JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
14 päivänä marraskuuta 2002 [1]

1. Esillä olevassa Euroopan yhteisöjen komission EY 226 artiklan mukaisesti vireille saattamassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, onko Saksan liittotasavalta, joka on asettanut muihin jäsenvaltioihin tapahtuvien jätteiden siirtojen edellytykseksi pakollisen maksun suorittamisen "yhteisvastuurahastoon", rikkonut vaikutukseltaan tulleja vastaavia maksuja koskevaa kieltoa, josta määrätään EY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklassa (joista on tullut EY 23 ja EY 25 artikla).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Jätteiden maan rajan ylittäviä siirtoja koskeva kansainvälinen ja yhteisön sääntely*

2. Jätteiden maan rajan ylittävistä siirroista säädetään yhteisön oikeudessa 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 (jäljempänä asetus N:o 259/93 tai asetus). [2] Asetuksella pannaan erityisesti täytäntöön ne velvollisuudet, jotka yhteisöllä on sen liityttyä Baselissa 22 päivänä maaliskuuta 1989 allekirjoitettuun vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevaan yleissopimukseen (jäljempänä Baselin yleissopimus tai yleissopimus), jonka sopimuspuolia myös kaikki jäsenvaltiot ovat. Yleissopimus hyväksyttiin yhteisön puolesta 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY. [3]

3. Yleissopimuksen mukaisesta järjestelmästä on esillä olevan asian kannalta ensinnäkin todettava, että sen perustana on velvollisuus ilmoittaa jokaisesta maan rajan ylittävästä jätteiden siirrosta. Yleissopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisesta jätteiden viennistä on ilmoitettava tuontimaan toimivaltaisille viranomaisille, joiden asiana on antaa siihen suostumus tai evätä se. Vientimaa puolestaan ei saa antaa lupaa jätteiden vientiin ennen kuin se on saanut todisteen tuontimaan antamasta kirjalli-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — EYVL L 30, s. 1.
3 — EYVL L 39, s. 1.

sesta suostumuksesta sekä viejän ja käsittelijän välisestä sopimuksesta, josta ilmenee, että kyseisten jätteiden käsittely tapahtuu ympäristöä suojelevasti.

4. Jos jätteiden maasta toiseen tapahtuvaa siirtoa, johon asianomaiset valtiot ovat antaneet yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun suostumuksensa, ei voida saattaa loppuun suunnitellulla tavalla, vientimaalla on yleissopimuksen 8 artiklan mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että viejä ottaa kyseiset jätteet takaisin vientimaahan, paitsi jos jätteet voidaan muuten käsitellä ympäristöä suojelevasti tietyn määräajan kuluessa.

5. Yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään sitä vastoin sellaisista jätteiden maan rajan ylittäviä siirtoja koskevista tapauksista, jotka toteutetaan yleissopimuksen 6 artiklassa määrättyjä ennakkoilmoitusta ja -lupaa koskevia velvollisuuksia noudattamatta tai joissa jätteitä on tarkoitus käsitellä yleissopimuksen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden vastaisesti. Tällaisia tapauksia on yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen mukaan pidettävä jätteiden "laittomina kuljetuksina". Jos laiton kuljetus voidaan lukea jätteiden tuottajan tai viejän syyksi, vientimaan on yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen mukaan huolehdittava siitä, että viejä tai tuottaja tai tarvittaessa se itse ottaa kyseiset jätteet takaisin vientimaahan; jos tämä ei ole mahdollista, vientimaan on huolehdittava siitä, että laittomasti viedyt jätteet käsitellään tietyssä määräajassa yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

6. Asetuksessa N:o 259/93 säädetään yhteisön tasolla sellaisesta jäsenvaltioiden välisiä jätteiden siirtoja koskevasta ennakkoilmoitus- ja ennakkolupajärjestelmästä, joka vastaa yleissopimuksessa määrättyä järjestelmää. [4]

7. Yleissopimuksen 8 artiklassa määrätty velvollisuus tuoda jätteet takaisin pantiin täytäntöön asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

"kun sellaista jätteiden siirtoa, jolle asianomaiset toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet luvan, ei voida suorittaa loppuun asti kuljetusasiakirjan tai 3 ja 6 artiklassa tarkoitetun sopimuksen mukaisesti, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on yhdeksänkymmenen päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon tästä, huolehdittava, että ilmoituksen tekijä palauttaa jätteet sen toimivaltaan kuuluvalle alueelle tai muualle lähettävään jäsenvaltioon, paitsi jos se on vakuuttunut siitä, että jätteistä voidaan huolehtia tai ne voidaan hyödyntää muulla tavalla ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä."

4 — En ota ratkaisuehdotuksessani huomioon sitä, miten Baselin yleissopimus ja asetus N:o 259/93 vaikuttavat jätteiden liikkuvuuteen kolmansista valtioista ja kolmansiin valtioihin, koska näillä tapauksilla ei ole merkitystä esillä olevassa asiassa.

8. Asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa, jossa toistetaan yleissopimuksen 9 artikla, määritellään jätteiden laittomat siirrot puolestaan seuraavasti:

"Sellaiset jätteiden siirrot ovat laittomia, jotka:

a) suoritetaan ilman, että ilmoitusta on toimitettu kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille tämän asetuksen mukaisesti, tai

b) suoritetaan ilman asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten tämän asetuksen mukaisesti antamaa hyväksyntää, tai

c) suoritetaan sellaisen toimivaltaisten viranomaisten myöntämän hyväksynnän nojalla, joka on saatu väärentämällä, antamalla vääriä tietoja tai petoksella, tai

d) joita ei ole määritelty selvästi kuljetusasiakirjassa, tai

e) jotka johtavat sellaiseen huolehtimiseen tai hyödyntämiseen, joka on ristiriidassa yhteisön tai kansainvälisten sääntöjen kanssa

— — ."

9. Asetuksen 26 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä seurauksista, joita jätteiden laittomasta siirrosta aiheutuu, seuraavaa:

"Jos ilmoituksen tekijä on vastuussa laittomasta siirrosta, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava, että:

a) ilmoituksen tekijä palauttaa tai tarvittaessa itse toimivaltainen viranomainen palauttaa kyseiset jätteet lähettäjäjäsenvaltioon,

b) kyseiset jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan muulla tavalla ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä

— — ."

10. Asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

"Kaikilla tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla jätteiden siirroilla on oltava rahoitustakuu tai vastaava vakuutus, joka kattaa kuljetuskulut, mukaan lukien 25 ja 26 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, samoin kuin huolehtimisesta tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut."

11. Asetuksen 33 artiklassa säädetään hallinnollisista kuluista ja jätteiden takaisintuonnista, siirrosta, jätteistä huolehtimisesta sekä niiden hyödyntämisestä aiheutuvista kuluista seuraavaa:

"1. Ilmoitus- ja valvontamenettelyn täytäntöönpanosta aiheutuvat hallinnolliset kulut ja asianmukaisista tutkimuksista ja tarkastuksista aiheutuvat tavanomaiset kulut voidaan periä ilmoituksen tekijältä.

2. Jätteiden takaisintuonnista aiheutuvat kulut, mukaan lukien siirto, jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä 25 artiklan 1 kohdan ja 26 artiklan 2 kohdan nojalla, peritään ilmoituksen tekijältä tai, jos se on mahdotonta, asianomaisilta jäsenvaltioilta.

— — ."

B *Asiassa sovellettava Saksan lainsäädäntö*

12. Jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta säädetään Saksan liittotasavallassa 30.9.1994 annetussa Gesetz über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen -nimisessä laissa (jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvontaa ja tarkastamista koskeva laki; jäljempänä rahaston perustamislaki tai laki),[5] jonka 8 §:n 1 momentissa säädetään sellaisen julkisen elimen perustamisesta, joka on oikeushenkilö ja josta käytetään nimeä Solidarfonds Abfallrückführung (jätteiden palauttamista koskeva yhteisvastuurahasto; jäljempänä yhteisvastuurahasto tai rahasto).

13. Lain 8 §:n 1 momentin viidennestä virkkeestä, luettuna yhdessä lain 6 §:n 3 momentin kanssa, ilmenee, että yhteisvastuurahastolla vastataan kustannuksista, jotka aiheutuvat jätteiden palauttamisesta Saksan alueelle taikka jätteistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä, jotka Saksan toimivaltainen viranomainen suorittaa — kuten asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa säädetään — mikäli tällaisiin toimenpiteisiin velvolliset oikeussubjektit eivät täytä kyseistä velvollisuuttaan. Lain 8 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että rahastolle näin aiheutuneet kustannukset voidaan vyöryttää kyseisten oikeussubjektien maksettaviksi.

5 — BGBl. I 1994, s. 2771.

14. Yhteisvastuurahaston suoritusten ja hallintokulujen rahoitustavat täsmennetään lain 8 §:n 1 momentin kuudennessa virkkeessä, jonka mukaan jokaisella toimijalla, joka ilmoittaa asetuksessa N:o 259/93 tarkoitetusta jätteiden viennistä, [6] on velvollisuus suorittaa rahastoon maksu, joka lasketaan vietävien jätteiden määrän ja lajin perusteella. Tämän säännöksen seitsemännen virkkeen mukaan rahastoon suoritetut maksut, joita ei ole käytetty kolmen vuoden kuluessa, palautetaan maksun suorittaneille suoritettujen maksujen mukaisessa suhteessa.

15. Lisäksi on syytä täsmentää, että yhteisvastuurahastoon suoritettavia maksuja koskeva velvollisuus on lisävelvollisuus, kuten lain 7 §:n 1 momentista ilmenee, eikä sillä korvata velvollisuutta antaa rahoitustakuu tai ottaa vakuutus ilmoitettaessa asetuksen N:o 259/93 27 artiklassa tarkoitetusta jätteiden viennistä.

16. Rahaston toiminnasta säädetään 20.5.1996 annetussa Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung -nimisessä asetuksessa [7] (asetus jätteiden palauttamista koskevasta yhteisvastuurahastosta; jäljempänä rahastoasetus), jonka 17 §:ssä täsmennetään, että velvollisuus suorittaa maksuja rahastoon syntyy samanaikaisesti kuin jätteiden viejän velvollisuus ilmoittaa jätteiden viennistä. Rahastoasetuksen 18 §:ssä puolestaan vahvistetaan ne jätteiden lajin mukaan vaihtelevat maksut, jotka rahastoon on kultakin viedyltä jätetonnilta suoritettava.

II Tosiseikasto ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

17. Komissio ilmoitti 25.5.1998 päivätyllä virallisella huomautuksella Saksalle katsovansa, että maksu yhteisvastuurahastoon — sen lisäksi, ettei siitä säädetä asetuksessa N:o 259/93 — on vaikutukseltaan tullia vastaava maksu, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklan (joista on tullut EY 23 ja EY 25 artikla) kanssa, ja kehotti tämän vuoksi Saksan hallitusta esittämään asiassa huomautuksensa.

18. Saksa vastasi viralliseen huomautukseen 11.9.1998 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti komission esittämät väitteet. Saksan hallitus katsoi tältä osin erityisesti, että yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu on oikeasuhteinen korvaus jätteiden viejille tosiasiallisesti ja yksilöllisesti tarjottavasta erityisestä palvelusta eikä sitä näin ollen voida rinnastaa vaikutukseltaan tullia vastaavaan maksuun.

6 — Asetuksessa N:o 259/93 käytetyn terminologian mukaan käsitteellä jätteiden "vienti" tarkoitetaan nimenomaan jätteiden vientiä yhteisön ulkopuolelle, kun taas jätteiden maan rajan ylittävistä siirroista yhteisön sisällä käytetään käsitettä lähettäminen. Koska tällä terminologisella erolla ei kuitenkaan ole erityistä merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, käytän jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi sanoja vienti ja viejä myös silloin, kun kyseessä ovat jätteiden siirrot yhteisön sisällä, ja täsmennän tarvittaessa, jos näiden siirtojen määränpäänä on kolmas valtio.

7 — BGBl. I 1996, s. 694.

19. Komissio, jota nämä väitteet eivät vakuuttaneet, osoitti 16.8.1999 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se vahvisti aikaisemman kantansa ja korosti erityisesti sitä, että yhteisön oikeudessa tunnustetaan jätteiden erityisluonne tavaroina ainoastaan EY 174 ja EY 176 artiklassa tarkoitettujen ympäristönsuojeluvaatimusten perusteella. Rahastomaksuvelvollisuus merkitsee komission mukaan sitä, että jätteiden vapaalle liikkuvuudelle asetetaan edellytys, joka on ylimääräinen ja rajoittavampi kuin ne edellytykset, joista jo säädetään yhteisön oikeudessa ilman, että tätä edellytystä voidaan kuitenkaan pitää perusteltuna EY 176 artiklan nojalla.

20. Saksa vastasi perusteltuun lausuntoon 21.1.2000 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti uudelleen komission esittämät huomautukset. Saksan hallitus antoi kirjeessään eräitä yhteisvastuurahaston tavoitteita, toimintaa ja rahoitustapoja koskevia tietoja ja korosti erityisesti, että yhteisvastuurahastoon maksettavia maksuja koskeva järjestelmä oli myötävaikuttanut sekä tämän rahaston suoritusten määrän että yleisemmin Saksasta lähtöisin olevien jätteiden laittomien siirtojen määrän pienenemiseen.

21. Komissio päätti Saksan liittotasavallan osoittaman vastustuksen johdosta saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja nosti siten 20.10.2000 jättämällään kannekirjelmällä esillä olevan kanteen.

III Oikeudellinen tarkastelu

A *Riidan kohde*

22. Kuten edellä jo todettiin, komissio arvostelee esillä olevassa asiassa Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on asettanut muihin jäsenvaltioihin tapahtuvien jätekuljetusten edellytykseksi pakollisen maksun suorittamisen yhteisvastuurahastoon. Koska tämä maksu on komission käsityksen mukaan jätteiden viennissä sovellettava vaikutukseltaan tullia vastaava maksu, se katsoo Saksan hallituksen rikkoneen EY 23 ja EY 25 artiklaa, joiden mukaan tällaiset maksut ovat kiellettyjä.

23. Komissio perustelee käsitystään ensinnäkin sillä, että vaikutukseltaan tullia vastaava maksu on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "kotimaisille tai ulkomaisille tavaroille yksipuolisesti asetettu vero tai maksu, jonka perusteena on valtion rajan ylittäminen — —; asia on näin riippumatta veron tai maksun määrän vähäisyydestä, nimikkeestä ja kantamistavasta". [8] Komissio katsoo, että rahastoon suoritettava

8 — Tämä määritelmä on omaksuttu yhdistetyissä asioissa 2/69 ja 3/69, SociaalFonds voor de Diamantarbeiders, 1.2.1969 annetussa tuomiossa (Kok. 1969, s. 211, Kok. Ep. I, s. 397, 18 kohta), mutta siinä toistetaan seikkoja, jotka oli todettu jo yhdistetyissä asioissa 2/62 ja 3/62, komissio v. Luxemburg ja Belgia, 14.12.1962 annetussa tuomiossa (Kok. 1962, s. 793 ja erityisesti s. 805, Kok. Ep. I, s. 133). Kyseinen määritelmä on vahvistettu toistuvasti yhteisöjen tuomioistuimen uudemmassa oikeuskäytännössä, muun muassa asiassa 18/87, komissio v. Saksa, 27.9.1988 annetussa tuomiossa (Kok. 1988, s. 5427) ja asiassa 340/87, komissio v. Italia, 30.5.1989 annetussa tuomiossa (Kok. 1989, s. 1483), joihin myös kantaja vetoaa.

maksu on juuri tällainen maksu, koska se on Saksan liittotasavallan yksipuolisesti asettama ja se peritään jätteistä sillä perusteella, että ne ylittävät Saksan rajan.

24. Komission mukaan tässä asiassa ei voida myöskään soveltaa yhtäkään niistä tapauksista, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että vero tai maksu, vaikka se onkin suoritettava tavaroiden maan rajan ylittävän siirron yhteydessä, ei ole EY 23 ja EY 25 artiklassa tarkoitetun vaikutukseltaan tullia vastaavan maksun määritelmän mukainen. Kuten tunnettua, tilanne on tällainen, jos vero tai maksu on osa yleistä kansallista verojärjestelmää, jota sovelletaan järjestelmällisesti ja samoilla perusteilla sekä kotimaisiin tavaroihin että tuontitavaroihin,[9] tai jos vero tai maksu on suuruudeltaan oikeasuhteinen korvaus taloudelliselle toimijalle tosiasiallisesti ja yksilöllisesti suoritetusta palvelusta[10] tai jos kyseessä on määrä, joka peritään sellaisten tarkastusten perusteella, joihin ryhdytään yhteisön sääntelystä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.[11] Nyt kyseessä olevalla maksulla ei kantajan mukaan ole mitään edellä mainituille tapauksille tunnusomaisia piirteitä.

25. Saksan liittotasavallan käsitys on selvästi vastakkainen, sillä se katsoo, että yhteisvastuurahastoon suoritettavalla maksulla ei todellisuudessa rikota perustamissopimuksessa määrättyä kieltoa, vaikka sillä onkin näennäisesti samat tunnuspiirteet kuin vaikutukseltaan tullia vastaavalla maksulla. Saksan hallituksen mukaan tämä maksu kuuluu nimittäin edellisessä kohdassa mainitun toisen ja/tai kolmannen tapauksen alaisuuteen. Se katsoo tämän maksun toisin sanoen olevan korvaus jätteiden viejille suoritetusta palvelusta ja joka tapauksessa verrattavissa maksuihin, jotka peritään sellaisten tarkastusten yhteydessä, joihin ryhdytään yhteisön oikeudessa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

26. Huomautan aluksi, että kiistetty ei ole sitä, että riidanalainen maksu vastaa ainakin teoriassa vaikutukseltaan tullia vastaavan maksun määritelmää sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sen oikeuskäytännössään vahvistanut. Näin ollen ei ole tarpeen paneutua tähän kysymykseen sen arvioimiseksi, onko kanne perusteltu. Sitä vastoin on syytä tarkastella perusteluja, joihin Saksan hallitus on käsityksensä tueksi vedonnut, ja komission niitä vastaan esittämiä väitteitä.

B *Kysymys siitä, onko yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu luonteeltaan korvaus*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

27. Osoittaakseen että yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu on yhteisöjen

9 — Asian oli näin asiassa 132/78, Denkavit, 31.5.1979 annetussa tuomiossa (Kok. 1979, s. 1923), mistä komissio muistuttaa.

10 — Komissio viittaa tältä osin asiassa 158/82, komissio v. Tanska, 9.11.1983 annettuun tuomioon (Kok. 1983, s. 3573).

11 — Asian oli näin asiassa 46/76, Bauhuis, 5.1.1977 annetussa tuomiossa (Kok. 1977, s. 5, Kok. Ep. III, s. 279), johon komissio viittaa monien muiden tuomioiden ohella.

tuomioistuimen oikeuskäytännössä [12] tarkoitettu oikeasuhteinen korvaus jätteiden viejille tarjotusta palvelusta, Saksan hallitus perustaa päättelynsä tiettyyn lähtökohtaan. Se näet olettaa, että vaikka asetuksella N:o 259/93 — ja jo sitä ennen Baselin yleissopimuksella — tosin onkin tarkoitus suojella ympäristöä ja terveyttä, sillä pyritään myös edistämään jätteiden vapaata liikkuvuutta vahvistamalla edellytykset, jotka jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen on täytettävä. Tältä kannalta tarkasteltuna asetuksella säädettyjä toimenpiteitä on Saksan hallituksen mukaan pidettävä markkinoiden avaamiseen tähtäävinä toimenpiteinä, [13] joihin kuuluu nimenomaan jäsenvaltioiden asetuksen 33 artiklan 2 kohtaan perustuva toissijainen vastuu kustannuksista, jotka aiheutuvat jätteiden takaisintuonnista, niistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä sellaisissa asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa ja 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, joissa vientiä ei ole suoritettu loppuun asti tai joissa jätteitä on siirretty laittomasti. Saksan liittotasavalta katsoo, että se on ottamalla tämän vastuun kannettavakseen myötävaikuttanut siihen, että jätteiden vapaa liikkuvuus on mahdollista, ja tarjonnut siten palvelun taloudellisille toimijoille, jotka ovat halukkaita viemään jätteitä Saksan alueelta.

28. Kuten edellä on jo todettu, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei kuitenkaan riitä, että maksu on korvaus palvelusta. Palvelun on lisäksi oltava sellainen, että se suoritetaan taloudellisille toimijoille tosiasiallisesti ja yksilöllisesti. Saksan hallituksen mukaan tosiasiallista ja yksilöllistä palvelua koskevat tunnuspiirteet toteutuvat esillä olevassa tapauksessa, koska jokainen yksittäinen viejä hyötyy jätteitä viedessään siitä mahdollisuudesta, jonka valtion toissijaisen vastuun olemassaolo tässä tarkoituksessa tarjoaa. Näin ollen on perusteltua, että tästä vastuusta aiheutuvat kustannukset vyörytetään yhteisvastuurahastoon suoritettavien maksujen välityksellä jätteiden viejien kannettaviksi, etenkin kun asetuksessa N:o 259/93 jätetään jäsenvaltioille oikeus vahvistaa kyseisten kustannusten rahoitustavat.

29. Saksan hallituksen mukaan ei voida kiistää sitä, että rahaston puoleen käännytään asetuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla pääasiallisesti tapauksissa, joissa on kyse laittomasta jätteiden siirrosta. Itse asiassa on väitetty, että rahaston suorituksista hyötyvät ennen kaikkea ne toimijat, jotka eivät ole noudattaneet ilmoitusmenettelyä ja jotka eivät siis ole myöskään suorittaneet maksuja rahastoon, kun taas maksu peritään niiltä toimijoilta, jotka sen sijaan ovat noudattaneet kyseistä menettelyä ja jotka ovat myös antaneet asetuksen 27 artiklassa säädetyn pakollisen takuun, jolla näillä viimeksi mainituilla toimijoilla olevien jätteiden takaisintuontia, niistä huolehtimista ja niiden hyödyntämistä koskevien velvollisuuksien täyttäminen on siis lähtökohtaisesti jo varmistettu. [14]

30. Saksan hallitus kiistää kuitenkin nämä väitteet toteamalla aluksi, että jokainen,

12 — Saksan hallitus vetoaa sen oikeuskäytännön lisäksi, johon myös komissio viittaa (ks. alaviite 10), muun muassa asiassa 89/76, komissio v. Alankomaat, 12.7.1977 annettuun tuomioon (Kok. 1977, s. 1355) ja asiassa 1/83, IFG v. Freistaat Bayern, 31.1.1984 annettuun tuomioon (Kok. 1984, s. 349).

13 — Saksan hallituksen asiamies ilmaisi asian näin yhteisöjen tuomioistuimessa 27.6.2002 pidetyssä istunnossa.

14 — Ks. edellä 10 ja 11 kohta.

joka syyllistyy jätteiden laittomaan vientiin, joutuu — jos kyseisen viejän henkilöllisyys saadaan selville — vastaamaan näiden jätteiden takaisintuonnista, niistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä aiheutuvista kustannuksista kokonaisuudessaan ja viejään voi kohdistua rangaistusseuraamuksia. Erityisesti Saksan hallitus korostaa kuitenkin sen seikan tärkeyttä, että tämän alan toimijoilla ei ilman valtion toissijaista vastuuta olisi käytettävissään toimintaansa varten minkäänlaisia markkinoita, koska muut jäsenvaltiot olisivat ilman sitä vastahakoisia hyväksymään jätteiden tuontia. Saksan hallituksen mukaan edellä mainitusta vastuusta hyötyvät näin ollen loppujen lopuksi juuri ne toimijat, jotka vievät jätteitä asetusta noudattaen eli toimijat, jotka suorittavat maksuja yhteisvastuurahastoon.

31. Tämän jälkeen Saksan hallitus toteaa, että korvauksen oikeasuhteisuus siten, että rahaston perustamislaissa ja rahastoasetuksessa säädetään, että sen maksun suuruus, joka jokaisen toimijan on maksettava rahastoon, määräytyy vietyjen jätteiden lajin ja määrän perusteella ja että ne summat, joita ei ole käytetty rahaston menojen kattamiseen, on maksettava takaisin. Saksan hallitus muistuttaa vielä siitä, että rahaston käytössä olevien varojen määrää, joka alussa arvioitiin 75 miljoonaksi Saksan markaksi (DEM), on myöhemmin alennettu 16 miljoonaan DEM:aan juuri viejiltä vaadittavien maksujen suuruuden sopeuttamiseksi rahastolle aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia vastaavaksi.

32. Komissio vastustaa näitä väitteitä toteamalla, että toissijainen vastuu merkitsee ainoastaan sen täsmällisen velvoitteen täytäntöönpanoa, joka Saksan liittotasavallalla on Baselin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 259/93 nojalla, eikä tätä vastuuta voida näin ollen pitää asianomaisille toimijoille annettuna palveluna. Vaikka asianlaita olisikin niin, kyseisestä vastuusta hyötyisi joka tapauksessa koko ala eivätkä yksittäiset toimijat yksilöllisesti. Kun otetaan huomioon asiassa Lamaire 7.7.1994 annettu tuomio,[15] tällaisella jätteiden viejille annettavalla kollektiivisella edulla ei voida näin ollen perustella sitä, että yhteisvastuurahastoon maksettava maksu jäisi perustamissopimuksessa määrätyn vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevan kiellon soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Arviointi asiasta

33. Nämä viimeksi mainitut väitteet ovat mielestäni olennaisilta osin vakuuttavia. Minäkään en nimittäin katso, että Saksan liittotasavallan asetuksen 33 artiklan 2 kohtaan perustuva toissijainen vastuu olisi erityinen ja selvästi määritelty etu — joka tosiasiallisesti ja yksilöllisesti annetaan jätteiden viejille yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä[16] tarkoitetussa mielessä — ja että rahastoon suoritettavaa maksua voitaisiin pitää oikeasuhteisena korvauksena tästä edusta.

15 — Asia C-130/93, Lamaire, tuomio 7.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3215).

16 — Ks. mm. asia 24/68, komissio v. Italia, tuomio 1.7.1969 (Kok. 1969, s. 193, Kok. Ep. I, s. 387, 16 kohta) ja asia 63/74, Cadsky, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 281, 6 kohta).

34. Tämän käsityksen tueksi voidaan mielestäni esittää useita perusteluja. Aluksi on mielestäni syytä tarkastella lähemmin sen Saksan hallituksen esittämän väitteen ulottuvuutta, jonka mukaan valtion toissijaisella vastuulla on tarkoitus edistää jätteiden vapaata liikkuvuutta, niin että tätä toimenpidettä on pidettävä markkinoiden avaamiseen tähtäävänä toimenpiteenä. Jätteiden vapaa liikkuvuus yhteisön sisällä ei nimittäin perustu asetukseen N:o 259/93 vaan suoraan perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän kannan nimenomaisesti asiassa komissio vastaan Belgia 9.7.1992 antamassaan tuomiossa (niin sanottu Vallonian jätetapaus),[17] johon esillä olevassa asiassa on viitattu useita kertoja, eikä tätä kantaa voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että — kuten edellä mainitusta tuomiosta ilmenee — vapaalle liikkuvuudelle voidaan asettaa rajoituksia, jotka ovat jätehuollosta aiheutuvat ympäristöongelmat huomioon ottaen perusteltuja jätteiden erityisluonteen vuoksi.[18]

35. Jäsenvaltioiden väliselle jätteiden liikkuvuudelle on asetuksella N:o 259/93 asetettu nimenomaisesti rajoituksia, jotka perustuvat EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa (josta on tullut EY 174 artikla) tarkoitettuihin ympäristönsuojelua ja ihmisten terveyden suojelua koskeviin vaatimuksiin. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa parlamentti vastaan neuvosto 28.6.1994 antamassaan tuomiossa todennut, asetuksen perustavoitteena ei itse asiassa ole edistää jätteiden liikkuvuutta vaan rajoittaa sitä menettelyjä koskevan yhdenmukaistetun järjestelmän avulla edellä mainittujen vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi.[19]

36. Asetuksen ympäristötavoitteen saavuttamisessa pyritään tosin myös varmistamaan, että jätteiden liikkuvuuteen kohdistuvilla rajoituksilla vaikutetaan mahdollisimman vähän sisämarkkinoiden toimintaan; niinpä sillä on tarkoitus helpottaa sellaisia jätteiden siirtoja, jotka suoritetaan edellä mainittua ympäristötavoitetta noudattaen. On kuitenkin selvää, että tämä vapaata liikkuvuutta koskeva tavoite on asetuksessa säädettyyn ympäristötavoitteeseen verrattuna ehdottoman liitännäinen.[20]

37. Mielestäni ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, että asetuksen 33 artiklan 2 kohdassa säädetyn valtion toissijaisen vastuun olennainen tarkoitus toteutuu nimenomaan pyrittäessä edellä mainittuun ympäristötavoitteeseen, koska tällä vastuulla myötävaikutetaan siihen, ettei yhtäkään maan rajan ylittävää jätteiden siirtoa toteuteta ilman ympäristön ja terveyden suojelun kannalta riittäviä takeita. Edellä esittämäni perusteella en sen sijaan katso, että toissijaisella vastuulla voisi olla ase-

17 — Asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31, 28 kohta).

18 — Tuomion 30—34 kohta.

19 — Asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289, 26 kohta).

20 — Julkisasiamies Jacobs totesi näin alaviitteessä 19 mainitussa asiassa parlamentti v. neuvosto 18.5.1994 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (46 ja 47 kohta).

tuksen puitteissa muuta tarkoitusta eli että sillä olisi tarkoitus helpottaa jätteiden liikkuvuutta.[21] Ääritapauksessa voitaisiin ehkä ajatella, että koska toissijaisella vastuulla pyritään nimenomaan estämään sellainen jätteiden vienti, jolla ei ole riittäviä ympäristön ja terveyden suojelua koskevia takeita, sillä epäsuorasti edistetään vientiä, joka sitä vastoin tapahtuu asetuksen mukaisesti ja siis tarjoaa sellaiset takeet.

38. Tämä ei mielestäni kuitenkaan riitä siihen, että voitaisiin Saksan hallituksen tapaan väittää, että jätteitä viedessä jokainen taloudellinen toimija hyötyy siitä mahdollisuudesta, jonka valtion toissijainen vastuu sille tarjoaa tässä tarkoituksessa, ja että tämän toimijan on sen vuoksi osallistuttava kyseisestä vastuusta aiheutuviin kustannuksiin. Tämä väite olisi perusteltu vain, jos itse jätteiden vientimahdollisuus riippuisi kyseisen vastuun olemassaolosta. Tällöin voitaisiin nimittäin todeta, että se, joka vie, ja se, joka saa tosiasiallisen ja yksilöllisen hyödyn kyseisestä toimenpiteestä, on yksi ja sama henkilö. Asianlaita ei kuitenkaan ole näin, jos toimijoille tarjottu etu merkitsee ainoastaan parempia vientimahdollisuuksia, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Tällaisessa tilanteessa on nimittäin todella vaikeaa arvioida, onko valtion toissijainen vastuu helpottanut ja missä määrin tiettyä vientitointa niin, että voitaisiin väittää, että yhteisvastuurahastoon suoritettavalla maksulla ainoastaan maksetaan tästä helpottamisesta korvaus. En toisin sanoen katso, että tässä tilanteessa voitaisiin väittää, että aina jätteitä viedessään taloudellinen toimija hyötyy valtion toissijaisesta vastuusta erityisellä ja yksilöllisellä tavalla muihin asianomaisiin toimijoihin verrattuna.

39. Loppujen lopuksi katson komission tapaan, että esillä olevassa tapauksessa on tarkasteltavana tilanne, joka ei poikkea siitä tilanteesta, josta oli kysymys edellä mainitussa asiassa Lamaire annetussa tuomiossa.[22] Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin toteamaan, oliko maataloustuotteiden myynninedistämistä harjoittavalle suoritettava pakollinen maksu, joka kyseisten tuotteiden viejien oli maksettava ja jonka suuruus määräytyi vientimäärien mukaan, vaikutukseltaan tullia vastaava maksu. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen myöntävästi toteamalla, että tällä maksulla oli tarkoitus rahoittaa kyseisen elimen harjoittamaa myynninedistämistoimintaa yleensä eikä se siten voinut olla vastike taloudelliselle toimijalle annetusta erityisestä ja yksilöllisestä edusta.[23] Tällaisena etuna ei nimittäin voi olla se, että maataloustuotteiden vientimahdollisuudet ehkä paranevat myynninedistämistä harjoittavan toiminnan johdosta.

21 — Julkisasiamies ei tosin viitannut asiassa parlamentti v. neuvosto esittämänsä ratkaisuehdotuksen edellä mainituissa kohdissa valtion toissijaiseen vastuuseen. Niissä viitattiin sitä vastoin nimenomaisesti sellaisiin toimenpiteisiin kuin yhdenmukaiseen viennin ilmoittamista koskevaan menettelyyn, hiljaiseen hyväksymiseen annettaessa lupa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vientiin, tuontivaltion esittämiä vastaväitteitä koskevaan perusteluvelvollisuuteen jne., jotka ovat kaikki toimenpiteitä, joilla on epäilemättä tarkoitus vaikuttaa myönteisesti sellaisiin jätteiden siirtoihin, jotka suoritetaan ottamalla huomioon ne vaatimukset, joita asetuksen mukainen suojelu edellyttää.

22 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia.

23 — Tuomion 19 kohta. Ks. vastaavasti asiassa komissio v. Italia 1.7.1969 annettu tuomio (15 ja 16 kohta), joka koskee tuojien ja viejien kilpailuaseman väitettyä paranemista ulkomaankauppaa koskevien tilastojen laatimisen ansiosta, ja asiassa Cadsky 26.2.1975 annettu tuomio (7 ja 8 kohta), joka koskee vientimahdollisuuksien väitettyä paranemista sellaisen laatumerkin ansiosta, joka kiinnitetään tuotteisiin niiden läpäistyä tietyt tarkastukset (molemmat asiat mainittu edellä alaviitteessä 16).

40. Esillä olevassa asiassa voidaan mielestäni päätellä samalla tavalla: asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa säädetyn valtion toissijaisen vastuun kaltainen toimenpide, jolla parannetaan mahdollisuuksia viedä jätteitä Saksasta, voi merkitä luonteeltaan *yleisen* ja *epätarkan* edun antamista jätteitä vievien taloudellisten toimijoiden koko ryhmälle, mutta sillä ei missään tapauksessa anneta tosiasiallista ja yksilöllistä etua asianomaisille taloudellisille toimijoille. Kuten olen edellä jo useaan kertaan todennut,[24] tämä johtuu nimenomaan siitä, että mielestäni on erityisen vaikeaa selvittää, mikä on se edellä mainitun toissijaisen vastuun ja tietyn jätteiden vientiä koskevan liiketoimen toteuttamisen välinen täsmällinen suhde, jonka perusteella voitaisiin todeta, että kyseisen vastuun tarjoamien parempien mahdollisuuksien ja viejiltä perittävän maksun välillä on keskinäinen yhteys.

41. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että Saksan hallitus ei ole pystynyt osoittamaan, että yhteisvastuurahastoon maksettava maksu on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu oikeasuhteinen korvaus taloudellisille toimijoille tosiasiallisesti ja yksilöllisesti suoritetusta palvelusta.

42. Tämä päätelmäni saa lisäksi tukea siitä tavasta, jolla valtion ja esillä olevassa asiassa yhteisvastuurahaston osallistumisesta säädetään asetuksen 33 artiklan 2 kohdassa. Kuten olen jo todennut, tässä säännöksessä säädettyyn toissijaiseen vastuuseen voidaan vedota jätteiden takaisintuonnista, niistä huolehtimisesta ja niiden hyödyntämisestä aiheutuvien kulujen kattamiseksi kahdessa tapauksessa: ensinnäkin silloin, kun jätteiden vientiä ei ole voitu suorittaa loppuun suunnitellulla ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hyväksymällä tavalla (asetuksen 25 artiklan 1 kohta), ja toiseksi silloin, kun jätteitä viedään laittomasti eli lähinnä ilman etukäteen tehtyä ilmoitusta ja/tai hyväksyntää tai virheellisen tai väärennetyn ilmoituksen perusteella taikka tarkoituksin huolehtia jätteistä tai hyödyntää niitä tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön tai kansainvälisten sääntöjen kanssa, jos kyseinen jätteiden laiton vienti on luettavissa sen toimijan syyksi, joka on ilmoittanut tai joka oli velvollinen ilmoittamaan siitä asetuksen säännösten mukaan (asetuksen 26 artiklan 1 kohta).[25] On kuitenkin huomattava, että yleensä tällaisten kulujen aiheutumisen mahdollisuus katetaan sillä erityisellä takuulla, jonka viejät ovat asetuksen 27 artiklan mukaan velvollisia antamaan viennistä ilmoittaessaan, ja että esillä olevassa asiassa viejien on samalla myös suoritettava rahaston perustamislain ja rahastoasetuksen nojalla maksuja yhteisvastuurahastoon.

43. Siitä, että kyseessä oleva vastuu on luonteeltaan *toissijaista* ja tulee siis kyseeseen vain, jos jätteiden takaisintuonnista,

24 — Ks. edellä 38 kohta.

25 — Ks. edellä 7—9 kohta.

niistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä aiheutuvia kuluja ei ole mahdollista saattaa asianomaisen viejän vastattaviksi, seuraa, että Saksan liittotasavallan — ja siis rahaston — suoritukset ovat tarpeen asetuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla juuri niissä (jätteiden laitonta siirtoa koskevissa) tapauksissa, joissa asianomaiset viejät eivät ole suorittaneet rahastoon maksuja tai eivät ainakaan ole suorittaneet niitä säädettyä määrää. [26]

44. Ei voida tosin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että yhteisvastuurahaston suoritukset ovat tarpeen myös sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksen 27 artiklassa säädetty pakollinen takuu on tosiasiallisesti olemassa. Näin voi kuitenkin tapahtua vain, jos kyseinen takuu osoittautuu jostain syystä riittämättömäksi tai tehottomaksi ja jos viejä ei pysty selviytymään aiheutuneista kustannuksista. Kyseessä on näin ollen mahdollisuus, joka on paljon epätodennäköisempi kuin se mahdollisuus, että rahaston suoritukset ovat tarpeen jätteiden laittomien siirtojen tapauksissa, joissa ilmoitusta ei ole tehty ollenkaan (ja joissa voidaan siis olettaa, että vastuussa oleva viejä ei ole tiedossa, että asetuksen 27 artiklassa säädettyä takuuta ei ole annettu ja että rahastoon ei ole suoritettu maksua) tai joissa ilmoitus on virheellinen tai väärennetty (ja joissa niin edellä mainittua takuuta kuin rahastoon suoritettavaa maksuakaan ei siis ole määritetty oikein).

26 — Ne eivät ole luonnollisestikaan myöskään antaneet asetuksen 27 artiklassa säädettyä takuuta tai vakuutusta tai ovat antaneet sellaisen määrältään riittämättömänä.

45. Tässä tilanteessa en ymmärrä, mikä on se varma ja määritetty etu, jonka viejä, joka suorittaa maksuja yhteisvastuurahastoon, voisi saada valtion toissijaisen vastuun perusteella, niin että rahastoon suoritettavaa maksua voitaisiin pitää oikeasuhteisena korvauksena tästä edusta.

46. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että Saksan hallituksen esittämät väitteet, joiden mukaan yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu on luonteeltaan korvaus, on hylättävä.

C *Kysymys siitä, onko riidanalaista maksua pidettävä toimenpiteenä, josta yhteisön oikeudessa säädetään tavaroiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

47. Kuten olen jo todennut, [27] EY 23 ja EY 25 artiklan väitetyn rikkomisen kiistääkseen Saksan liittotasavalta vetoaa eräisiin yhteisöjen tuomioistuimen antamiin tuomioihin, joiden mukaan yhteisön oikeudessa säädettyjen vienti- tai tuonti-

27 — Ks. edellä 25 kohta.

tarkastusten yhteydessä perittävät maksut eivät tietyin edellytyksin ole vaikutukseltaan tulleja vastaavia maksuja. Saksan hallitus väittää, että yhteisvastuurahastoon suoritettavaa maksua on arvioitava vastaavalla tavalla. [28] Se muistuttaa erityisesti siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan nämä maksut eivät ole vaikutukseltaan tulleja vastaavia maksuja, jos ne peritään sellaisten tarkastusten yhteydessä, jotka ovat pakollisia ja yhtenäisiä kaikille kyseessä oleville tuotteille yhteisössä, jos niistä säädetään yhteisön oikeudessa yhteisön yleisen edun vuoksi ja jos niillä on tarkoitus edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Lisäksi nämä maksut eivät saa suuruudeltaan ylittää kyseisten tarkastusten tosiasiallisia kustannuksia. [29]

48. Saksan hallituksen mukaan kaikki nämä edellytykset täyttyvät esillä olevassa asiassa. Se katsoo ensinnäkin, että edellä mainittujen tarkastusten tapaan myös valtion toissijaisesta vastuusta säädetään yhteisön oikeudessa tavaroiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi, koska tämän vastuun avulla pyritään mahdollistamaan jätteiden liikkuvuus ja edistämään sitä ottamalla huomioon jätteiden erityisluonteesta johtuvat ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset. Saksan hallituksen mukaan tämä vastuu on pakollinen ja yhtenäinen kaikille jätteille yhteisössä. Lopuksi Saksan hallitus toteaa, että rahaston perustamislailla säädetyt maksut eivät suuruudeltaan ylitä niitä tosiasiallisia kustannuksia, joihin Saksan liittovaltio on sitoutunut kyseisestä vastuusta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi; niinpä jokainen maksu erikseen tarkasteltuna suhteutetaan siihen yksilölliseen etuun, jonka kukin toimija saa kyseisen vastuun perusteella.

49. Komissio kiistää Saksan hallituksen väitteet, ja sikäli kuin olen käsittänyt sen esittämät argumentit oikein, erityisesti sen, että asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa säädetyn toissijaisen vastuun tarkoituksena olisi mahdollistaa jätteiden vapaa liikkuvuus tai edistää sitä. Komissio kiistää myös sen, että rahaston perustamislaissa ja rahastoasetuksessa säädetyt riidanalaisen maksun laskentatavat mahdollistaisivat maksun määrän mukauttamisen kyseisestä toimenpiteestä aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia vastaavaksi siinä merkityksessä kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetaan. [30]

2. Arviointi asiasta

50. Katson, että komission esittämät väitteet ovat nytkin sekä edellä mainittua vastuuta koskevan tavoitteen arvioinnin osalta että viejien maksettavaksi tulevan maksun

28 — Saksan hallitus vetoaa paitsi asiassa Bauhuis annettuun tuomioon, johon myös komissio viittaa (ks. edellä alaviite 11), myös mm. asiassa C-111/89, Bakker Hillegom, 2.5.1990 annettuun tuomioon (Kok. 1990, s. I-1735).

29 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Saksa.

30 — Komissio vetoaa tältä osin edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa Bakker Hillegom annettuun tuomioon (14 kohta).

ja kyseisestä vastuusta aiheutuvien kustannusten välisen suhteen osalta olennaisilta osiltaan perusteltuja syistä, joita tarkastelen seuraavissa kohdissa.

a) Valtion toissijaisen vastuun luonnehtiminen toimenpiteeksi, jolla on tarkoitus edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta

51. Ensinnäkin myös minä katson, ettei asetuksessa N:o 259/93 säädettyä valtion toissijaista vastuuta voida luonnehtia toimenpiteeksi, jolla on tarkoitus edistää tavaroiden (tässä tapauksessa jätteiden) vapaata liikkuvuutta, samalla tavalla kuin sellaisiksi voidaan luonnehtia ne tarkastukset, joista oli kyse tuomioissa, joihin Saksan hallitus vetoaa. Vaikkei voidakaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että valtion toissijaisella vastuulla on epäsuorasti jätteiden vientiä edistävä vaikutus silloin, kun tämä vienti tapahtuu kyseisen asetuksen mukaisia ympäristötavoitteita noudattaen, sen pääasiallinen tarkoitus ja ensisijainen vaikutus on toinen, kuten olen edellä jo todennut. [31]

52. Niinpä kun tarkastellaan oikeuskäytäntöä, joka koskee tuotujen ja vietyjen tavaroiden tarkastusten yhteydessä perittyjen maksujen laillisuutta, on todettava, että kyseisissä tapauksissa oli päinvastoin kyse toimenpiteistä, joiden *ensisijaisena ja pääasiallisena* tavoitteena oli poistaa yhteisön sisäisen kaupan — tosiasialliset tai mahdolliset — esteet, jotka johtuivat EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on tullut EY 30 artikla) mukaisten toimenpiteiden yksipuolisesta soveltamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisillä toimenpiteillä oli tarkoitus helpottaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Tämä onkin ymmärrettävää, sillä kun otetaan huomioon, että tällaisilla tarkastuksilla pyritään poistamaan kaupan esteet, sillä seikalla, että viejien ja tuojien maksettaviksi saatetut tarkastuskustannukset vaikuttavat kyseisten tavaroiden hintoihin, ei ole sinänsä tulleille ominaista vaikutusta eli niillä ei rajoiteta näiden tavaroiden liikkuvuutta. [32]

53. Jos tarkastelen vain asianosaisten mainitsemia tuomioita, voin esimerkiksi todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Bauhuis antamassaan tuomiossa [33] katsonut, että maksut, jotka elävien eläinten viennin yhteydessä peritään direktiivin 64/432/ETY [34] mukaisesti suoritetuista terveystarkastuksista, ovat sopusoinnussa vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevan kiellon kanssa, sillä kyseisellä direktiivillä nimenomaisesti pyritään poistamaan

31 — Ks. edellä 36 ja 37 kohta.

32 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bauhuis, tuomion 27—31 kohta. Tämä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että sellaisten verojen tai muiden maksujen periminen, joilla on tarkoitus korvata vastaavanlaisista tarkastuksista aiheutuvat kustannukset, voi kuitenkin vaikuttaa kielteisesti tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, sikäli kuin asianomainen jäsenvaltio määrää tällaisista veroista ja maksuista yksipuolisesti. Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Saksa antamassaan tuomiossa (14 ja 15 kohta) yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi, että tämä vaikutus voitaisiin poistaa vain antamalla sellaisia yhteisön säännöksiä, joilla pyrittäisiin yhdenmukaistamaan kyseisten tarkastusten rahoitustavat (ks. tältä osin edellä alaviitteessä 12 mainittu asia komissio v. Alankomaat).

33 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia.

34 — Eläinten terveyteen liittyvistä ongelmista yhteisön sisäisessä nautaeläinten ja sikojen kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/432/ETY (EYVL P 121, s. 1977).

eläinten terveyttä koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroista johtuvat kaupan esteet ottamalla käyttöön yhdenmukaistettu tarkastusjärjestelmä. [35] Asiassa komissio vastaan Alankomaat [36] ja asiassa Bakker Hillegom [37] antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on todennut samalla tavoin laillisiksi maksut, jotka peritään viennin yhteydessä suoritetuista kasvinsuojelutarkastuksista, joista määrätään rajoilla tapahtuvien kaksoistarkastusten poistamiseksi kansainvälisessä yleissopimuksessa, jonka sopimuspuolia kaikki jäsenvaltiot ovat. [38] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Saksa [39] antamassaan tuomiossa katsonut, että on lainmukaista periä maksu niiden kustannusten korvaamiseksi, jotka aiheutuvat eläinten tuonnin yhteydessä suoritetuista eläinlääkärintarkastuksista, jotka on yhdenmukaistamisen puitteissa otettu käyttöön direktiivillä 81/389/ETY eläinkuljetuksia koskevien kansallisten lainsäädäntöjen eroista johtuvien kaupan teknisten esteiden poistamiseksi. [40]

54. Päämäärä, johon asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa säädetyllä jäsenvaltioiden toissijaisella vastuulla pyritään, poikkeaa sitä vastoin olennaisesti siitä päämäärästä, johon edellä mainituilla toimenpiteillä pyritään, sillä kuten olen edellä jo todennut, [41] toissijainen vastuu ei mielestäni ole toimenpide, jolla on tarkoitus edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta siinä merkityksessä kuin vienti- tai tuontitarkastusten yhteydessä perittäviä maksuja koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetaan. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että käsitteellä "toimenpide, jolla on tarkoitus helpottaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta" rajataan tässä yhteydessä EY 23 ja EY 25 artiklassa määrätystä vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevasta perustavanlaatuisesta kiellosta tehtävän poikkeuksen ulottuvuus. [42] Tämän vuoksi on selvää, että tätä käsitettä on tulkittava suppeasti ja sen soveltamisalan ulkopuolelle on näin ollen suljettava toimenpiteet, joilla ei ensisijaisesti ja pääasiallisesti pyritä tähän tavoitteeseen.

b) Toimijoilta perittävien maksujen ja kyseessä olevan toimenpiteen tosiasiallisten kustannusten välinen suhde

55. Toiseksi on todettava, että yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu ei mielestäni täytä myöskään oikeuskäytännössä asetettua toista edellytystä, joka koskee tarkastuskustannusten ja toimijalta perittävän veron tai maksun suuruuden välistä suhdetta. Kuten tunnettua, yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa

35 — Tuomion 16—19 kohta.

36 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia.

37 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia.

38 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia komissio v. Alankomaat (tuomion 11—13 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bakker Hillegom (tuomion 11 kohta). Kyseessä on Roomassa 6.12.1951 allekirjoitettu kansainvälinen kasvinsuojeluyleissopimus (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, 1952, nro 1963). Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi asiassa komissio v. Alankomaat antamassaan tuomiossa (12 kohta) korostanut tämän yleissopimuksen tavoitteiden ja edellä mainitun direktiivin 64/432/ETY tavoitteiden välistä samankaltaisuutta.

39 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia.

40 — Tuomion 12 kohta.

41 — Ks. edellä 51 kohta.

42 — Julkisasiamies Jacobs totesi näin edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa Bakker Hillegom 6.3.1990 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (13 kohta), vaikka siinä tosin oli kyse toisesta edellytyksestä, joka koski tarkastuksista aiheutuvien kustannusten ja tarkastusten toteuttamisesta perittyjen maksujen suuruuden välistä suhdetta (ks. jäljempänä).

Bakker Hillegom antamassaan tuomiossa selventänyt tämän edellytyksen ulottuvuutta toteamalla, että sen "voidaan katsoa täyttyvän ainoastaan, jos maksun suuruuden ja sen konkreettisen tarkastuksen, jonka johdosta maksu peritään, välillä on *välitön yhteys*", ja että "tällainen yhteys on olemassa, kun maksun suuruus lasketaan tarkastuksen keston, siihen palkattujen henkilöiden lukumäärän, materiaali- ja yleiskustannusten tai mahdollisesti muiden vastaavanlaisten tekijöiden perusteella, mikä ei sulje pois tarkastuskustannusten kiinteämääräistä arviointia käyttämällä esimerkiksi kiinteää tuntiveloitusta".[43] Asianomaisen taloudellisen toimijan maksettavaksi saa näin ollen vyöryttää ainoastaan sellaisen *konkreettisen tarkastuksen tosiasialliset kustannukset*, jonka yhteydessä tätä toimijaa vaaditaan maksamaan kyseinen vero tai maksu.

56. Tämän asian asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että sen maksun suuruus, joka jokaisen toimijan on maksettava yhteisvastuurahastoon, lasketaan vietyjen jätteiden painon ja lajin perusteella ja että ne rahastomaksut, joita ei ole käytetty kolmen vuoden kuluessa, palautetaan maksuja maksaneille näiden suorittamien maksuosuuksien mukaisesti.[44] Tällä tavalla rakennettu järjestelmä voisi todellakin lähtökohtaisesti antaa aiheen katsoa, että jätteiden viejien maksettaviksi saatetut maksut vastaavat viime kädessä niitä kustannuksia, joita Saksan liittotasavallalle aiheutuu asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa säädettyä toissijaista vastuuta koskevien velvoitteiden täytäntöönpanosta.[45] Huomautan kuitenkin siitä, että vaikka asia olisikin näin, kyseessä olisi kuitenkin viejiltä perittävien maksujen ja rahastolle aiheutuvien menojen *kokonaismäärien* välinen vastaavuus. Tällainen vastaavuus ei kuitenkaan riitä täyttämään rahastomaksujen ja kustannusten välistä välitöntä yhteyttä koskevaa edellytystä, jonka on päinvastoin toteuduttava yksilöllisellä ja erityisellä tasolla, kuten juuri edellä totesin.

57. Tässä yhteydessä pätevät lisäksi ne samat näkökohdat, jotka edellä jo esitettiin käsitteestä "toimenpide, jolla on tarkoitus helpottaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta". Tämän käsitteen tapaan myös käsitteellä "välitön yhteys" määritellään vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevasta yleisestä kiellosta tehtävän poikkeuksen ulottuvuus ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.[46] Tästä syystä on myös todettava, että välittömän yhteyden käsitteen mukainen ei voi olla sellainen yleinen suhde, jonka todetaan vallitsevan — kuten nyt esillä olevassa asiassa — toimijoilta perittävien rahastomaksujen kokonaismäärän ja hallinnolle aiheutuvien kustannusten kokonaismäärän välillä.

58. Edellä esitetyistä näkökohdista riippumatta en ymmärrä, miten esillä olevassa

43 — Tuomion 12 ja 13 kohta. Kursivointi tässä.

44 — Rahaston perustamislain 8 §:n 1 momentin kuudes ja seitsemäs virke ja rahastoasetuksen 18 § (ks. myös edellä 14 ja 15 kohta).

45 — Voitaisiin tosin väittää, että rahastomaksuvelvolliset kantavat loppujen lopuksi niille myöhemmin palautettavienkin maksujen osalta taloudellisen rasitteen siltä ajalta, jonka nämä maksut ovat olleet rahaston käytettävissä. Tätä lisärasitetta ei voida perustella sillä, että rahastolle on aiheutunut kustannuksia asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta jätteiden takaisintuonnista tai hyödyntämisestä.

46 — Ks. edellä 54 kohta ja alaviite 42.

asiassa voitaisiin asiassa merkityksellisten yhteisön ja Saksan oikeuden säännösten valossa väittää, että jätteiden viejien maksettaviksi tulevien rahastomaksujen ja hallinnon tältä osin konkreettisesti toteuttamasta toiminnasta aiheutuvien kustannusten välillä on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu välitön yhteys. Olen edellä jo esittänyt ne syyt, joiden perusteella katson, että asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toissijainen vastuu ei ole sellainen palvelu, joka annettaisiin yksilöllisesti ja tosiasiallisesti jokaiselle jätteiden viejälle. Samojen syiden perusteella voidaan katsoa, ettei rahastomaksujen ja kustannusten välillä ole välitöntä yhteyttä. Kuten olen todennut, toissijainen vastuu voi merkitä enintään kollektiivisen ja epätarkan edun antamista asianomaisten taloudellisten toimijoiden koko ryhmälle; tämän vuoksi ei voida selvästikään selvittää, onko tällä vastuulla vaikutusta ja missä määrin tiettyyn toimijaan, eikä näin ollen myöskään määrittää kustannuksia, jotka kyseisen toimijan olisi maksettava.[47]

59. Muuhun johtopäätökseen ei voitaisi päätyä myöskään silloin, jos tarkastellaan niitä tapoja, joilla Saksan liittotasavalta panee konkreettisesti täytäntöön asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuutensa. Kuten edellä on käynyt ilmi, rahastosta nimittäin maksetaan varoja siitä riippumatta, onko asianomainen toimija suorittanut rahastoon maksuja vaiko ei, ja varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa maksuja ei ole suoritettu. Näin ollen tämänkin näkökohdan perusteella on mielestäni mahdoton osoittaa, että yksittäiseltä toimijalta vaaditun rahastomaksun suuruuden ja rahaston toiminnasta — vaikka se tapahtuisikin kyseiseen toimijaan nähden — aiheutuvien kustannusten välillä olisi yhteys.[48]

60. Tämän jälkeen on mielestäni joka tapauksessa vielä korostettava, että toimijat ovat jo asetuksen N:o 259/93 33 artiklan 1 kohdan mukaisesti velvollisia maksamaan jätteiden vientiä koskevasta ilmoitusmenettelystä ja mahdollisesti tarpeellisista tarkastuksista aiheutuvat hallinnolliset kulut riippumatta siitä, että ne ovat velvollisia suorittamaan maksuja yhteisvastuurahastoon.[49] Mielestäni enintään näiden hallinnollisten kulujen — eikä rahastoon suoritettavien maksujen — ja yhteisön lainsäädännön mukaisten velvoitteiden välillä voisi olla yhteys.

61. Katson näin ollen, ettei Saksan hallituksen väitteitä voida hyväksyä tältäkään osin.

D *Loppupäätelmät*

62. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että 30.9.1994 annetulla lailla perus-

47 — Ks. edellä 40 kohta.

48 — Ks. edellä 43 ja 44 kohta.

49 — Ks. Saksan hallituksen 21.1.2000 päivätty vastaus perusteltuun lausuntoon (kanteen liite 4, s. 14).

tettuun yhteisvastuurahastoon suoritettava maksu kuuluu EY 23 ja EY 25 artiklassa määrätyn kiellon soveltamisalaan ja että näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan.

IV Oikeudenkäyntikulut

63. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kanne on mielestäni hyväksyttävä ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, ehdotan, että Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Ratkaisuehdotus

64. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 23 ja EY 25 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se perii sen alueelta tapahtuvista jätteiden siirroista pakollisen maksun, joka on suoritettava 30.9.1994 annetulla lailla perustettuun yhteisvastuurahastoon.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.