätettä kuljetetaan alueelta, jolla lakia sovelletaan, Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon,

..."

47. Asetuksen 11 pykälässä säädetään:

"Toimivaltainen viranomainen tutkii lupamenettelyn aikana 10 pykälän mukaisesti,

1) onko siirto laillinen ja ovatko siitä vastuussa olevat henkilöt luotettavia (lain 13 pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta),

2) aiheuttaako jätteestä huolehtiminen vastaanottajavaltiossa yleisen edun loukkaamisen vaaraa alueella, jossa lakia sovelletaan (13 pykälän 1 momentin 4 kohdan c alakohta ja 5 kohta),

3) onko jätteen kuljetus alueelle, jossa lakia ei sovelleta, ristiriidassa olemassa olevien jätehuoltosuunnitelmien kanssa tai vastaavien osavaltion säännösten kanssa."

48. Täten voidaan todeta, että vietäessä jätettä muihin jäsenvaltioihin ei sovelleta 13 pykälän 1 momentin 4 alakohdan a alakohdassa olevaa vaatimusta siitä, että jätteestä ei voitaisi riittävästi huolehtia Saksassa.

49. Vastakohtana direktiiville, jossa säädetään ilmoitus- ja vahvistusmenettelystä, saksalaisissa säännöksissä kielletään jätteistä huolehtiminen Saksan ulkopuolella, jollei sitä ole erikseen 13 pykälän mukaan sallittu. Asetuksen 7 pykälässä määrätään kuitenkin, että lain 13 pykälän mukainen lupahakemus vastaa direktivin 3 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta ja että 13 pykälän mukainen lupa vastaa 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vastaanottovahvistusta. Vastaavasti 13 pykä-

län mukaan annettu hylkäävä päätös vastaa direktiivin 4 artiklan 3 tai 6 kohdassa tarkoitettua vastustamista, ja rajoitettu lupa vastaa 4 artiklan 6 kohdan mukaan annettuja ehtoja.

50. Komissio katsoo, että huolimatta lupamenettelyn muuttamisesta direktiiviä ei ole pantu oikealla tavalla täytäntöön tällä lailla ja asetuksella. Sen mielestä ensiksikin lain 2 pykälässä ilmaistu periaate jätteestä huolehtimisesta Saksassa on ristiriidassa direktiivien 84/631 ja 86/279 säännösten kanssa. Toiseksi komissio katsoo, että 13 pykälän 1 kohdassa oleva lupavaatimus kaikille jätteen maan rajan ylittäville siirroille on direktiivin 84/631 vastainen; direktiivin takaamaa oikeutta liikuttaa jätettä on rajoitettu mahdollisuuteen saada lupa, joka edellyttää tiettyjen ehtojen täyttymistä. Kolmanneksi komissio moittii kahta erityisehtoa, jotka on asetettu luvan myöntämiseksi jätteen maan rajan ylittäville siirroille. Kun on kyse siirroista muihin jäsenvaltioihin, se moittii 13 pykälän 1 momentin 4 kohdan c alakohdan vaatimusta, jonka mukaan jätteestä huolehtiminen vastaanottajavaltiossa ei saa aiheuttaa yleisen edun loukkaamisen vaaraa Saksassa. Kun on kyse viennistä yhteisön ulkopuolisiin valtioihin, komissio moittii sekä tätä vaatimusta että vaatimusta siitä, että jätteestä huolehtimisen on oltava mahdotonta sekä siinä osavaltiossa, jossa jäte on tuotettu että toisessa osavaltiossa, tai siitä aiheutuisi jätteestä huolehtimaan velvoitetulle henkilölle kohtuutonta vaivaa.

51. Mielestäni mitään näistä väitteistä ei voida hyväksyä. Ensiksikään en katso, että lain 2 pykälää voidaan tulkita erillään muista säännöksistä, kuten komissio tekee. Tässä 2 pykälässä määrätään, että jätteestä on huolehdittava Saksassa, "jollei 13 pykälässä ole muuta säädetty". Lain säännösten yhteensopivuutta direktiivin kanssa voidaan arvioida vain lukemalla 2 pykälää yhdessä 13 pykälän kanssa, jossa sallitaan jätteen maan rajan ylittävät siirrot tietyin perustein.

52. Toiseksi katson, ettei lupavaatimuksen asettaminen itsessään ole direktiivin vastaista. Kuten edellä on esitetty, lain nojalla annetun luvan katsotaan vastaavan direktiivin mukaista ilmoituksen vastaanottovahvistusta ja lupahakemuksen hylkäämisen katsotaan vastaavan direktiivin mukaista vastustamista. Jos lupa myönnetään, kun direktiivin mukaan annettaisiin vastaanottovahvistus, ja jos lupahakemus hylätään vain, kun vastustus voitaisiin direktiivin mukaan esittää, lain mukainen lupa vastaa direktiivin vastaanottovahvistusta. Tämän vuoksi on ainoastaan tutkittava, ovatko tällaisen luvan myöntämiselle asetetut edellytykset yhteensopivia direktiivin vaatimusten kanssa.

53. Ryhdyn nyt käsittelemään niitä erityisedellytyksiä, joita on asetettu luvan myöntä-

miselle jätteen siirtoihin toisiin jäsenvaltioihin ja kolmansiin valtioihin.

a) Jätteen siirrot toisiin jäsenvaltioihin

54. Komissio moittii lain 13 pykälän 1 momentin 4 kohdan c alakohdan vaatimusta siitä, että jätteen siirto ei saisi aiheuttaa yleisen edun loukkaamisen vaaraa Saksassa. Perusteltuun lausuntoon 20.3.1992 antamassaan vastauksessa Saksan hallitus katsoo, että ympäristönsuojelu sisältyy yleisen edun käsitteeseen. Tämä väite on yhteensopiva lain 1 pykälän kanssa, jonka mukaan, kuten jo edellä on todettu, jätteeksi määritellään "irtaimet esineet, joista sen haltija on aikeissa luopua tai joiden sääntöjen mukainen huolehtiminen on tarpeen yleisen edun ja erityisesti ympäristönsuojelun turvaamiseksi".

55. Komission käsitys johtaa hieman yllättävään lopputulokseen, eli että direktiivissä 84/631 kiellettäisiin Saksan viranomaisia ottamasta huomioon jätehuollon ympäristövaikutuksia Saksan alueella silloin kuin viranomaiset hyväksyvät Saksassa tuotetusta jätteestä huolehtimisen toisessa jäsenvaltiossa. Komissio perustelee väitettään sillä, että direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa annetaan lähettäjäjäsenvaltiolle ainoastaan oikeus määrätä ehtoja jätteen kuljetukselle maansa alueella ja ilmoittaa vastustuksensa sillä perusteella, että jätteiden siirto vaikuttaa haitallisesti joko direktiivin 78/319 12 artiklan tai direktiivin 76/403 6 artiklan mukaisesti tehtyjen suunnitelmien täytäntöönpanoon tai että siirto on ristiriidassa tämän valtion ennen direktiivin tiedoksiantamista tehdyistä kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvien velvoitteiden kanssa.

56. Kuitenkin kuten edellä on mainittu, direktiivin 78/319 12 artiklassa, johon direktiivin 84/631 4 artiklan 6 kohdassa viitataan, säädetään, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi laadittavien suunnitelmien on käsitettävä muun muassa jätehuoltomenetelmät, erikoistuneet käsittelykeskukset ja alueet, jotka soveltuvat jätehuoltoon. Tällaisten suunnitelmien laatiminen on erityinen esimerkki 5 artiklassa mainitusta yleisestä velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, erityisesti "vaarantamatta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasvistoa tai eläimistöä; tuottamatta melu- tai hajuhaittoja; vahingoittamatta aluetta tai maisemaa".

57. On täysin mahdollista, että vaarallisista jätteistä huolehtiminen toisessa jäsenvaltiossa, erityisesti rajanaapurina olevassa jäsenvaltiossa, voi aiheuttaa 5 artiklassa tarkoitettuja vakavia seurauksia ympäristölle Saksassa. Jos tällainen vaara on olemassa,

Saksalla on mielestäni paitsi oikeus myös velvollisuus kieltää tällainen siirto.

58. Vielä voidaan mainita, ettei komissio ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että Saksan viranomaiset olisivat tulkinneet kyseistä edellytystä liian laajasti estääkseen jätteen kuljetuksen sellaisissa tapauksissa, joissa Saksassa ei aiheudu vaaraa ympäristölle.

b) Vienti yhteisön ulkopuolisiin kolmansiin valtioihin

59. Komissio moittii kahta lupaehtoa, jotka on asetettu jätteen viennille kolmansiin valtioihin:

Ensiksi edellytys, jota on jo tutkittu muihin jäsenvaltioihin suuntautuvien siirtojen yhteydessä, jonka mukaan jätteen siirto ei saisi aiheuttaa yleisen edun loukkaamisen vaaraa Saksassa (13 pykälän 1 momentin 4 kohdan c alakohta); toiseksi edellytys siitä, että jätteestä huolehtimiseksi ei ole sopivaa aluetta siinä osavaltiossa, jossa jäte on tuotettu, ja toisen osavaltion jätehuoltolaitosta on mahdotonta käyttää, tai siitä aiheutuisi jätteestä huolehtimaan velvoitetulle henkilölle kohtuutonta vaivaa (13 pykälän 1 momentin 4 kohdan a alakohta). Kuten jo on esitetty, asetuksen 10 ja 11 pykälän mukaan tätä viimeksi mainittua edellytystä ei sovelleta jäsenvaltioiden välisiin jätteen siirtoihin.

60. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan, jos jätteitä siirretään huolehdittavaksi yhteisön ulkopuolelle kolmanteen valtioon, lähettäjäjäsenvaltio on vastuussa 4 artiklan 2 kohdan mukaisen vastaanottovahvistuksen antamisesta, paitsi jos tämä kolmas valtio rajoittuu viimeiseen kauttakulkuvaltioon ja tämä kauttakulkujäsenvaltio käyttää oikeuttaan laatia vastaanottovahvistus tai ilmaista vastustuksensa lähettäjäjäsenvaltion sijasta. Jäsenvaltio voi perustaa vastustuksensa väljempiin perusteisiin kuin jäsenvaltioiden välisissä jätteiden siirroissa. Vastustuksen on 4 artiklan 3 kohdan mukaan "perustuttava ympäristönsuojelua, yleistä etua ja yleistä turvallisuutta tai terveyden suojelua koskeviin lakeihin ja muihin säännöksiin, jotka ovat tämän direktiivin, muiden yhteisön asiakirjojen tai kyseisen jäsenvaltion ennen tämän direktiivin tiedoksi antamista solmimien kansainvälisten yleissopimusten mukaisia".

61. Samoin kuin viennissä muihin jäsenvaltioihin, lähettäjäjäsenvaltio voi myös vastus-

taa siirtoa 4 artiklan 6 kohdan nojalla, erityisesti jos se vaikuttaa haitallisesti direktiivin 78/319 12 artiklan tai direktiivin 76/403 6 artiklan mukaisesti tehtyjen jätehuoltosuunnitelmien täytäntöönpanoon.

62. Olen jo todennut, että ympäristöä Saksassa voidaan suojella 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti osana direktiivien 78/319 ja 76/403 mukaisesti tehtyjä jätehuoltosuunnitelmia. Ottaen huomioon 4 artiklan 3 kohdan lavean sanamuodon ympäristöä voidaan sen nojalla suojella myös vietäessä jätettä kolmansiin valtioihin.

63. Ei ole juurikaan epäselvyyttä siitä, etteikö toinen edellytys (13 pykälän 1 momentin 4 kohdan a alakohta) olisi yhteensopiva direktiivin 75/442 tekstin kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, joka annettiin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana. Muutoksia sisältävän direktiivin johdanto-osassa viitataan tavoitteeseen, jonka mukaan yhteisö kokonaisuudessaan sekä kukin jäsenvaltio olisi jätehuollossaan omavarainen [24], ja uudessa 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden perustavan käsittelylaitosten verkoston, jonka on oltava sellainen, että "yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta". Samoin uudessa 7 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole muun muassa 5 artiklan tavoitteita varten laadittujen jätehuoltosuunnitelmien mukaisia.

64. Lisäksi näyttää siltä, että tämä saksalainen säännös on yhdensuuntainen asetuksen (ETY) N:o 259/93 tavoitteiden kanssa, jolla asetuksella korvattiin direktiivi 84/631 sen jälkeen, kun tämä kanne oli nostettu. Tässä asetuksessa mennään jopa pidemmälle kuin tässä kyseessä olevassa saksalaisessa lainsäädännössä, sillä asetuksessa kielletään periaatteessa kokonaan jätteen vienti huolehtimista varten kolmansiin valtioihin (katso 14 artikla).

65. Jäljelle jää kysymys siitä, onko vaatimus yhteensopiva direktiivin 84/631 kanssa.

66. Kuten jo on mainittu, asiassa "Vallonian jäte" yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yleinen vaarallisen jätteen tuontikielto Valloniaan oli direktiivin vastainen, sillä se ei ollut yhteensopiva direktiivillä luodun jätteen rajan ylittävien siirtojen valvontajärjestelmän kanssa. [25] Tämä asia on sen sijaan hieman eri-

24 — Ks. direktiivin 91/156 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

25 — Ks. alaviitettä 14, erityisesti tuomion 20 kohta.

lainen, koska tässä on kyse siitä, voiko jäsenvaltio kieltää jätteen viennin kolmanteen valtioon sillä perusteella, että jätteestä voidaan riittävästi huolehtia Saksassa. Toisin kuin yleinen tuontikielto, tämä saksalainen säännös ei tee tyhjäksi direktiivin valvontajärjestelmää.

67. Tässä voidaan mainita, että silloin kun direktiivi 84/631 annettiin, perustamissopimuksessa ei ollut varsinaista oikeudellista perustaa ympäristöä koskeville toimenpiteille. Direktiivi annettiin siksi 100 ja 235 artiklan nojalla. Kuten voidaan olettaa toimen perustuessa 100 artiklaan, direktiivin johdanto-osassa viitataan siihen, kuinka erot säännöksissä voivat "vääristää kilpailun edellytyksiä" ja siten vaikuttaa suoraan "yhteismarkkinoiden toimintaan". [26] Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa määrätään myös, että valvontajärjestelmä "ei saisi olla esteenä yhteisön sisäiselle kaupalle eikä vaikuttaa kilpailuun".

68. Muutoin kuitenkin ympäristönsuojelua painotetaan voimakkaasti. Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa esitetään, että jätteen kuljettaminen toiseen jäsenvaltioon tai yhteisön ulkopuolelle olisi vaihtoehtona vain silloin, kun tämä on tehokkain tapa huolehtia jätteestä:

"Jätteen kuljettaminen jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden ja muiden valtioiden välillä voi olla tarpeellista jätteiden käsittelemiseksi parhaissa mahdollisissa olosuhteissa ..."

69. Voidaan myös mainita, että johdanto-osassa ei viitata lainkaan esteisiin kolmansien valtioiden kanssa käytävässä kaupassa. Lisäksi kuten jo on mainittu, kun jätettä siirretään huolehdittavaksi yhteisön ulkopuolelle, 4 artiklan 3 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden vastustaa siirtoa muun muassa ympäristönsuojelua koskevien lakien ja asetusten perusteella. Vaikkei direktiivissä 84/631 sallitakaan, tai asetuksen (ETY) N:o 259/93 tavoin vaadita jäsenvaltioiden määräävän yleistä kieltoa viedä jätettä huolehdittavaksi kolmansiin valtioihin, direktiiviä 84/631 voidaan mielestäni tulkita siten, että siinä sallitaan jäsenvaltion vastustaa ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä jätteen vientiä kolmanteen valtioon, jos jätteestä voitaisiin riittävästi huolehtia Saksassa direktiivien 78/319 ja 76/403 perusteella laadittujen jätehuoltosuunnitelmien mukaisesti.

26 — Ks. neljäs perustelukappale.

70. Tästä seuraa, että kaikki vaarallisen jätteen maan rajan ylittäviä siirtoja koskevat komission väitteet on hylättävä.

3) *Jätehuoltosuunnitelmien tekemisen laiminlyönti*

71. Kuten jo on mainittu, direktiivin 78/319 12 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi tehdyt suunnitelmat, jotka toimivaltaisten viranomaisten on laadittava, pidettävä ajanmukaisina ja julkaistava.

72. Komissio huomauttaa, että 12.11.1988 päivätyssä kirjeessään Saksa toimitti komissiolle useita osavaltioiden suunnitelmia. Komissio väittää, että Saksa on kuitenkin laiminlyönyt 12 artiklan soveltamisen seuraavilla tavoilla:

— Nordrhein-Westfalenin alueelta toimitettiin vain Düsseldorfin suunnitelma;

— Bremerhavenista ei toimitettu suunnitelmaa;

— Baden-Württembergistä toimitettiin vain luonnos;

— Hessenin, Ala-Saksin, Rheinland-Pfalzin, Bremenin ja Saarlandin suunnitelmia ei ole saatettu ajan tasalle, mutta komissiolle toimitettiin Hampurin 9.2.1990 päivätty uusi suunnitelma;

— Baijerin, Berliinin, Hessenin, Ala-Saksin ja Rheinland-Pfalzin suunnitelmia ei ole nähtävästi julkistettu.

73. Komissio ei hyväksynyt Saksan hallituksen näkökantaa, jonka mukaan laiminlyöntiä ei ollut tapahtunut, koska direktiivin 12 artiklassa ei säädetty määräaikaa suunnitelmien laatimiselle ja ajanmukaisina pitämiselle; direktiivin 21 artiklassa säädettiin direktiivin täytäntöönpanolle 24 kuukauden määräaika alkaen sen tiedoksi antamisesta.

74. Saksan hallitus täydensi 26.5.1993 päivättyä vastinettaan liitteillä, joissa se esitti yksityiskohtia tietyistä jätehuoltosuunnitelmista. Hallitus myöntää, että eräät suunnitelmat oli toimitettu myöhässä, ja lisää, että se oli kuitenkin täyttänyt hyvin suurilta osin 12 artiklan mukaiset velvoitteensa. Suullisessa

käsittelyssä komissio huomautti tuomioistuimelle, että täytäntöönpanon määräaika oli asetettu perustellussa lausunnossa ja että suunnitelmissa oli edelleen pieniä puutteita.

75. Yhdyn komission kantaan siitä, että jollei 12 artiklan mukaisten suunnitelmien laatimiselle, julkistamiselle ja toimittamiselle ole asetettu erityistä määräaikaa, on oletettava, että jäsenvaltioiden on täytettävä nämä velvoitteet direktiivin täytäntöönpanolle sen 21 artiklassa varatussa ajassa eli kahdessa vuodessa direktiivin tiedoksi antamisesta. Lisäksi 12 artiklassa säädetään jatkuvasta velvollisuudesta pitää suunnitelmat ajanmukaisina.

76. Näyttää selvältä, että vaikka Saksan hallitus on hyvin suurelta osin täyttänyt 12 artiklan mukaiset velvollisuutensa, komissio on oikeassa väittäessään, että perustellussa lausunnossa täsmennetyn määräajan 25.11.1991 päättyessä täytäntöönpano oli osin puutteellinen. Saksan hallituksen 26.5.1993 päivätty kirjelmä näyttää vahvistavan, että

— Nordrhein-Westfalenin alueen tiettyjä suunnitelmia ei ollut laadittu tai toimitettu;

— tietyiltä osin ainakaan Bremerhaven ei kuulunut Bremenin osavaltiota koskevaan jätehuoltosuunnitelmaan;

— Baden-Württembergiä varten ei ollut hyväksytty lopullisia suunnitelmia.

77. Saksan hallitus ei ole myöskään kumonnut komission väitettä siitä, että tiettyjä suunnitelmia ei ollut joko pidetty ajanmukaisina tai niitä ei ollut julkaistu.

78. Komission väite on täten hyväksyttävä.

79. Ennen ratkaisuehdotusta haluan ilmaista epäilykseni komission päätöksestä aloittaa ja jatkaa tätä menettelyä. Komission ensimmäinen väite ei ole perusteeton, mutta se ei kuitenkaan tuo esiin mitään syytä huoleen ympäristöstä. Toinen väite näyttää olleen pääasiallinen syy kanteen nostamiseen, mutta ottaen huomioon yhteisön ympäristöpolitiikan kehittymisen mukanaan tuomat muutokset, jotka on tehty menettelyn aloittamisen jälkeen, kuten olen esittänyt, katson, että komissio olisi voinut hyvinkin luopua

väitteestään. Vaikka kolmas väite onkin tuonut esiin joitakin melko vähäisiä rikkomuksia, se on tuskin sellainen, jolla voitaisiin perustella tällaisen kanteen vaatimien voimavarojen käyttöä. Komissiota olisi mielestäni kehotettava ryhtymään tällaiseen menettelyyn vain arvioituaan huolellisesti asioiden tärkeysjärjestystä, ja tähtäämään yhteisöjen tuomioistuimen, jäsenvaltioiden sekä komission itsensä rajoitettujen resurssien käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

80. Koska asianosaiset ovat osin voittaneet ja osin hävinneet, oikeudenkäyntikuluista olisi määrättävä työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että tuomioistuin

1) toteaisi, että jättäessään tietyt kierrätettävät jätteet lainsäädäntönsä soveltamisalan ulkopuolelle Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä neuvoston direktiivin 75/442/ETY mukaiset velvoitteensa;

2) toteaisi, että laiminlyödessään laatia, pitää ajanmukaisena, julkistaa ja toimittaa komissiolle suunnitelmia myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden huollosta tietyillä alueilla, Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä neuvoston direktiivin 78/319/ETY mukaiset velvoitteensa;

3) hylkäisi kanteen muilta osin perusteettomana;

4) velvoittaisi osapuolet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.