YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

23 päivänä toukokuuta 2000 *

Asiassa C-209/98,

jonka Østre Landsret (Tanska) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD), Sydhavnens Sten & Grus ApS:n puolesta,

vastaan

Københavns Kommune

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan (josta on tullut EY 86 artikla), tarkasteltuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 29 artikla) ja 86 artiklan (josta on tullut EY 82 artikla) kanssa, EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan ja 130 r artiklan 2 kohdan (joista on muutettuina tullut EY 30 artikla ja EY 174 artiklan 2 kohta), jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), 7 artiklan 3 kohdan ja 10 artiklan sekä Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) ja erityisesti sen 2 artiklan j alakohdan ja 13 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward ja L. Sevón sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Sydhavnens Sten & Grus ApS:n puolesta Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD), edustajanaan asianajaja M. S. Hansen, Kööpenhamina,

— Københavns Kommune, edustajanaan asianajaja F. Schwarz, Kööpenhamina,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön osastopäällikkö J. Molde,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja M. Fierstra,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies H. C. Støvlbæk,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Sydhavnens Sten & Grus ApS:n puolesta toimivan Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektionin (FFAD), edustajanaan asianajaja M. S. Hansen, Københavns Kommunen, edustajinaan asianajajat K. Gravesen ja L. Groesmeyer, Kööpenhamina, Tanskan hallituksen, asiamiehenään J. Molde, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. S. van den Oosterkamp, ja komission, asiamiehenään H. C. Støvlbæk, 1.6.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.10.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Østre Landsret on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 27.5.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.6.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan (josta on tullut EY 86 artikla), tarkasteltuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 29 artikla) ja 86 artiklan (josta on tullut EY 82 artikla) kanssa, EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan ja 130 r artiklan 2 kohdan (joista on muutettuina tullut EY 30 artikla ja EY 174 artiklan 2 kohta), jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi 75/442/ETY), 7 artiklan 3 kohdan ja 10 artiklan sekä Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1; jäljempänä asetus) ja erityisesti sen 2 artiklan j alakohdan ja 13 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on tanskalainen yhtiö Sydhavnens Sten & Grus ApS (jäljempänä Sydhavnens Sten & Grus) ja vastaajana Københavns Kommune (Kööpenhaminan kunta) ja jossa on kyse vastaajan järjestämästä vaarattoman rakennusjätteen keräilystä.

Yhteisön lainsäädäntö

Direktiivi 75/442/ETY

3 Direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle — — ."

4 Direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille kaikista tällaisista toimenpiteistä."

5 Direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Edellä olevan 4 artiklan täytäntöönpanoa varten on kaikilla liitteessä II B mainittuja toimia suorittavilla laitoksilla ja yrityksillä oltava toimilupa."

6 Direktiivin 75/442/ETY liitteessä II B mainitut toimet ovat toimia, joilla tähdätään jätteiden hyödyntämiseen.

Asetus

7 Asetuksen 2 artiklan j alakohdan mukaan "luvan saaneella laitoksella" tarkoitetaan tässä asetuksessa "direktiivin 75/439/ETY 6 artiklan, direktiivin 75/442/ETY 9, 10 ja 11 artiklan ja direktiivin 76/403/ETY 6 artiklan mukaisesti luvan saanutta laitosta tai yritystä".

8 Asetuksen 13 artikla koskee jäsenvaltioiden sisäisiä jätteiden siirtoja. Siinä säädetään erityisesti, että asetuksen II, VII ja VIII osaston säännöksiä ei sovelleta jäsenvaltioiden sisäisiin jätteiden siirtoihin mutta että jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa niitä alueillaan.

9 Asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot perustavat kuitenkin niiden alueella tapahtuvien jätteiden siirtojen asianmukaisen valvonta- ja tarkastamisjärjestelmän. Tässä järjestelmässä on otettava huomioon tarve varmistaa yhtenäisyys tällä asetuksella perustetun yhteisön tason järjestelmän kanssa."

Pääasian käsittely

10 Sydhavnens Sten & Grus on yritys, jonka toiminta on vuodesta 1983 lähtien sisältänyt toisaalta merialueelta ja soranottopaikoilta peräisin olevan materiaalin ostoa ja myyntiä ja toisaalta ympäristölle vaarattoman, betonista, tiilistä ja asfaltista koostuvan rakennusjätteen kierrättämistä kierrätystuotteiksi.

11 Vuonna 1993 Sydhavnens Sten & Grus haki miljøbeskyttelseslovin (Tanskan ympäristönsuojelulain) 33 §:n nojalla lupaa harjoittaa toimintaansa ja erityisesti rakennusjätteen kierrättämistä koskevaa toimintaansa Kööpenhaminan kunnan alueella.

12 Sydhavnens Sten & Grus sai 7.7.1994 päivätyllä kirjeellä Kööpenhaminan kunnalta hakemansa luvan ja teki sopimuksen Københavns Havnin (Kööpenhaminan sataman) kanssa perustaakseen Kööpenhaminan kunnan alueelle Prøvesteneniin rakennusjätteen lajittelu- ja murskauslaitoksen.

13 Tämän sopimuksen nojalla Sydhavnens Sten & Grusilla oli ympäristönsuojelun näkökulmasta oikeus käsitellä rakennusjätettä, mutta sillä ei ollut kuitenkaan oikeutta käsitellä Kööpenhaminan kunnan alueella tuotettua jätettä. Tätä varten sen oli saatava lisäksi erityinen lupa Kööpenhaminan kunnalta.

14 Sydhavnens Sten & Grus pyysi 29.8.1994, että Kööpenhaminan kunta myöntäisi vaadittavan luvan.

15 Kööpenhaminan kunta ilmoitti 28.12.1994, että lupahakemus oli hylätty ja että sen alueella tuotetun rakennusjätteen käsittely tapahtuisi ensisijaisesti Grøftenissä sijaitsevassa käsittelylaitoksessa.

16 Sydhavnens Sten & Grus teki uuden hakemuksen 13.1.1995, mutta Kööpenhaminan kunta hylkäsi hakemuksen lopullisesti. Sydhavnens Sten & Grus voi siten vastaanottaa vain naapurikunnista peräisin olevaa rakennusjätettä eikä voi pääsääntöisesti vastaanottaa Kööpenhaminan kunnasta peräisin olevaa vastaavaa jätettä, vaikka sen laitokset sijaitsevat Kööpenhaminan kunnassa.

Vuoden 1992 ja vuoden 1998 kunnalliset määräykset

17 Tanskassa kunnilla on niiden alueilla tuotettua jätettä koskeva toimivalta. Kööpenhaminan kunta on antanut kahteen otteeseen asiaa koskevia määräyksiä, joista ensimmäiset tulivat voimaan 1.1.1992 (jäljempänä vuoden 1992 kunnalliset määräykset) ja toiset 1.1.1998 (jäljempänä vuoden 1998 kunnalliset määräykset) ja joiden perusteella se kieltäytyi myöntämästä lupaa Sydhavnens Sten & Grusille. Näillä määräyksillä luodaan rakennusjätteen keräilyjärjestelmä jätteen hyödyntämiseksi, mikä merkitsee sitä, että pääasian vastaaja tekee sopimuksia

alueellaan tuotetun jätteen vastaanottamisesta ja käsittelystä lukumäärältään rajoitettujen yritysten kanssa. Sydhavnens Sten & Grusin kaltaiset muut vastaanottolaitokset on näin suljettu Kööpenhaminan kunnan alueella tuotetun rakennusjätteen käsittelyä koskevilta markkinoilta. Ympäristönsuojelulaissa ja kunnallisissa määräyksissä säädetään poikkeuksesta, jolla pyritään säilyttämään aiemmin tehdyt kierrättämistä koskevat sopimukset.

18 Kunnallisilla määräyksillä toteutetaan ainakin jätteen käsittelyn osalta erilainen keräilyjärjestelmä kuin mitä yleensä sovelletaan muihin jätelajeihin. Tavanomainen järjestelmä koostuu Kööpenhaminan kunnan ja ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset täyttävien yksityisten jätteenkuljetus- ja vastaanottoyritysten kesken tehdyistä sopimuksista.

19 Vuoden 1992 kunnalliset määräykset eivät sisällä erityisiä säännöksiä rakennusjätteen viennistä ja tuonnista. Vuoden 1998 kunnallisissa määräyksissä säädetään sen sijaan nimenomaisesti, että kunnalliset määräykset eivät koske vientiä ja tuontia. Vienti ja tuonti on siten periaatteessa vapaata.

20 Nämä kunnalliset määräykset on annettu sellaisen aluesuunnitelman hyväksymisen jälkeen, jossa suunniteltiin suuritekoisen murskauslaitoksen perustamista Grøfteniin suur-Kööpenhaminan alueelta peräisin olevaa rakennusjätettä varten.

Aluesuunnitelma

21 Aluesuunnitelman on laatinut Hovedstadsråd (pääkaupunkineuvosto) ympäristöministeriön vuonna 1988 esittämästä pyynnöstä. Ympäristöministeriö oli

todennut, että noin kolmannes Tanskan rakennusjätteestä eli 20 prosenttia koko jätemäärästä oli peräisin suur-Kööpenhaminan alueelta ja että alueen harvojen siirrettävien murskauslaitosten kapasiteetti riitti murskaamaan ainoastaan suhteellisen pienen osan tästä jätteestä.

22 Kööpenhaminan kunnan vuonna 1988 tekemien laskelmien mukaan ainoastaan noin 16 prosenttia kunnan arviolta 382 000 tonnin suuruisesta vuotuisesta rakennusjätemäärästä kierrätettiin, kun taas 84 prosenttia vietiin kaatopaikalle.

23 Hovedstadsråd arvioi rakennusjätteen uudelleenkäyttömahdollisuuksia ja -edellytyksiä suur-Kööpenhaminan alueella. Hovedstadsråd katsoi, että laadultaan parhaaseen mahdolliseen kierrätykseen voitiin päästä vain, jos käsittelylaitokset olisivat riittävän suuria, minkä vuoksi jätteen hyödyntämislaitosten lukumäärää olisi investointi- ja kannattavuussyistä rajoitettava mahdollisimman paljon.

Käsittelylaitoksen toiminnasta vastaavan yhtiön perustaminen

24 Samaan aikaan näiden selvitysten kanssa toimivaltaiset viranomaiset tutkivat mahdollisuutta perustaa yhtiö huolehtimaan alueellisen käsittelylaitoksen toiminnasta. Miljøstyrelsenin (ympäristöhallitus) ja Hovedstadsrådin (pääkaupunkineuvosto) edustajista koostuva työryhmä julkaisi kesäkuussa 1989 lehdistötiedotteen, jossa julkisia ja yksityisiä tahoja kehotettiin ilmoittamaan mahdollisesta kiinnostuksestaan osallistua hankkeeseen.

25 Ainoastaan kolme yritystä halusi merkitä osakkeita perustettaessa tätä yhtiötä, jonka toiminimenä olisi Råstof og Genanvendelse Selskabet af 1990 A/S (jäl-

jempänä RGS) ja joka johtaisi Grøfteniin sijoitettavan alueellisen käsittelylaitoksen (jäljempänä Grøftenin laitos) toimintaa. Nykyään RGS:llä on ainoastaan kaksi osakkeenomistajaa, Entreprenørbilerne A/S ja Renholdningsselskabet af 1898. Jälkimmäinen on itsenäinen yhteisö, jonka Kööpenhaminan ja Frederiksbergin kuntien maanomistajien yhdistykset ovat perustaneet, mutta molemmilla kunnilla on edustajia tämän yhteisön johtoelimissä.

Kööpenhaminan kunnan tekemät sopimukset

26 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Kööpenhaminan kunta on vuoden 1992 ja vuoden 1998 kunnallisten määräysten mukaisesti, joissa säädetään rakennusjätteen käsittelyä koskevien sopimusten tekemisestä lukumäärältään rajoitettujen yritysten kanssa, tehnyt alueellaan tuotetun, ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen vastaanottamista ja käsittelyä koskevia sopimuksia kolmen vastaanottolaitosten toiminnasta vastaavan yrityksen kanssa, joista RGS:n kanssa on tehty merkittävimmät sopimukset. Näiden sopimusten seurauksena muilta luvan saaneilta yrityksiltä, kuten Sydhavnens Sten & Grusilta, on evätty mahdollisuus käsitellä tätä jätelajia.

27 Kööpenhaminan kunnan ehdotuksessa vuoden 2000 jätehuoltosuunnitelmaksi todetaan, että RGS:lle myönnetyn yksinoikeuden luonteisen oikeuden edellytykset tarkistetaan Grøftenin laitoksen tavanomaisen poistoajanjakson päätyttyä.

Kanne ja ennakkoratkaisukysymykset

28 Sydhavnens Sten & Grus on nostanut 21.11.1995 Kööpenhaminan kuntaa vastaan Østre Landsretissä kanteen, jossa se vaatii tuomioistuinta ensisijaisesti

toteamaan, että Kööpenhaminan kunnalla ei ole toimivaltaa estää kolmansia kuljettamasta rakennusjätettä Sydhavnens Sten & Grusin ylläpitämään vastaanottolaitokseen uudelleenkäytettäväksi. Toissijaisesti se vaatii Østre Landsretiä velvoittamaan Kööpenhaminan kunnan hyväksymään Sydhavnens Sten & Grusin ylläpitämän laitoksen vastaajan keräilyjärjestelmään kuuluvaksi vastaanottolaitokseksi.

29 Näissä olosuhteissa Østre Landsret päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) a) Onko EY:n perustamissopimuksen 90 artiklaa, tarkasteltuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 34 ja 86 artiklan kanssa, tulkittava siten — kun ei ole kyse siitä, että perustamissopimuksen 36 artiklaa tai muuta oikeuttamisperustetta voitaisiin soveltaa (ks. kysymys 1 c) — että määräys on esteenä kunnalliselle järjestelmälle, jossa sen varmistamiseksi, että yksityisten rakennuttajien tuottamaa, hyödynnettäväksi (recovery) tarkoitettua ja ympäristölle vaaratonta rakennusjätettä toimitetaan riittävästi erityisesti valituille yrityksille, jotta ne käyttäisivät jätettä järkevällä ja taloudellisesti kannattavalla tavalla, evätään muilta yrityksiltä mahdollisuus keräillä ja vastaanottaa kyseisen kunnan alueen rakennustyömailta peräisin olevaa vastaavaa jätettä, vaikka kyseiset muut yritykset ovat saaneet toimiluvan käsitellä kyseistä jätelajia direktiivin 75/442/ETY mukaisesti, sellaisena kuin kyseinen direktiivi on muutettuna direktiivin 91/156/ETY 10 artiklalla?

b) Mikäli kysymykseen 1 a vastataan myöntävästi:

Onko kysymyksessä 1 a) tarkoitettu järjestelmä ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan kanssa, tarkasteltuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 34 ja 86 artiklan kanssa, jos järjestelmän perustana olevien kunnallisten määräysten mukaan kysymyksessä 1 a tarkoitettua kunnallista järjestelmää ei sovelleta jätteeseen, joka viedään maasta tai tuodaan maahan?

c) Mikäli kysymykseen 1 a) vastataan myöntävästi:

Voidaanko kysymyksessä 1 a) tarkoitetun kaltaisen kunnallisen järjestelmän käyttöönottoa pitää perusteltuna perustamissopimuksen 36 artiklan tai muiden oikeuttamisperusteiden vuoksi, kuten sen vuoksi, että ympäristövahingot torjutaan niiden lähteellä, tai tarpeellisten käsittely- ja huolehtimismahdollisuuksien järjestämisen vuoksi (ks. perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohta), kun tämän järjestelmän (ja jätteentuottajien velvollisuuden noudattaa järjestelmää) perusteluna on järjestelmään kuuluvan jätteen hyödyntämisen edistäminen ja tavoitteena erityisesti riittävän käsittelykapasiteetin varmistaminen?

2 Onko direktiivin 75/442/ETY 10 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, säännöksiä luettuina yhdessä asetuksen (ETY) N:o 259/93 13 artiklan ja 2 artiklan j alakohdan kanssa tulkittava siten, että niissä asetetaan viranomaisille velvollisuus kohdella samalla tavoin yrityksiä, jotka ovat saaneet 10 artiklassa tarkoitetun luvan, kun ne tekevät sopimuksia ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen vastaanottamisesta ja hyödyntämisestä?

3 a) Onko direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että säännöksellä ja siinä annetulla mahdollisuudella estää jätteiden siirrot hyväksytään kysymyksessä 1 a) tarkoitetun kaltainen kunnallinen järjestelmä ja näin ollen annetaan kyseessä olevalle kunnalle oikeus estää hyödynnettäväksi (recovery) tarkoitettujen, ympäristölle vaarattomien rakennusjätteiden siirrot, jos tällaiset siirrot ovat ristiriidassa kunnan jätehuoltosuunnitelman kanssa?

b) Onko direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion tai tämän jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen toteuttamat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sellaisten jätteiden siirtojen estämiseksi, jotka eivät ole

viranomaisten jätehuoltosuunnitelmien mukaisia, ovat päteviä ja ne voidaan pitää voimassa niiden henkilöiden ja yritysten osalta, joita toimenpiteet koskevat, ainoastaan, jos näistä toimenpiteistä on ilmoitettu Euroopan yhteisöjen komissiolle?"

Ensimmäinen kysymys

30 Aluksi on todettava, että ensimmäinen kysymys kokonaisuutena tarkasteltuna koskee vuoden 1992 ja vuoden 1998 kunnallisten määräysten kaltaisen kunnallisen säännöstön yhteensopivuutta ensinnäkin perustamissopimuksen 90 artiklan, tarkasteltuna yhdessä perustamissopimuksen 34 artiklan kanssa, viennin vapautta koskevien määräysten kanssa ja toiseksi perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklassa tarkoitettujen kilpailusääntöjen kanssa.

Viennin vapautta koskevat määräykset

31 Sen tutkimiseksi, onko pääasiassa kyseessä olevan säännöstön kaltainen säännöstö yhteensopiva viennin vapautta koskevien määräysten kanssa, on todettava, että koska perustamissopimuksen 34 artiklan säännökset koskevat jäsenvaltioita suoraan ja koska perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa mainitun poikkeuksen soveltamista ei ole vaadittu ennakkoratkaisupyynnössä eivätkä pääasian asianosaiset ole vedonneet siihen perustellakseen mahdollista viennin rajoitusta, on riittävää, kun säännöstöä tutkitaan perustamissopimuksen 34 artiklan valossa ilman, että sitä olisi tarkasteltava perustamissopimuksen 90 artiklan kannalta.

32 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii siten kysymyksellään selvittämään ensinnäkin, onko perustamissopimuksen 34 artikla esteenä Kööpenhaminan kunnan käyttöön ottaman järjestelmän kaltaiselle hyödynnettäväksi tarkoitetun ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen keräily- ja vastaanot-

tojärjestelmälle, jonka nojalla rajoitetulle määrälle yrityksiä annetaan lupa käsitellä kunnassa tuotettua jätettä, ja tarvittaessa, voiko tämä järjestelmä olla perusteltu joko jonkin perustamissopimuksen 36 artiklassa mainitun poikkeuksen tai perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten nojalla.

33 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta käsittelemään vastauksessaan kahta eri olettamusta sen mukaan, sovelletaanko järjestelmää vientiin ja tuontiin vai ei.

34 On aiheellista todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 34 artiklassa kielletään kaikki kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on erityisesti rajoittaa vientiä tai joista seuraa, että erityisesti vienti rajoittuu, ja joiden tarkoituksena on kohdella eri tavalla jäsenvaltion sisäistä kauppaa ja vientikauppaa siten, että kyseisen jäsenvaltion kotimaiselle tuotannolle tai kotimaan markkinoille taataan erityinen etu, tai joista seuraa tällainen erilainen kohtelu (ks. asia 172/82, Inter-Huiles ym., tuomio 10.3.1983, Kok. 1983, s. 555, 12 kohta).

35 Sydhavnens Sten & Grus väittää, että koska kyseisessä säännöstössä varataan jätteen käsittelyä koskeva yksinoikeus rajoitetulle määrälle yrityksiä, jotka vastaavat jätteen hyödyntämisestä mahdollisuuksien mukaan paikan päällä, sillä rajoitetaan vientiä perustamissopimuksen vastaisesti.

36 Kööpenhaminan kunta väittää, että vuoden 1998 kunnallisissa määräyksissä määrätään viennin olevan vapaata ja että näin oli jo vuoden 1992 kunnallisten määräysten mukaan, minkä vuoksi kyseinen järjestelmä ei ole perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen.

37 Aluksi on todettava, että pelkästään sillä, että yksinoikeus käsitellä kunnassa tuotettua rakennusjätettä annetaan rajoitetulle määrälle yrityksiä, ei välttämättä rajoiteta vientiä perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisesti, koska jätteen tuottajat säilyttävät mahdollisuuden viedä jätettä (ks. vastaavasti em. asia Inter-Huiles ym., tuomion 11 kohta).

38 On tutkittava sovellettavaa järjestelmää molempien kunnallisten määräysten kannalta.

39 Vuoden 1992 kunnalliset määräykset eivät sisällä nimenomaista vientiä koskevaa määräystä. Asiakirjoista kuitenkin ilmenee, että niissä velvoitetaan vaarattoman rakennusjätteen tuottajat käyttämään luvan saanutta kuljetusyritystä, joka saa toimittaa jätteen ainoastaan yhteen luvan saaneista kolmesta laitoksesta.

40 Vientiä koskevan nimenomaisen poikkeuksen puuttuessa vuoden 1992 kunnallisten määräysten kaltaisen säännöstön voidaan tulkita olevan perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen implisiittinen vientikielto (ks. vastaavasti asia 173/83, komissio v. Ranska, tuomio 7.2.1985, Kok. 1985, s. 491, 7 kohta). Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, onko pääasian tilanne tällainen.

41 Vaikka vuoden 1998 kunnallisissa määräyksissä määrätään nimenomaisesti mahdollisuudesta viedä jätettä, Sydhavnens Sten & Grus katsoo, että määräykset rajoittavat vientiä yhtä paljon kuin edelliset määräykset. Se, että määräyksissä vienti on muodollisesti vapautettu, ei sen mukaan muuta sitä, että perustamissopimuksen 34 artiklaa rikotaan. Sydhavnens Sten & Grusin mukaan tilanne olisi toinen ainoastaan, jos välittäjät voisivat tosiasiallisesti keräillä ja myydä edelleen rakennusjätettä.

42 Tältä osin on todettava, että kunnallisilla määräyksillä, joilla estetään luvan saaneita välittäjiä osallistumasta kyseisen jätteen keräilyyn sen myymiseksi edelleen muihin jäsenvaltioihin, rajoitetaan vientiä perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisesti (ks. vastaavasti asia 295/82, Rhône-Alpes Huiles, tuomio 9.2.1984, Kok. 1984, s. 575).

43 Väliintulijat ovat yhteisöjen tuomioistuimessa esittäneet vastakkaisia näkemyksiä siitä, voivatko kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat jätteen tuottajat käyttää välittäjiä jätteen viemiseksi maasta. Sydhavnens Sten & Grusin mukaan luvan saaneet välittäjät, kuten se itse, eivät voi osallistua rakennusjätteen keräilyyn niiden viemiseksi maasta. Kööpenhaminan kunta toteaa puolestaan, että vienti on mahdollista välittäjien kautta. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on siten tutkittava, annetaanko kyseisessä säännöstössä, perustuupa se vuoden 1992 tai vuoden 1998 kunnallisiin määräyksiin, vaarattoman rakennusjätteen tuottajille mahdollisuus viedä jätettä maasta käyttämällä halutessaan välittäjiä.

44 Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi kyseisellä säännöstöllä rajoitettavan vientiä perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisesti, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko rajoitusta perustella vetoamalla toisaalta perustamissopimuksen 36 artiklaan ja toisaalta ympäristönsuojelua koskeviin vaatimuksiin, sellaisena kuin niistä määrätään erityisesti perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa.

45 Perustamissopimuksen 36 artiklan sisältämän poikkeuksen osalta on todettava, että tällainen perustelu olisi asianmukainen, jos rakennusjätteen maasta viennistä aiheutuvat pidemmät siirrot ja sen käsittely muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa se on tuotettu, aiheuttaisivat vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle ja elämälle tai kasvien suojelulle.

46 On kuitenkin todettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse vaarattomasta jätteestä ja että asiassa ei ole vedottu seikkoihin, joilla pyrittäisiin osoittamaan aiheutuvan vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle ja elämälle tai kasvien suojelulle, kun väliintulijat ovat yhteisöjen tuomioistuimessa tältä osin huomauttaneet ainoastaan, että mahdollista perustamissopimuksen 34 artiklan vastaista rajoitusta voidaan perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla.

47 Tästä seuraa, että perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitetulla ihmisten tai eläinten terveyttä ja elämää sekä kasvien suojelua koskevalla poikkeuksella ei tässä tilanteessa voida perustella perustamissopimuksen 34 artiklan vastaista viennin rajoitusta.

48 Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta ympäristönsuojelua koskevasta perustelusta ja erityisesti periaatteesta, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, on korostettava, että viennin rajoittaminen, erityisesti kun kyse on hyödynnettäväksi tarkoitetusta jätteestä, ei ole perusteltua ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten vuoksi (ks. vastaavasti asia C-203/96, Dusseldorp ym., tuomio 25.6.1998, Kok. 1998, s. I-4075, 49 kohta). Tämä pätee erityisesti, kun kyse on pääasian tapaan ympäristölle vaarattomasta rakennusjätteestä.

49 Asiakirjoista ilmenee kuitenkin, ettei ole esitetty väitteitä sen osoittamiseksi, että kyseisen jätteen viennistä aiheutuisi vaaraa ympäristölle.

50 Näin ollen sellaisten rajoitusten kaltaisia perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisia rajoituksia, joita pääasiassa on väitetty esiintyvän, ei voida perustella ympäristönsuojelua koskevilla vaatimuksilla ja esimerkiksi perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla periaatteella, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä.

51 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaa on siten vastattava, että hyödynnettäväksi tarkoitetun vaarattoman rakennusjätteen keräily- ja vastaanottojärjestelmä, jonka mukaan rajoitetulle määrälle yrityksiä annetaan lupa käsitellä kunnassa tuotettua jätettä, on ristiriidassa perustamissopimuksen 34 artiklan kanssa, jos tällä järjestelmällä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti rajoitetaan vientiä siten, että jätteen tuottajat eivät kykene viemään jätettä maasta välittäjien avulla. Tällaista rajoitusta ei voida perustella perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla tai ympäristönsuojelua koskevilla vaatimuksilla, esimerkiksi perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla periaatteella, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, kun mikään ei viittaa ihmisten tai eläinten terveydelle ja elämälle tai kasvien suojelulle taikka ympäristölle aiheutuvan vaaran olemassaoloon.

Perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklan sisältämät kilpailusäännöt

52 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii toiseksi selvittämään, onko perustamissopimuksen 90 artikla, tarkasteltuna yhdessä perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa, esteenä pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän kaltaiselle kunnalliselle järjestelmälle, jonka mukaan rajoitettu määrä erityisesti valittuja yrityksiä saa käsitellä kyseisessä kunnassa tuotettua hyödynnettäväksi tarkoitettua, ympäristölle vaaratonta rakennusjätettä, millä varmistetaan se, että näille yrityksille toimitetaan riittävästi jätettä, ja jolla evätään muilta, toimiluvan saaneilta yrityksiltä mahdollisuus käsitellä kyseistä jätelajia.

53 Yhtäältä on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan säännöstön nojalla kolmelle yritykselle on annettu lupa vastaanottaa Kööpenhaminan kunnan alueella tuotettua rakennusjätettä jätteen hyödyntämistä varten ja että tämä mahdollisuus on evätty muilta yrityksiltä, kuten Sydhavnens Sten & Grusilta. Näiden kolmen yrityksen lisäksi mikään muu tanskalainen yritys ei voi vastaanottaa kunnassa tuotettua rakennusjätettä jätteen käsittelyä varten.

54 Näin ollen näitä kolmea yritystä on pidettävä yrityksinä, joille kyseinen jäsenvaltio on myöntänyt perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yksinoikeuksia (ks. vastaavasti asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2533, 8 kohta ja yhdistetyt asiat C-147/97 ja C-148/97, Deutsche Post, tuomio 10.2.2000, Kok. 2000, s. I-82, 37 kohta).

55 Toisaalta on huomattava, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa etenkin perustamissopimuksen kilpailua koskevien sääntöjen kanssa.

56 Sen tutkimiseksi, onko pääasiassa kyseessä olevan säännöstön kaltainen säännöstö perustamissopimuksen 90 artiklan vastainen, kun kyseistä artiklaa tarkastellaan yhdessä perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa, on selvitettävä, luodaanko sillä erityisoikeuksien tai yksinoikeuksien haltijalle määräävä markkina-asema ja aiheuttaako se tämän aseman väärinkäytön.

Määräävän markkina-aseman olemassaolo

57 Mahdollisen määräävän markkina-aseman olemassaolon osalta yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja korostanut, että erityistä huomiota on kiinnitettävä relevanttien markkinoiden määrittelyyn ja sen yhteismarkkinoiden merkittävän osan rajaamiseen, jolla yritys voi mahdollisesti turvautua tehokasta kilpailua estäviin väärinkäytöksiin (ks. esim. asia C-242/95, GT-Link, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4449, 36 kohta).

58 Sydhavnens Sten & Grusin mukaan relevantit markkinat ovat Kööpenhaminan kunnan alueella tuotetun rakennusjätteen vastaanottoa ja käsittelyä koskevat markkinat. Nämä markkinat ovat yhteismarkkinoiden merkittävä osa, koska ne

kattavat merkittävän osan Tanskaa ja koska Grøftenin laitos on Euroopan suurimpia käsittelylaitoksia.

59 Kööpenhaminan kunta ja Tanskan hallitus katsovat, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole hallussaan riittäviä tietoja, jotta se voisi vastata kysymykseen, ja että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on vastata siihen.

60 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tiedossaan olevien tosiseikkojen perusteella määritettävä relevantit markkinat toisaalta kyseisen tuotteen tai palvelun ominaisuuksien kannalta ja toisaalta sellaisen määrätyn maantieteellisen alueen suhteen, jolla tuotetta pidetään kaupan ja jossa kilpailuedellytykset ovat riittävän homogeeniset, jotta asianomaisen yrityksen taloudellista valtaa voitaisiin arvioida (ks. asia 27/76, United Brands v. komissio, tuomio 14.2.1978, Kok. 1978, s. 207, 11 kohta).

61 Relevantin tuotteen tai palvelun osalta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen olisi erityisesti selvitettävä, ovatko ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen käsittelyä koskevat markkinat muiden jätelajien käsittelyä koskevista markkinoista erilliset markkinat.

62 Maantieteellisten markkinoiden osalta on otettava huomioon se, että yksinoikeudet on myönnetty kolmelle yritykselle, joista Grøftenin laitoksen toiminnasta vastaavan RGS:n kanssa on tehty merkittävimmät sopimukset. Halutessaan saada tuottamansa jätteen käsitellyksi Tanskassa kunnan jätteentuottajat voivat toimittaa jätettä ainoastaan jollekin näistä kolmesta yrityksestä. Tämä voi rajoittaa markkinoita alueella, jota yksinoikeudet koskevat.

63 Koska Kööpenhaminan kunta on tärkeä osa suur-Kööpenhaminaa, jonka rakennusjätteet muodostavat noin kolmasosan Tanskassa tuotetusta rakennusjätteestä, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on selvitettävä, voivatko yksinoikeudet rajoittaa toimivaa kilpailua kunnan alueen lisäksi myös laajemmalla alueella.

64 Kun on määritelty alue, jolla vaikutukset tuntuvat, on tutkittava, onko tämä alue yhteismarkkinoiden merkittävä osa, ottaen huomioon erityisesti Kööpenhaminan kunnassa tuotetun ja käsitellyn rakennusjätteen määrä sekä sen merkitys suhteessa Tanskan rakennusjätteen käsittelytoimintaan kokonaisuudessaan (ks. vastaavasti asia C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991, Kok. 1991, s. I-5889, 15 kohta ja em. asia GT-Link, tuomion 37 kohta).

65 Mahdollista väärinkäyttöä koskevaa kysymystä on tarpeen tutkia ainoastaan, jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että kyseisillä yrityksillä on määräävä asema näin määritellyillä markkinoilla.

Väärinkäytön olemassaolo

66 On huomattava, että pelkkä määräävän markkina-aseman luominen myöntämällä erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ei sinänsä ole perustamissopimuksen 86 artiklan vastaista. Jäsenvaltio rikkoo näihin kahteen määräykseen sisältyviä kieltoja ainoastaan, jos yritys syyllistyy määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä yksinoikeuksia tai jos näiden oikeuksien voidaan olettaa johtavan tilanteeseen, joka saa yrityksen käyttämään asemaansa väärin (ks. esim. yhdistetyt asiat C-115/97, C-116/97 ja C-117/97, Brentjens', tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6025, 93 kohta).

67 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltio voi perustamissopimuksen 86 artiklaa rikkomatta myöntää yksinoikeuksia tietyille yrityksille, sikäli kuin nämä eivät käytä väärin määräävää markkina-asemaansa eikä tilanne väistämättä saa niitä käyttämään asemaansa väärin (ks. asia C-266/96, Corsica Ferries France, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3949, 41 kohta).

68 Tältä osin on todettava aluksi, että ei sinänsä ole määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä myöntää yksinoikeuksia ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, kuten riittävän kapasiteetin luomiseksi rakennusjätteen kierrätystä varten osalle jäsenvaltion aluetta.

69 Seuraavaksi on tutkittava, johtavatko yksinoikeudet kuitenkin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.

70 Kööpenhaminan kunnan mukaan kyseessä olevalla säännöstöllä ei rikota perustamissopimuksen 86 artiklan sisältämiä kilpailusääntöjä, olipa kyse niiden kolmen yrityksen soveltamista hinnoista tai muista kauppaehdoista, joille on myönnetty yksinoikeuksia.

71 Näiden yritysten soveltamien hintojen osalta Kööpenhaminan kunta on väittänyt, mitä ei ole kiistetty, että kyseiset yritykset ovat määrittäneet hinnat vapaasti ja että jos kunta pitäisi hintoja kohtuuttomina, kunta voisi kääntyä kilpailuviranomaisten puoleen. Muiden kauppaehtojen osalta väärinkäyttöä ei ole väitetty tapahtuneen.

72 Sydhavnens Sten & Grusin mukaan yksinoikeudet johtavat kuitenkin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, koska niillä rajoitetaan markkinoita ja suositaan Grøftenin laitosta kilpailijoiden kustannuksella.

73 Tanskan hallitus väittää, että vaikka yksinoikeuksilla rajoitettaisiin kilpailua, tämä olisi perusteltua perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun eli rakennusjätteestä huolehtimisen varmistamiseksi. Tanskan hallituksen mukaan tämän palvelun tuottaminen edellyttää riittävän kapasiteetin luomista Kööpenhaminan kunnassa tuotetun rakennusjätteen käsittelyä varten.

74 Tältä osin on todettava, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 2 kohdan määräyksistä yhdessä tarkasteltuina seuraa, että 2 kohtaan voidaan vedota sen perustelemiseksi, että jäsenvaltio myöntää yritykselle, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, yksinoikeuksia, jotka ovat esimerkiksi perustamissopimuksen 86 artiklan vastaisia, jos yritykselle uskottujen erityistehtävien hoitaminen voidaan varmistaa vain myöntämällä tällaisia oikeuksia ja jos kaupan kehitykseen ei vaikuteta tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa (ks. EY:n perustamissopimuksen 37 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 31 artikla) vastaisten yksinoikeuksien osalta asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 49 kohta).

75 On katsottava, että tietyistä jätelajeista huolehtiminen voi olla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu erityisesti, kun tällä palvelulla pyritään ratkaisemaan ympäristönsuojeluun liittyvä ongelma.

76 Asiakirjoista ilmenee, että Kööpenhaminan kunta on kansallisen lainsäädännön mukaisesti antanut kolmelle yritykselle tehtäväksi käsitellä kunnan alueella

tuotettua rakennusjätettä ja että näillä yrityksillä on velvollisuus vastaanottaa jätettä ja käsitellä sitä mahdollisuuksien mukaan uudelleenkäyttöä varten. Näin ollen on katsottava, että näille yrityksille on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä tehtävä.

77 Seuraavaksi on tutkittava, ovatko näille kolmelle yritykselle myönnetyt yksinoikeudet välttämättömiä, jotta niiden haltijat voivat hoitaa niille uskotut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät tehtävänsä tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa (ks. em. asia Corbeau, tuomion 14 ja 16 kohta ja em. asia Brentjens', tuomion 107 kohta).

78 Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ilmenee, että kun Grøftenin laitos perustettiin ja yksinoikeuksia myönnettiin rajoitetulle määrälle yrityksiä, Kööpenhaminan kunta koetti ratkaista vakavana pidettyä ympäristönsuojeluun liittyvää ongelmaa eli sitä, että suurin osa rakennusjätteestä haudattiin maahan, vaikka ne olisi voitu kierrättää. Kierrätystä ei voitu toteuttaa, koska ei ollut yrityksiä, jotka olisivat voineet käsitellä tätä jätelajia. Jotta kunnassa tuotetuista jätemääristä voitaisiin huolehtia ja ne voitaisiin kierrättää korkeatasoisesti, kunta katsoi tarpeelliseksi perustaa laitoksen, jolla on suuri kapasiteetti. Uuden laitoksen kannattavuuden varmistamiseksi se katsoi, että laitokselle oli taattava merkittävät jätetoimitukset, ja myönsi sille yksinoikeuden käsitellä jätettä.

79 On totta, että yksinoikeuksilla evätään liiketoiminnan mahdollisuus Sydhavnens Sten & Grusin kaltaisilta toimiluvan saaneilta yrityksiltä, jotka haluaisivat päästä markkinoille. Kun ei ollut olemassa yrityksiä, jotka olisivat voineet käsitellä pääasiassa kyseessä olevaa jätettä, Kööpenhaminan kunta on kuitenkin voinut katsoa välttämättömäksi perustaa laitoksen, jolla on suuri kapasiteetti. Sen var-

mistamiseksi, että yritykset olisivat kiinnostuneita vastaamaan osaltaan suuren laitoksen toiminnasta, on voitu pitää tarpeellisena myös sellaisten yksinoikeuksien myöntämistä, joita on rajoitettu sekä ajallisesti investointien arvioituun poistoajanjaksoon että paikallisesti kunnan alueelle.

80 Kilpailua vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, kuten säännöstöllä, jolla yritykset pelkästään velvoitettaisiin kierrättämään jätteensä, ei olisi välttämättä voitu taata sitä, että suurin osa kunnassa tuotetusta jätteestä kierrätetään, koska kyseisen jätteen käsittelykapasiteettikaan ei olisi ollut riittävä.

81 Näin ollen on todettava, että vaikka yksinoikeuksien myöntämisen katsottaisiin johtavan kilpailun rajoittumiseen yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla, näitä yksinoikeuksia voitaisiin pitää välttämättöminä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän tehtävän toteuttamiseksi.

82 Muilta osin asiakirjat eivät viittaa siihen, että käsiteltävänä olevassa asiassa myönnetyt yksinoikeudet johtaisivat tilanteeseen, joka saa kyseessä olevat yritykset käyttämään määräävää markkina-asemaansa väärin.

83 Ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan on siten vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän kaltainen kunnallinen järjestelmä, jossa hyödynnettäväksi tarkoitetun vaarattoman rakennusjätteen käsittelykapasiteetin puutteesta aiheutuvan ympäristönsuojeluun liittyvän ongelman ratkaisemiseksi

määrätään, että rajoitettu määrä erityisesti valittuja yrityksiä saa käsitellä tällaista kyseisessä kunnassa tuotettua jätettä, millä varmistetaan se, että näille yrityksille toimitetaan riittävästi jätettä, ja evätään muilta toimiluvan saaneilta yrityksiltä mahdollisuus käsitellä kyseistä jätettä, ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen 90 artiklan kanssa, tarkasteltuna yhdessä perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa.

Toinen kysymys

84 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, onko direktiiviä 75/442/ETY ja asetusta tulkittava siten, että niissä velvoitetaan jäsenvaltiot tekemään sopimuksia ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen vastaanottamisesta ja hyödyntämisestä kaikkien yritysten kanssa, jotka ovat saaneet direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa tarkoitetun luvan.

85 Direktiivin 75/442/ETY osalta yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-155/91, komissio vastaan neuvosto, 17.3.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-939, 20 kohta) todennut, että direktiivin 75/442/ETY 1 artiklassa säädetyn yhdenmukaistamisen päätarkoituksena on varmistaa jätehuollon tehokkuus yhteisössä ympäristön suojelemiseksi riippumatta jätteiden alkuperästä, ja direktiivillä on ainoastaan toissijaisesti vaikutuksia kilpailun ja kaupan edellytyksiin.

86 Direktiivin 75/442/ETY 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että tiettyjä hyödyntämistoimia suorittavilla yrityksillä on toimilupa. Tässä artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan siten säätämään lupien myöntämismenettelystä ympäristön suojelemiseksi, mutta niitä ei velvoiteta tekemään sopimuksia kaikkien yritysten kanssa, joilla on toimilupa.

87 Asetuksella ei myöskään pyritä yhdenmukaistamaan kilpailuedellytyksiä eikä se sisällä tähän tähtääviä säännöksiä. Kuten erityisesti asetuksen neljännestä, vii-

dennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, asetuksella pyritään järjestämään rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonta ja tarkastaminen sekä asettamaan tietyt vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden sisällä suoritettujen jätteiden siirtojen valvonnalle ja tarkastamiselle.

88 Toiseen kysymykseen on siten vastattava, ettei direktiivissä 75/442/ETY eikä asetuksessa velvoiteta jäsenvaltioita tekemään sopimuksia ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen vastaanottamisesta ja hyödyntämisestä kaikkien niiden yritysten kanssa, jotka ovat saaneet direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa tarkoitetun luvan.

Kolmas kysymys

89 Kolmas kysymys koskee ensinnäkin jäsenvaltioiden mahdollisuutta toteuttaa direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohdan nojalla toimenpiteitä, joilla kielletään tietyt vaarattomien rakennusjätteiden siirrot, ja toiseksi sen velvollisuuden vaikutuksia, joka on asetettu jäsenvaltioille samassa artiklassa ja joka koskee näiden toimenpiteiden ilmoittamista komissiolle.

Jätehuoltosuunnitelman vastaisten siirtojen kieltäminen

90 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kolmannen kysymyksen ensimmäisessä osassa selvittämään, onko direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiolle annetaan oikeus toteuttaa jätteiden

siirtoihin liittyviä toimenpiteitä, mukaan lukien toimenpiteet, joilla kielletään hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarattomien rakennusjätteiden siirrot, jos siirrot eivät ole jätehuoltosuunnitelman mukaisia.

91 Sydhavnens Sten & Grusin mukaan direktiivistä 75/442/ETY ja asetuksesta seuraa, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarattomien rakennusjätteiden siirtoja ei voida rajoittaa. Kööpenhaminan kunta ei siten voisi kieltää sellaisia vaarattomien rakennusjätteiden siirtoja, jotka eivät ole sen jätehuoltosuunnitelman mukaisia.

92 On todettava, että direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan nimenomainen lupa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen jätehuoltosuunnitelmien mukaisia. Näin ollen tässä säännöksessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä jätehuoltosuunnitelmiensa toimeenpanon varmistamiseksi. Säännöstä on siten tulkittava siten, että siinä hyväksytään tiettyjen jätteiden siirtojen kieltäminen.

93 Tästä seuraa, että toimenpidettä, jolla kielletään vaarattomien rakennusjätteiden jätehuoltosuunnitelman vastaiset siirrot, on pidettävä sallittuna, jos jätehuoltosuunnitelma on perustamissopimuksen määräysten ja direktiivin 75/442/ETY säännösten mukainen.

94 Kööpenhaminan kunnan perustaman järjestelmän kaltaisen järjestelmän yhteensopivuutta perustamissopimuksen 34 artiklan ja 90 artiklan määräysten kanssa on tutkittu tämän tuomion 30—83 kohdassa vastattaessa ensimmäiseen kysymykseen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa, että tämä järjestelmä on myös direktiivin 75/442/ETY säännösten mukainen.

95 Kolmannen kysymyksen ensimmäiseen osaan on siten vastattava, että direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa jätteiden siirtoihin liittyviä toimenpiteitä, mukaan lukien toimenpiteet, joilla kielletään hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarattomien rakennusjätteiden siirrot, jos siirrot eivät ole jätehuoltosuunnitelman mukaisia, edellyttäen, että jätehuoltosuunnitelma on perustamissopimuksen määräysten ja direktiivin 75/442/ETY säännösten mukainen.

Velvollisuus ilmoittaa toimenpiteistä komissiolle

96 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kolmannen kysymyksen toisessa osassa selvittämään, onko direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että siinä annetaan yksityisille oikeus, johon he voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja jonka nojalla he voivat riitauttaa toimenpiteen, jolla pyritään estämään jätehuoltosuunnitelman vastaiset jätteiden siirrot, sillä perusteella, että toimenpiteestä ei ole ilmoitettu komissiolle.

97 Sydhavnens Sten & Grusin mukaan jäsenvaltio ei voi toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään estämään jätehuoltosuunnitelman vastaiset jätteiden siirrot, jos tämä ei ole ilmoittanut toimenpiteistä komissiolle direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tulkintansa tueksi se viittaa pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY (EYVL L 365 s. 10) 6 artiklan 6 kohtaan, jossa säädetään, että komission on vahvistettava tietyt pakkausten kierrätykseen ja hyödyntämiseen liittyvät jäsenvaltioiden toimenpiteet.

98 On kuitenkin todettava, että toisin kuin direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 6 kohdan säännöksissä, direktiivissä 75/442/ETY komissiolle ei aseteta erityisiä tie-

doksiannosta seuraavia velvoitteita. Direktiivissä ainoastaan velvoitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan toteuttamistaan toimenpiteistä komissiolle ilman, että siinä säädettäisiin näiden toimenpiteiden yhteisön tason valvontamenettelystä ja ilman, että toimenpiteiden voimaantulo sen mukaan riippuisi komission hyväksynnästä tai vastustamatta jättämisestä.

99 Direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille asetetulla velvollisuudella pyritään takaamaan se, että komissio saa tiedon kyseisistä kansallisista toimenpiteistä, jotta se voi tutkia, ovatko toimenpiteet yhteisön oikeuden mukaisia, ja jotta se voi tarvittaessa ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

100 Pelkän jäsenvaltioille asetetun ennakkoilmoitusvelvoitteen laiminlyömisen ei siten voida tämän säännöksen sanamuodon eikä tarkoituksen perusteella katsoa johtavan toimenpiteiden lainvastaisuuteen (ks. vastaavasti direktiivin 75/442/ETY 3 artiklan 2 kohdan osalta, sellaisena kuin se oli ennen direktiiviä 91/156/ETY voimassa olleessa muodossaan, asia 380/87, Enichem Base ym., tuomio 13.7.1989, Kok. 1989, s. 2491, 22 kohta).

101 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohta koskee jäsenvaltioiden ja komission välisiä suhteita, mutta sillä ei luoda yksityisille oikeutta, johon he voisivat vedota, jos jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa ilmoittaa kyseisistä toimenpiteistä komissiolle.

102 Kolmannen kysymyksen toiseen osaan on siten vastattava, että direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sillä ei luoda yksityisille oikeutta, johon he voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja jonka nojalla he voisivat riitauttaa toimenpiteen, jolla pyritään estämään jätehuoltosuunnitelman vastaiset jätteiden siirrot, sillä perusteella, että toimenpiteestä ei ole ilmoitettu komissiolle.

Oikeudenkäyntikulut

103 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Tanskan ja Hollannin hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Østre Landsretin 27.5.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarattomien rakennusjätteiden keräily- ja vastaanottojärjestelmä, jonka mukaan rajoitetulle määrälle yrityksiä annetaan lupa käsitellä kunnan alueella tuotettua jätettä, on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 29 artikla) kanssa, jos tällä järjestelmällä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti rajoitetaan vientiä siten, että jätteen tuottajat eivät kykene viemään jätettä maasta välittäjien avulla. Tällaista rajoitusta ei voida perustella EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on muutettuna

tullut EY 30 artikla) nojalla tai ympäristönsuojelua koskevilla vaatimuksilla, esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 174 artiklan 2 kohta) tarkoitetulla periaatteella, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, kun mikään ei viittaa ihmisten tai eläinten terveydelle ja elämälle tai kasvien suojelulle taikka ympäristölle aiheutuvan vaaran olemassaoloon.

2) Pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän kaltainen kunnallinen järjestelmä, jossa hyödynnettäväksi tarkoitetun vaarattoman rakennusjätteen käsittelykapasiteetin puutteesta aiheutuvan ympäristönsuojeluun liittyvän ongelman ratkaisemiseksi säädetään, että rajoitettu määrä erityisesti valittuja yrityksiä saa käsitellä tällaista kyseisessä kunnassa tuotettua jätettä, millä varmistetaan se, että näille yrityksille toimitetaan riittävästi jätettä, ja evätään muilta toimiluvan saaneilta yrityksiltä mahdollisuus käsitellä kyseistä jätettä, ei ole ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan kanssa (josta on tullut EY 86 artikla), tarkasteltuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan (josta on tullut EY 82 artikla) kanssa.

3) Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, ja Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 259/93 ei kummassakaan velvoiteta jäsenvaltioita tekemään sopimuksia ympäristölle vaarattoman rakennusjätteen vastaanottamisesta ja hyödyntämisestä kaikkien niiden yritysten kanssa, jotka ovat saaneet direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa tarkoitetun luvan.

4) Direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on

oikeus toteuttaa jätteiden siirtoihin liittyviä toimenpiteitä, mukaan lukien toimenpiteet, joilla kielletään hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarattomien rakennusjätteiden siirrot, jos siirrot eivät ole jätehuoltosuunnitelman mukaisia, edellyttäen, että jätehuoltosuunnitelma on perustamissopimuksen määräysten ja direktiivin 75/442/ETY säännösten mukainen.

5) Direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei anneta yksityisille oikeutta, johon he voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja jonka nojalla he voisivat riitauttaa toimenpiteen, jolla pyritään estämään jätehuoltosuunnitelman vastaiset jätteiden siirrot, sillä perusteella, että toimenpiteestä ei ole ilmoitettu komissiolle.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	Edward
Sevón	Kapteyn	Gulmann
Jann	Ragnemalm	Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä toukokuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti