

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

23 päivänä syyskuuta 2004¹

1. Esillä olevassa asiassa on jälleen kerran tulkittava asetusta (ETY) N:o 259/93,² jossa määritellään jäsenvaltioiden välisiä jätteiden siirtoja koskevat edellytykset ja menettelysäännöt. Asiassa on selvítettävä, voiko toimivaltainen viranomainen maassa, josta jätteen siirto on suoritettava, ns. lähettävä toimivaltainen viranomainen, vastustaa ja missä määrin tätä siirtoa, kun edellytykset, joilla kyseiset jätteet on hyödynnettävä vastaanottavassa valtiossa, eivät vastaa sen omassa valtiossa sovellettavia standardeja tai sen kansallista lainsäädäntöä, jotka ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa.

valtiossaan sovellettaviin terveyden- ja ympäristönsuojelua koskeviin säännöksiin, kun ne ovat vastaanottavassa valtiossa voimassa olevia säännöksiä tiukemmat.

3. Ennen pääasian tosiseikkojen selostamista palautan lyhyesti mieleen yhteisön politiikan kehityksen ja periaatteet ympäristönsuojelun alalla sekä asian kannalta merkityksellisimmät johdetun oikeuden säännökset kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annettavaa vastausta varten.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tässä asiassa täsmentää, mitkä ovat lähettävän toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuudet jätteiden siirtomenettelyssä, ja tarvittaessa, estääkö asetuksessa säädetty hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vapaa liikkuvuus tätä viranomaista vetoamasta omassa

I Yhteisön oikeus

A Yhteisön ympäristöpolitiikka

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

² — Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annettu neuvoston asetukset (EYVL L 30, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/368/EY (EYVL L 165, s. 20; jäljempänä *asetus*).

4. Ympäristönsuojelu on viime aikoina vakiinnutettu asteittain yhteisön oikeudessa.

Alkuperäisissä perustamissopimuksissa tätä käsitettä ei tunnettu lainkaan tai lähes lainkaan.³ Yhteisöjen tuomioistuim on oikeuskäytännössään asiassa ADBHU 7.2.1985 antamassaan tuomiossa⁴ todennut sen olevan "yksi yhteisön keskeisistä tavoitteista" ja tunnustanut sen merkitsevän näin ollen pakottavaa vaatimusta, jolla voidaan perustella tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat kansalliset toimenpiteet. Vuonna 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan tullessa voimaan yhteisön toiminta ympäristönsuojelun alalla sai oikeudellisen perustan primaarioikeudessa, kun EY:n perustamissopimukseen lisättiin 130 r, 130 s ja 130 t artikla.⁵ Euroopan unionista tehdylle sopimuksella, joka allekirjoitettiin Maastrichtissa 7.2.1992, tämä toiminta sai täysimääräisen politiikan aseman. Amsterdamin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.5.1999, vahvistettiin vielä tämän politiikan etusija-asemaa, kun EY 6 artiklaan sisällytettiin tässä tarkoituksessa vahvistettu periaate, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä muuhun yhteisön politiikkaan ja joka sisällytettiin kyseisen yhteisön perustana olevia periaatteita koskevaan perustamissopimuksen osaan.

5. Yhteisön ympäristöpolitiikalla on pyritävä EY 174 artiklassa lueteltuihin neljään tavoitteeseen. Ensimmäinen niistä koskee

ympäristön laatua sen säilyttämisen, suojelun ja parantamisen osalta. Toisena tavoitteena on ihmisten terveyden suojelu. Kolmas tavoite koskee luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä. Neljäntenä tavoitteena on sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

6. Ympäristöpolitiikan perustana ovat seuraavat neljä periaatetta: ennalta varautumisen periaate, jonka nojalla voidaan toteuttaa välittömiä toimenpiteitä vakavan ja korjaamattoman uhan kohdistuessa ympäristöön; ennalta ehkäiseviä toimia koskeva periaate, jonka mukaan olisi jo alun perin estettävä saasteiden tai ympäristövahinkojen syntyminen toteuttamalla toimenpiteitä tiedossa olevan riskin poistamiseksi; periaate, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja jonka mukaan toimenpiteen on kohdistuttava ympäristövaiikutuksen suoraan tai välillisesti aiheuttaneeseen tapahtumaan ja jota ilmentävät jätteen siirtoja koskevassa yhteisön lainsäädännössä ns. omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet, ja ns. saastuttaja maksaa -periaate, jonka mukaan saastumisen riskin tai saastumisen aiheuttajan on vastattava ennalta ehkäisemisen tai korjaamisen kustannuksista.

3 — Rooman sopimuksista EY:n perustamissopimuksessa ei ollut yhtään erityistä ympäristöä koskevaa määräystä ja Euratomin perustamissopimukseen sisältyi luku väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemisesta ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta. EHTY:n perustamissopimuksessa oli puolestaan 55 artikla, joka koski työntekijöiden turvallisuutta.

4 — Asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 13 kohta).

5 — EY:n perustamissopimuksen 130 r ja 130 s artiklasta on muutettuina tullut EY 174 ja EY 175 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 130 t artiklasta on tullut EY 176 artikla.

7. Korostettakoon vielä, että yhteisön toiminnan ympäristönsuojelun alalla on tähdätävä suojelun korkeaan tasoon. Tämä EY 2 artiklassa Amsterdamin sopimuksesta lähtien vahvistettu vaatimus on toistettu useissa EY:n perustamissopimuksen artikloissa.⁶

jopa antaa kansallisia poikkeavia säännöksiä, kunhan viimeksi mainitut perustuvat uusiin tieteellisiin todisteisiin.⁷

8. Yhteisön toimivalta ympäristöasioissa ei ole yksinomainen. Toisaalta sitä koskee toissijaisuusperiaate. Toisaalta jäsenvaltioilla on yhteisön kanssa rinnakkainen toimivalta. EY 176 artiklan mukaisesti silloin, kun yhteisö on toteuttanut suojatoimenpiteitä, jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä. Tämä rinnakkainen toimivalta ilmenee myös suojalausekkeina, joiden nojalla jäsenvaltio voi yhteisön toteutettua sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevan yhdenmukaistamistoimenpiteen pitää voimassa EY 30 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten tai ympäristönsuojelun vaatimusten täyttämiseksi kansallisia poikkeavia toimenpiteitä tai

9. Tulevaisuudessa yhteisön ympäristöoikeutta koskevat periaatteet voivat saada yhä suuremman merkityksen, sillä ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista, jonka valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät 18.6.2004, vahvistetaan Euroopan unionin yhdeksi tavoitteeksi Euroopan ja koko maapallon kestävä kehitys sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen.⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joka julistettiin 7.12.2000 Nizassa ja joka on sisällytetty edellä mainitun perustuslakiehdotuksen toiseen osaan, todetaan puolestaan, että ”ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti”.⁹ Todettakoon vielä, että ympäristönsuojelu mainitaan useiden jäsenvaltioiden perustuslaeissa.¹⁰

7 — EY 95 artiklan 4 ja 5 kohta. Ks. myös EY 174 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu suojalauseke.

8 — 3 artiklan 3 ja 4 kohta.

9 — 37 artikla.

10 — Ks. mm. Belgian kuningaskunnan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Unkarin tasavallan perustuslait. Lisäksi Ranskan kansalliskokous on juuri hyväksynyt perustuslakiinsa tukeutuvan ympäristöä koskevan peruskirjan.

6 — EY 2 artikla, EY 95 artiklan 3 kohta ja EY 174 artiklan 2 kohta.

B Jätteiden siirtoja koskeva yhteisön lainsäädäntö

1. Direktiivi

10. Direktiivillä 75/442/ETY,¹¹ jonka sovellettavat säännökset on annettu perustamis-sopimuksen 130 s artiklan perusteella, jossa annetaan Euroopan unionin neuvostolle oikeus toteuttaa yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, pyritään korkeatasoisen ympäristön-suojelun takaamiseen.¹² Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan sen lisäksi, että ne varmistavat vastuuntuntoisen jätteistä huolehtimisen ja niiden hyödyntämisen, toteutettava toimenpiteitä jätteen tuottamisen rajoittamiseksi, erityisesti edistämällä puhtaita teknologioita ja tuotteita, jotka voidaan kierrättää ja käyttää uudelleen.¹³ Sillä pyritään niin ikään vähentämään jätteiden siirtoja perustamalla yhtenäinen ja riittävä jätehuoltoverkosto, jonka avulla yhteisö voi itse varmistaa tuottamistaan jätteistä huolehtimisen ja myös jäsenvaltiot voivat tähdätä tähän tavoitteen.

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

12. Sen 7 artiklassa säädetään, että muun muassa 4 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden on laadittava niin pian kuin mahdollista yksi tai useampia jätehuoltosuunnitelmia.

13. Siinä säädetään niin ikään, että jätteistä huolehtivilla ja niitä hyödyntävillä yrityksillä on oltava lupa ja että nämä yritykset on tarkastettava.¹⁴

2. Asetus

11. Sen 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on toteutet-

14. Myös asetus on annettu perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella. Sillä korvataan direktiivi 84/631/ETY¹⁵ ja pannaan täytäntöön yhteisössä 22.3.1989 tehty Baselin yleissopimus vaarallisten jätteiden

11 — Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32; jäljempänä direktiivi).

12 — Direktiivin 91/156 ensimmäinen ja neljäs perustelukappale.

13 — Direktiivin 91/156 neljäs perustelukappale.

14 — Direktiivin kymmenes perustelukappale ja 9–14 artikla.

15 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvon-
nasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä 6.12.1984
annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 326, s. 31).

maan rajat ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvonnasta.¹⁶ Sen tarkoituksena on yhdenmukaisen järjestelmän luominen sellaisten menettelyjen osalta, joiden mukaan jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelemiseksi.¹⁷

15. Asetuksen II osastossa säädetään jäsenvaltioiden välisiin jätteiden siirtoihin sovellettavasta menettelystä. Kyseisen II osaston A luku, joka kattaa 3–5 artiklan, koskee huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä, ja saman osaston B luku, joka sisältää 6–11 artiklan, koskee hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevat säännökset eivät ole yhtä pakottavia kuin huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevat säännökset. Ero huolehdittavaksi ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden käsittelyssä selittyy yhteisön lainsäätäjän pyrkimyksellä varmistaa hyödyntämiselle annettava etusija.¹⁸ Hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä kos-

kevia valvontamenettelyjä ei voida lähtökohdaisesti soveltaa asetuksen liitteessä II olevassa vihreässä luettelossa oleviin jätteisiin, joiden ei katsota aiheuttavan vaaraa ympäristölle. Jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen on määritelty direktiivissä, johon asetuksessa nimenomaisesti viitataan.¹⁹

16. Asetuksen mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka haluaa siirtää huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä jäsenvaltiosta toiseen, eli ns. ilmoituksen tekijän on annettava siirtosuunnitelmansa tiedoksi jätteen vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle sekä lähettävälle ja kauttakulkuvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, samoin kuin jätteen vastaanottajalle.²⁰ Kukin jäsenvaltio voi kuitenkin säätää, että ilmoituksen tekijän sijasta tämän ilmoituksen tekee jätteen lähettävä toimivaltainen viranomainen.²¹

17. Asetuksen yhdeksännen perustelukappaleen mukaan tämän ilmoituksen tarkoituksena on se, että eri toimivaltaisilla viranomaisilla "olisi tarvittavat tiedot erityisesti jätteiden lajista, niiden siirroista, huollosta tai hyödyntämisestä niin, että ne voivat toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi,

16 — Jäljempänä Baselin yleissopimus. Tämä yleissopimus, jonka osapuolia myös jäsenvaltiot ovat, on laadittu Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelman puitteissa. Se on hyväksytty yhteisön puolesta 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1). Kyseisen yleissopimuksen teksti on liitetty päätökseen. Baselin yleissopimuksen perustana ovat seuraavat periaatteet: ensinnäkin jätteiden tuottamisen vähentäminen vähimmäismäärään (4 artiklan 2 kohdan a alakohta); toiseksi maan rajat ylittävien jätteiden siirtojen vähentäminen vähimmäismäärään (4 artiklan 2 kohdan d alakohta); kolmanneksi omavaraisuus, jonka mukaisesti osapuolet sitoutuvat hyödyntämään jätteet valtiossa, jossa ne on tuotettu (4 artiklan 2 kohdan b alakohta) ja neljänneksi järkevä jätehuolto eli jätehuolto, jolla taataan ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen (2 artiklan 8 kohta).

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

18 — Asia C-203/96, Dusseldorp ym., tuomio 25.6.1998 (Kok. 1998, s. I-4075, 33 kohta).

19 — Asetuksen 2 artiklan i ja k kohta.

20 — Asetuksen 3 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta.

21 — Asetuksen 3 artiklan 8 kohta ja 6 artiklan 8 kohta.

mukaan lukien mahdollisuus esittää perusteltuja vastalauseita siirroille". Asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa, joka kuuluu siis hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskeviin säännöksiin, säädetään seuraavaa:

— jos ilmoituksen tekijä tai vastaanottaja on aikaisemmin syyllistynyt laittomiin siirtoihin; — —

tai

"a) Jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan:

— jos siirto on ristiriidassa asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden tekemistä kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden kanssa,

— direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti,

tai

tai

— jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä.

— jos se ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen,

b) Kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan tämän artiklan a alakohdan toisen, kolmannen ja neljännen luetelmakohdan perusteella."

tai

II Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti . talauseen suunnitelmaa vastaan 17.1.2000. Tämä vastalause perustui asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäiseen ja toiseen luetelmakohtaan.

18. EU-Wood-Trading GmbH,²² kotipaikka Frankfurt-am-Main (Saksa), ilmoitti 23.11.1999 lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH:lle aikomuksestaan siirtää 3 500 tonnia puujätettä Italiaan. Kyse oli muun muassa maalatusta tai käsitellystä vanhan puutavaran purkujätteestä, huonekalupuusta tai verstaiden puujätteestä. Siirrettävä jäte oli tarkoitettu hyödynnettäväksi lastulevyn valmistuksessa. Vuoden 1999 marraskuun puolivälissä tehdyn analyysin mukaan puujätteen lyijypitoisuus oli 47 mg kuiva-ainekiloa kohti.²³

19. Lähettävä toimivaltainen viranomainen, jolla oli kansallisen lainsäädännön nojalla velvollisuus varmistaa siirtosuunnitelmien välittäminen, ilmoitti riidanalaisesta suunnitelmasta vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle 1.2.2000. Vastaanottava toimivaltainen viranomainen ei vastustanut kyseistä suunnitelmaa. Sen sijaan lähettävä toimivaltainen viranomainen esitti itse vas-

20. Lähettävä toimivaltainen viranomainen katsoi mainitun ensinnäkin ensimmäisen luetelmakohdan perusteella, että suunnitellulla siirrolla rikotaan direktiivin 4 artiklaa, jonka mukaan jätteet on hyödynnettävä tai niistä on huolehdittava aiheuttamatta vaaraa ihmisten terveydelle, sillä näiden jätteiden lyijypitoisuus ylittää Rheinland-Pfalzin osavaltion ympäristöministeriön hyödyntämisestä annetussa ohjeessa vahvistetun raja-arvon. Tällaisen puujätteen käyttäminen lastulevytuotannossa johtaa lyijyn kerääntymiseen materiaalinkiertäyksessä ja aiheuttaa vaaraa hyödyntämisestä vastaavien työntekijöiden sekä näiden lastulevyjen käyttäjien terveydelle.

21. Tämän jälkeen lähettävä toimivaltainen viranomainen katsoi asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan perusteella, että suunnitellulla siirrolla rikotaan terveyden- ja ympäristönsuojelua koskevaa kansallisen oikeuden säännöstä,²⁴ jolla kielletään sellainen jätteiden hyödyntäminen,

22 — Jäljempänä Wood Trading.

23 — Tämänkaltaiset jätteet kuuluivat tosiseikkojen tapahtumalain mukaan oranssiin luetteloon, joka sisältyy asetuksen liitteeseen III, otsikon AC 170 alle, minkä vuoksi sen siirtoon hyödyntämistä varten oli sovellettava asetuksessa säädettyä pakollista valvontamenettelyä.

24 — Kyseessä on ennakkoratkaisupyyntöön esittämistä koskevan päätöksen mukaan 27.9.1994 annettu Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (BGBl. I, s. 2705).

joka johtaa haitallisen aineen kerääntymiseen materiaalinkierätyksessä.

22. Wood Trading teki tästä vastalauseesta oikaisuvaatimuksen, jonka tueksi se toimitti toisen kyseisiä jätteitä koskevan analyysin, jonka mukaan lyijypitoisuus oli 23 mg kuiva-ainekiloa kohti ja arseenipitoisuus 3,4 mg kuiva-ainekiloa kohti. Lähettävä toimivaltainen viranomaisena pysyi esittämässään vastalauseessa ja katsoi, että puujätteen siirron kieltämiseksi esitetyt kaksi perustetta olivat edelleenkin oikeutettuja näiden jätteiden arseenipitoisuuden vuoksi.

23. Verwaltungsgericht Mainzin hylättyä Wood Tradingin kanteen se valitti ennakko-ratkaisupyyntön esittäneeseen tuomioistui-meen, jota se vaati toteamaan, että lähettävän toimivaltaisen viranomaisen esittämä vasta-lause on lainvastainen. Wood Trading väitti, että kyseinen viranomaisena voi esittää vasta-lauseita asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan nojalla ainoastaan perusteilla, jotka koskevat jätteiden kuljetusehtoja eikä niiden hyödyntämisedellytyksiä vastaanotta-vassa valtiossa. Muussa tapauksessa jäsen-valtio voisi Wood Tradingin mukaan nostaa itsensä ympäristön vartijaksi toisessa jäsen-valtiossa, ja se olisi myös jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta koskevan periaatteen vastaista. Ainoastaan vastaanottava toimival-tainen viranomaisena voi siis sen mielestä esittää vastalauseita, jotka perustuvat sen valtiota koskevaan siirron osaan. Lisäksi

tällainen lähettävän toimivaltaisen viran-omaisen esittämä vastalause, jolla ylitetään asetuksen tyhjentävät säännökset, merkitsisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta. Wood Trading on niin ikään väittänyt, ettei tämä vastalause voi perustua myöskään EY 176 artiklaan, jonka nojalla neuvoston EY 175 artiklan nojalla toteuttamat toimenpiteet eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpi-teitä, sillä tällaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa vain kansallisten intressien suojaa-miseksi.

24. Lähettävä toimivaltainen viranomaisena on puolustuksessaan todennut, että asetuk-sen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu siirto ei koske ainoastaan jätteiden kuljetusta vaan myös kaikkia kuljetuksen välivaiheita lopulliseen määränpäähän asti, minkä vuoksi kaikki kyseessä olevat viran-omaiset ovat toimivaltaisia tutkimaan, ettei hyödyntämisestä aiheudu vaaraa terveydelle ja ympäristölle. Se on lisäksi väittänyt, että näiden jätteiden käyttäminen lastulevyissä aiheuttaa vaaraa terveydelle ja ympäristölle Saksassa, koska näitä lastulevyjä voidaan tuoda sinne. Lisäksi kyseisen viranomaisen mukaan oikeuskäytännöstä ja etenkin asiassa ASA 27.2.2002 annetusta tuomiosta²⁵ seu-raa, että myös hyödyntäminen kuuluu lähet-tävän toimivaltaisen viranomaisen valvonnan alaisuuteen.

25 — Asia C-6/00, ASA, tuomio 27.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1961).

III Ennakkoratkaisukysymykset

25. Näillä perusteilla Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Saksa) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat viisi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Voidaanko — — asetuksen — — 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla esittää hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan vastalause sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä jätetään noudattamatta — — direktiivin — — 4 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraavaa vaatimusta hyödyntää jätteet terveydensuojelun ja ympäristön kannalta turvallisella tavalla?

2) Jos näin on, saako vastaanottavan [toimivaltaisen] viranomaisen lisäksi myös lähettävä [toimivaltainen] viranomainen esittää tällaisen vastalauseen?

3) Jos näin on, saako vastaanottava [toimivaltainen] viranomainen käyttää sen arvioinnissa, tapahtuuko suunniteltu jätteiden hyödyntäminen vastaanotto-

paikkakunnalla terveydensuojelun ja ympäristön kannalta turvallisesti, perusteena lähettäjävaltiossa voimassa olevia standardeja myös silloin, jos ne ovat vastaanottovaltiossa voimassa olevia standardeja tiukempia?

4) Voidaanko asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan nojalla esittää hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan vastalause sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä rikotaan ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä?

5) Jos näin on, voiko lähettävä [toimivaltainen] viranomainen esittää sellaisen vastalauseen sillä perusteella, että jätteiden hyödyntämisellä rikotaan lähetyspaikkakunnalla voimassa olevia kansallisia säännöksiä?”

IV Asian arviointi

26. Kansallisen tuomioistuimen esittämiin viiteen ennakkoratkaisukysymykseen, jotka koskevat kaikki asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan tulkintaa, sisältyy kolme kysymystä. Ensinnäkin on selvitettävä, voidaanko näiden

säännösten perusteella esittää vastalauseita jätteiden siirtoa vastaan vastaanottavassa valtiossa suunnitellun hyödyntämisen perusteella (ensimmäinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys), toiseksi, onko lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella oikeus esittää tällaisia vastalauseita (toinen kysymys ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa), ja kolmanneksi, onko tällä viranomaisella oikeus esittää tällaisia vastalauseita omassa valtiossaan voimassa olevien säännösten perusteella, vaikka ne ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa sovellettavat säännökset (kolmas kysymys ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen loppu).

27. Aloitan tarkastelemalla ensimmäistä ja neljättä ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat mahdollisuutta esittää vastalauseita hyödyntämisen perusteella.

A Mahdollisuus esittää vastalauseita hyödyntämisen perusteella

28. Ensimmäisellä ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuimien kysyy, onko asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan tulkittava siten, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan esitettävät vastalauseet, jotka koskevat tälle hyödyntämiselle asetettuja edellytyksiä, voidaan esittää tämän säännöksen ensimmäisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä jätetään noudattamatta direk-

tiivin 4 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraavaa vaatimusta hyödyntää jätteet terveydensuojelun ja ympäristön kannalta turvallisella tavalla, ja tämän säännöksen toisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä rikotaan ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä.

29. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan osalta kansallinen tuomioistuin esittää tämän kysymyksen sen vuoksi, että tässä säännöksessä mainitaan nimenomaisesti ainoastaan direktiivin 7 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on laadittava jätehuoltosuunnitelmia ja jossa itsessään viitataan jätteiden siirtoihin.

30. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan osalta kansallinen tuomioistuin selittää, että sen epätietoisuus johtuu tämän säännöksen sanamuodosta, jossa annetaan ymmärtää, että vastalauseita voidaan esittää ainoastaan jätteiden kuljetuksen perusteella. Se korostaa niin ikään, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa annetaan kauttakulkuvaltion toimivaltaisille viranomaisille oikeus esittää vastalauseita vain 7 artiklan 4 kohdan

a alakohdan toisen, kolmannen ja neljännen luetelmakohdan perusteella. Tämä voisi merkitä sitä, ettei toisen luetelmakohdan perusteella voida esittää vastalauseita jätteiden hyödyntämistä koskevista edellytyksistä, sillä lähtökohtaisesti näillä viranomaisilla ei ole intressiä tällaisten vastalauseiden esittämiseen.

31. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa vielä yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen edellä mainitussa asiassa Dusseldorp ym. antamassaan tuomiossa²⁶ hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron osalta, että ”edistääkseen jätteiden hyödyntämistä koko yhteisössä, erityisesti tuomalla esiin kaikkein tehokkaimmat menetelmät, yhteisön lainsäätäjä on säättänyt, että tämän jätelajin on voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioissa niiden käsittelemistä varten, *edellyttäen että kuljetaminen ei aiheuta vaaraa ympäristölle*”.²⁷

32. Heti alkuun on mielestäni otettava kantaa edellä mainitussa asiassa Dusseldorp annetun tuomion kyseisen kohdan tulkintaan. En usko yhteisöjen tuomioistuimen halunneen tuossa kohdassa todeta, että vastalause hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan voitaisiin esittää ainoastaan perusteilla, jotka liittyvät näiden jätteiden kuljetusta koskeviin ehtoihin. Kyseisen tuomion taustalla oleva pääasia koski alankomaalaisen jätehuoltosuunnitelman määräystä, jonka mukaan öljynsuodat-

timien vienti toiseen jäsenvaltioon siellä hyödyntämistä varten oli kiellettyä, jos näiden suodattimien käsittely ulkomailla ei ollut laadultaan parempi kuin Alankomaissa. Arvioidakseen tämän säännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa Raad van State (Alankomaat) kysyi yhteisöjen tuomioistuimelta, voidaanko omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteita, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön tässä jätehuoltosuunnitelmassa, soveltaa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon. Tutkittuaan direktiivin ja asetuksen asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että näitä periaatteita voitiin soveltaa ainoastaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoon. Se selosti huolehdittavaksi ja hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavan erilaisen järjestelmän syitä ja totesi, että ainoastaan hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden avulla voidaan toteuttaa hyödyntämisen ensisijaisuuden periaatetta. Tässä yhteydessä se toi esiin kansallisen tuomioistuimen esittämän täsmennyksen syystä, jonka vuoksi yhteisön lainsäätäjä on halunnut suosia hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden liikkuvuutta.

33. Lisätessään lauseen, jonka mukaan tätä liikkuvuutta voidaan suosia ”edellyttäen että kuljettaminen ei aiheuta vaaraa ympäristölle”, yhteisöjen tuomioistuin näyttää halunneen vain muistuttaa, että tämä vapaa liikkuvuus ei ole ehdotonta ja että sitä koskevat turvallisuuteen liittyvät edellytykset. Mielestäni siitä, että tässä lauseessa mainitaan ainoastaan ”kuljettamisen” turvallisuus, ei voida perustellusti päätellä, että

26 — Tuomion 33 kohta.

27 — Ennakkoratkaisupyyntöön esittäneen tuomioistuimen kurisivointi.

kyseiset toimivaltaiset viranomaiset eivät voisi esittää vastalauseita suunniteltua jätteen siirtoa vastaan hyödyntämiselle asetettujen edellytysten vuoksi, sillä siitä ei ollut kyse Raad van Staten esittämässä kysymyksessä.

34. Tarkastelen seuraavaksi kahta kyseessä olevaa säännöstä.

1. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäinen luetelmakohta

35. Kuten kaikki asian käsittelyyn osallistuneet Wood Tradingia lukuun ottamatta, katson, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että tämän säännöksen nojalla voidaan esittää vastalauseita edellytyksistä, joilla hyödyntämisen täytyy tapahtua vastaanottavassa valtiossa. Tämä tulkinta perustuu mielestäni kyseisen säännöksen sanamuotoon, ja sitä vahvistavat sekä asetuksen systematiikka että sen tavoitteet.

36. Kyseisen säännöksen sanamuotoa tarkasteltaessa on huomattava, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäi-

sen luetelmakohdan mukaan jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan "direktiivin — ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti". Tämä ilmaisu "direktiivin mukaisesti" ei ole tässä tapauksessa kovin selvä, ja pitää paikkansa, että ainoastaan direktiivin 7 artikla mainitaan nimenomaisesti. Tätä säännöstä on mielestäni kuitenkin tulkittava kaikkein johdonmukaisimmalla tavalla siten, että vastalauseita voidaan esittää "direktiivin perusteella". Lisäksi adverbien "erityisesti" käyttö 7 artiklan edellä merkitsee sitä, että viittaus kyseiseen artiklaan on puhtaasti toteava ja että vastalauseita voidaan esittää myös direktiivin muiden säännösten perusteella. Toisin sanoen, tulkittavana oleva säännös on mielestäni ymmärrettävä siten, että vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan voidaan esittää, jos tämä siirto ei ole direktiivin säännösten mukainen. Tämä analyysi pätee myös useimpiin muihin säännöksen kieliversioihin.²⁸

37. Edellä on todettu, että direktiivin 4 artiklan mukaan "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 —". Luettaessa tätä artiklaa yhdessä ase-

28 — Englanniksi "in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof", saksaksi "gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7", espanjaksi "con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7", italiaksi "conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure" jne.

tuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan kanssa voidaan siis ajatella, että viimeksi mainitun säännöksen perusteella voidaan esittää vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan, jos näiden jätteiden hyödyntämiselle asetetut edellytykset voivat vaarantaa ihmisten terveyden tai aiheuttaa vahinkoa ympäristölle.

tojen lisäksi ilmoituksen tekijän on toimitettava tietoja edellytyksistä, joilla nämä jätteet on hyödynnettävä.³² Nämä tiedot kattavat siis kokonaisuudessaan ilmoituksen tekijän suunnitteleman jätteiden käsittelyprosessin siihen asti, kunnes jätteistä ei enää ole vaaraa terveydelle ja ympäristölle. Yhteisön lainsäätäjä on näin ollen halunnut, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset ovat ennen suunnittelun siirron toteuttamista tietoisia suunnitellusta hyödyntämisprosessista sen loppuun asti.³³ En ymmärrä, mitä muuta hyötyä näistä tiedoista voisi olla kuin mahdollistaa se, että toimivaltaiset viranomaiset voivat arvioida edellytyksiä, joilla hyödyntäminen on toteutettava, ja tarvittaessa vastustaa tätä siirtoa, jos tälle hyödyntämiselle asetetut edellytykset näyttävät niiden mielestä voivan aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

38. Tätä tulkintaa tukee asetuksen systemaatiikka. Edellä on todettu, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevat suunnitelmat on asetuksen liitteessä II olevassa vihreässä luettelossa mainittuja jätteitä lukuun ottamatta ilmoitettava jätteen lähettävälle, vastaanottavalle ja kauttakulkuvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Lisäksi tiedetään, että viranomaiset voivat tämän ilmoituksen perusteella esittää vastalauseen tällaista siirtoa vastaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tyhjentävästi luetelluilla perusteilla.²⁹ Tutkittaessa asetuksen 6 artiklaa, jonka 5 kohdassa täsmennetään tämän ilmoituksen tukena olevassa kuljetusasiakirjassa esitettävät tiedot, voidaan havaita, että hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen koostumuksesta ja määrästä³⁰ sekä kuljetusta koskevista yksityiskohdista³¹ esitettävien tie-

39. Tämän analyysin tueksi on vielä korostettava, että asetus sisältää useita säännöksiä,

32 — Nämä tiedot luettelaa asetuksen 6 artiklan 5 kohdan neljännessä kahdeksanteen luetelmakohdassa. Ilmoituksen tekijän on mainittava jätteen vastaanottaja, hyödyntämislaitoksen sijainti sekä sen luvan laji ja voimassaoloaika, jonka nojalla laitos toimii; direktiivin liitteessä II B tarkoitetut hyödyntämistoimet; kierrätyksessä syntyneiden jäännoistuotteiden suunniteltu huolehtimismenetelmä; kierrätettyjen aineiden määrä suhteessa jäännoistuotteisiin ja kierrätettyjen aineiden arvioitu arvo. Lisäksi neljännessä luetelmakohdassa täsmennetään, että "laitoksessa on oltava riittävät tekniset välineet kyseessä olevan jätteen hyödyntämiseksi sellaisissa olosuhteissa, joista ei ole vaaraa ihmisten terveydelle eikä ympäristölle".

33 — Sen takaamiseksi, että jätteiden käsittelyprosessi toteutetaan loppuun asti aiheuttamatta vaaraa terveydelle ja ympäristölle, asetuksen 27 artiklassa säädetään, että kaikilla kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla jätteiden siirroilla on oltava rahoitustakuu tai vakuutus, joka kattaa huolehtimisesta ja hyödyntämisestä aiheutuvat kulut. Tämä takuu maksetaan takaisin, kun on annettu todistus siitä, että jätteet ovat saapuneet määränpäähänsä ja että niistä on huolehdittu tai ne on hyödynnetty ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä.

29 — Asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897, 50 kohta).

30 — Asetuksen 6 artiklan 5 kohdan ensimmäinen luetelmakohta.

31 — Ibidem, toinen ja kolmas luetelmakohta.

jotka kiistatta vahvistavat toimivaltaisten viranomaisten oikeuden tarkistaa edellytykset, joilla jätteet on hyödynnettävä, ja vastustaa suunniteltua siirtoa hyödyntämistä koskevilla perusteilla.³⁴ Niinpä asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohhta sisältää viidennessä luettelamakohdassaan vastustamisperusteen, joka liittyy nimenomaisesti jätteiden hyödyntämiseen.³⁵ Lisäksi 26 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että sellaiset jätteiden siirrot ovat laittomia, jotka johtavat sellaiseen huolehtimiseen tai hyödyntämiseen, joka on ristiriidassa yhteisön tai kansainvälisten sääntöjen kanssa.³⁶

40. On syytä vielä viitata asetuksen tavoitteisiin, jotka on todettu sen yhdeksännessä

perustelukappaleessa. Kyseisen perustelukappaleen mukaan jätteiden siirrosta ilmoittamisen tarkoituksena on antaa toimivaltaisille viranomaisille tiedot paitsi jätteiden siirroista, myös niistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä niin, että ne voivat toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Tässä perustelukappaleessa vahvistetaan siten, että yhdenmukaistaessaan rajat ylittäviin jätteiden siirtoihin sovellettavat edellytykset ja menettelysäännöt yhteisössä yhteisön lainsäätäjä ei ole halunnut taata terveyden ja ympäristön suojelua ainoastaan jätteiden kuljetuksen yhteydessä vaan saavuttaa tämän tavoitteen myös niiden huolehtimalla tai hyödyntämällä tapahtuvan käsittelyn osalta. Tämän tavoitteen toteutuminen vaarantuisi, jos toimivaltaiset viranomaiset eivät voisi vastustaa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa todetessaan ilmoitetun siirtosuunnitelman perusteella, että suunniteltu hyödyntäminen voi aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

34 — Esim. asetuksen 9 artiklassa säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset, joiden toimivaltaan erikoistuneet hyödyntämislaitokset kuuluvat, voivat päättää sen estämättä, mitä 7 artiklassa säädetään, etteivät ne vastusta tietynlaisten jätteiden siirtoa tiettyyn hyödyntämislaitokseen. Ks. myös asetuksen 34 artikla.

35 — Tämän säännöksen mukaan vastalause voidaan esittää, "jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä".

36 — Istunnossa asianosaisia kehoitettiin ottamaan kantaa siihen, voidaanko asetuksen 26 artiklan 1 kohdan e alakohdan säännöksiä soveltaa myös pääasiassa kyseessä olevan asian olosuhteissa. Kuten suurin osa, Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH:ta lukuun ottamatta, katson, ettei näin ole. Em. asiassa ASA antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen 26 artikla voi olla yksi perusta toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudelle esittää vastalause suunnitellulle siirrolle, kun siirto on luokiteltu virheelliseksi (41 kohta). Yhdistetyissä asioissa C-307/00–C-311/00, *Oliehandel Koeweit ym.*, 27.2.2003 annettun määräyksen (Kok. 2003, s. I-1821) perusteella mainittua 26 artiklaa on sovellettava myös silloin, jos kyseessä olevien jätteiden käsittelystä on säädetty johdetun oikeuden sääöksessä. Sitä vastoin silloin, kun lähtevän toimivaltaisen viranomaisen esittämä vastalause perustuu asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti tarkoitettuihin vastustamisperusteisiin, kuten esillä olevassa asiassa, tai 4 artiklan 3 kohtaan, saman 26 artiklan säännökset eivät ole mielestäni asian kannalta merkityksellisiä.

2. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toinen luettelamakohhta

41. Tämän säännöksen tulkinta tuottaa suurempia vaikeuksia. Wood Tradingin tavoin Euroopan yhteisöjen komissio yhtyy kansallisen tuomioistuimen esittämiin epäilyksiin ja katsoo, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdan sanamuodon ja sisällön perusteella 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toista luettelamakohtaa ei voida pitää vastaanottavassa valtiossa suunniteltua hyödyntämistä

vastaan esitetyn vastalauseen oikeudellisena perustana. En jaa tätä näkemystä. Kuten Tanskan ja Itävallan hallitukset sekä Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH katsovat, mielestäni asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää vastalauseen myös hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan, toisin sanoen silloin, kun suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä rikotaan ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä.

42. En ensinnäkään näe tämän säännöksen sanamuodossa mitään sellaista, jonka perusteella tästä tulkinnasta voitaisiin poiketa. Huomattakoon, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan ”jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan — —, jos se ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen”. Siirron käsitteen osalta asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa tarkasteltaessa olen jo todennut, miksi sitä ei mielestäni pidä tulkita siten, että tässä artiklassa lueteltujen

vastalauseiden pitäisi kohdistua yksinomaan jätteiden kuljetukseen. Lisäksi asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toinen luetelmakohta koskee hyvin yleisellä tasolla ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä, eikä siinä täsmennetä, että näitä kansallisia säännöksiä voitaisiin soveltaa ainoastaan jätteiden kuljetukseen eikä niiden hyödyntämiseen.

43. Toiseksi väite, joka on esitetty asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdan perusteella, ei ole mielestäni ratkaiseva; kuten muistetaan, tämän säännöksen mukaan kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan vain mainitun 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen, kolmannen ja neljännen luetelmakohdan perusteella eivätkä näin ollen sen ensimmäisen ja viidennen luetelmakohdan perusteella. Edellä on todettu, että viides luetelmakohta sisältää vastustamisperusteen, joka koskee nimenomaisesti jätteiden hyödyntämistä, ja olen todennut, miten myös ensimmäisen luetelmakohdan perusteella voidaan vastustaa suunniteltua hyödyntämistä. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohta osoittaisi, ettei myös asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan perusteella voitaisi esittää vastalauseita suunniteltua hyödyntämistä vastaan, ja näin seuraavilla perusteilla.

44. En ensinnäkään ole samaa mieltä siitä, että kauttakulkuvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla ei olisi samaa intressiä kuin muilla toimivaltaisilla viranomaisilla esittää vastalauseita hyödyntämistä koskevien edellytysten perusteella. Saastuminen ei tunne rajoja. Ilman tai veden kautta tapahtuva saastuminen, joka voisi olla seurausta vastaanotettavassa valtiossa toteutetusta jätteiden hyödyntämisestä ympäristölle vahinkoa aiheuttavalla tavalla, voisi näin ollen vaikuttaa valtioon tai valtioihin, joiden kautta jätteiden on kuljettava, yhtä paljon kuin lähettävään valtioon tai jopa enemmän, sillä ne ovat maantieteellisesti lähempänä vastaanottavaa valtiota. Tästä syystä kauttakulkuvaltion toimivaltaisten viranomaisten vastustamisperusteiden rajoittaminen asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ei voi mielestäni perustua siihen, että näillä viranomaisilla olisi pienempi intressi siihen, että hyödyntäminen toteutetaan tavalla, joka ei aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle, vaan pikemminkin yhteisön lainsäätäjän tahoon antaa näille viranomaisille vähemmän vastuuta tämän hyödyntämisen toteuttamista koskevassa valvonnassa.

tavilla toimivaltaisilla viranomaisilla.³⁷ Se, että vastustamisperusteet, joita kauttakulkuvaltion viranomaiset voivat esittää, eivät käsitä mainitun 7 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä ja viidennessä luetelmakohdassa tarkoitettuja, voisi siis merkitä sitä, että kauttakulkuvaltion viranomaiset, toisin kuin jätteen lähettävät ja vastaanottavat toimivaltaiset viranomaiset, eivät ole velvollisia tarkistamaan, että jätteet käsitellään direktiivin mukaisesti vastaanottavassa valtiossa (ensimmäinen luetelmakohta) eivätkä sitä, että hyödyntäminen on taloudellisista ja ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä perusteltua (viides luetelmakohta). Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että kauttakulkuvaltiot eivät voisi esittää vastalauseita hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan, jos suunniteltu hyödyntäminen ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukaista. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa annetaan siis tässä suhteessa jätteen lähettävälle, vastaanottaville ja kauttakulkuvaltion toimivaltaisille viranomaisille oikeus esittää vastalauseita jätteiden siirtoa vastaan suunnitellun hyödyntämisen perusteella.

46. Lisäksi on selvää, että asetuksen järjestelmän mukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvista, hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtosuunnitelmista on aina ilmoitettava ennen siirron toteuttamista kaikille kyseessä olevien valtioiden toimivaltaisille

45. Kauttakulkuvaltiolla olisi toisin sanoen asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla vähemmän vastuuta hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron valvonnassa kuin jätteen lähettävillä ja vastaanot-

37 — Vastaanottavan toimivaltaisen viranomaisen vastuu perustuu johdonmukaisesti siihen, että hyödyntäminen tapahtuu sen maan alueella. Lähettävän toimivaltaisen viranomaisen vastuu perustuu siihen, että jätteet on tuotettu sen alueella. Pалаа tähän seikkaan tämän ratkaisuehdotuksen B-osassa.

viranomaisille, kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset mukaan lukien, ja nämä viranomaiset saavat samat tiedot.³⁸ Tällaisen järjestelmän käyttöön ottaessaan yhteisön lainsäätäjä on halunnut, että kukin näistä viranomaisista voi arvioida toimenpidettä kokonaisuudessaan eikä ainoastaan oman valtionsa alueella toteutettavaa osaa siitä. Toisin sanoen, kunkin viranomaisen tarkoituksena on valvoa, että suunniteltu jätteiden siirto kokonaisuutena arvioituna, eli jätteiden lähtöpaikasta lähettävässä valtiossa käsittelyn päättymiseen vastaanottavassa valtiossa, ei aiheuta vaaraa terveydelle ja ympäristölle. Näin ollen olisi johdonmukaista, että myös kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voisivat esittää vastalauseen jätteiden siirtoa vastaan suunnitellun hyödyntämisen perusteella 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan nojalla.

tyksiä, voidaan esittää tämän säännöksen ensimmäisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä jätetään noudattamatta direktiivin 4 artiklasta seuraavaa vaatimusta hyödyntää jätteet terveydensuojelun ja ympäristön kannalta turvallisella tavalla, ja tämän säännöksen toisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä rikotaan ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä.

B Lähettävän toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus esittää vastalauseita suunniteltua hyödyntämistä vastaan

47. Tästä syystä katson, että jätteiden siirtosuunnitelmaa koskeva vastalause, joka liittyy niiden hyödyntämiseen, voidaan esittää myös asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan nojalla.

48. Näillä perusteilla ehdotan yhteisöjen tuomioistuimen vastaavan ensimmäiseen ja neljanteen ennakkoratkaisukysymykseen, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan esitettävät vastalauseet, jotka koskevat tälle hyödyntämiselle asetettuja edelly-

49. Toisella kysymyksellään ja viidennen kysymyksensä ensimmäisellä osalla kansallinen tuomioistuin kysyy, onko asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäistä ja toista luetelmakohtaa tulkittava siten, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voi esittää jätteen siirtoa vastaan vastalauseen, joka koskee tälle hyödyntämiselle asetettuja edellytyksiä.

50. Toisin kuin Wood Trading, katson muiden asian käsittelyyn osallistuneiden tavoin, että lähettävällä toimivaltaisella viran-

38 — Asetuksen 6 artikla.

omaisella on oikeus esittää vastalause vastaanottavassa valtiossa suunnitellun hyödyntämisen osalta. Tämän käsityksen perusteluna on ensinnäkin asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuoto, jossa säädetään nimenomaisesti, että ”jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan” kyseisessä säännöksessä luetelluilla perusteilla. Edellä mainitussa lauseessa annetaan näin ollen näille kahdelle viranomaiselle — tekemättä minkäänlaista eroa niiden välillä ja täysin yksiselitteisesti — oikeus esittää vastalauseita suunniteltua jätteiden siirtoa vastaan tässä säännöksessä mainituilla ja erityisesti sen ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädetyillä perusteilla.

alueella tapahtuvaan siirron osaan. Asetuksella perustetun järjestelmän systematiikassa jokainen sen soveltamisalaan kuuluva rajat ylittävä jätteiden siirto yhteisön sisällä kuuluu kaikille kyseessä oleville toimivaltaisille viranomaisille. Tälle järjestelmälle on siis ominaista, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi joutua arvioimaan sitä, voiko suunniteltu siirto aiheuttaa vaaraa terveydelle ja ympäristölle toisen jäsenvaltion alueella. Lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella on näin ollen oikeus vastustaa jätteiden siirtoa, kun suunniteltu hyödyntäminen voi aiheuttaa vahinkoa terveyden- ja ympäristönsuojelulle, vaikka tämä hyödyntäminen on toteutettava vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

51. Tätä sanamuodon mukaista tulkintaa tukee myös asetuksen systematiikka. Edellä on todettu, että asetuksen mukaan kaikkien kyseessä olevien toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava kutakin siirtosuunnitelmaa kokonaisuudessaan, jätteiden lähtöpaikasta lähettävässä valtiossa niiden käsittelyn loppuun vastaanottavassa valtiossa. Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun takaamiseksi yhteisön lainsäätäjä on halunnut ottaa käyttöön ennemminkin järjestelmän, jossa kaikki toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät valvomaan suunniteltua siirtoa, silläkin uhalla, että nämä viranomaiset voivat esittää samasta siirtosuunnitelmasta toisistaan poikkeavia arvioita,³⁹ kuin rajoittaa kunkin niistä suorittaman valvonnan niiden oman valtion

52. Tämän lähettävän toimivaltaisen viranomaisen oikeuden vahvistaa vielä tarvittaessa asetuksen systematiikassa se, että valtiolla, jonka alueella jätteet on tuotettu, on niiden käsittelyä koskeva erityinen velvollisuus. Tämä erityinen velvollisuus voi näyttää olevan välitöntä seurausta jäsenvaltioille sekä kansainvälisissä sopimuksissa että yhteisön lainsäädännössä tällä alalla asetetusta velvollisuudesta vähentää jätteiden tuotantoa mahdollisimman paljon.⁴⁰ Tämä velvollisuus on esimerkiksi huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta toteutettu omavaraisuusperi-

39 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että suunnitellun siirron arviointia koskevien erilaisten luokittelujen riski kuuluu sinänsä asetuksen järjestelmään (em. asia ASA, tuomion 44 kohta ja em. asia Oliehandel Koeweit ym., tuomion 102 kohta).

40 — Ks. Baselin yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohta ja direktiivin neljäs perustelukappale.

aatteella. Se päättyy vasta sitten, kun jätteet on käsitelty ihmisten terveyden tai ympäristön suojelua koskevien vaatimusten mukaisesti. Jätteet lähetettävällä valtiolla on velvollisuus ottaa jätteet takaisin, kun niistä huolehtimista tai niiden hyödyntämistä vastaanottavassa valtiossa ei voida toteuttaa sovitulla edellytyksillä.⁴¹ Kyseinen velvollisuus on myös nimenomaisesti mainittu asetuksessa yhteisön ulkopuolelle siellä huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron osalta.⁴²

53. Olen lisäksi taipuvainen katsomaan, ettei kyseessä ole pelkkä mahdollisuus vaan lähetettävän toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus esittää tällainen vastalause katsoessaan, että suunniteltu hyödyntäminen vastaanotavassa valtiossa voi aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Kun lainsäätäjä on maininnut asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa, että vastaanottavat ja lähettävät toimivaltaiset viranomaiset ”voivat esittää perusteltuja vastalauseita” suunniteltua siirtoa vastaan kyseisessä säännöksessä luetuilla edellytyksillä, en usko sen tarkoitaneen, että näillä viranomaisilla olisi pelkkä mahdollisuus, jonka käyttäminen on jätetty niiden vapaaseen harkintaan yksittäistapauksissa, joissa suunniteltu siirto voi aiheuttaa

vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Huomattakoon, että tämän säännöksen viidessä luettelamakohdassa mainituissa tapauksissa on joitakin, joiden osalta vastustamisen pakottavuutta olisi vaikeaa perustella asetuksen tavoitteiden kannalta.⁴³

54. Asetus sisältää sen sijaan muita säännöksiä, joiden perusteella voidaan ajatella, että toimivaltaisten viranomaisten velvollisuus vastustaa jätteiden siirtoa, joka voi aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle, on ehdoton. Asetuksen 26 artiklan lisäksi sen 30 artiklassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jätteiden siirrot suoritetaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti”. Lisäksi 34 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jätteiden tuottajan on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet huolehtiakseen jätteistä tai hyödyntääkseen ne tai teettääkseen nämä toimenpiteet ympäristön laadun suojelemiseksi riippumatta huolehtimis- tai hyödyntämispaikasta, ja sen 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden täytöntönnöpanon varmistamiseksi. Mielestäni olisi siten johdonmukaista katsoa näiden sanamuodoltaan pakottavien säännösten valossa, että lähetettävillä ja vastaanottavilla toimivaltaisilla viranomaisilla on todellinen velvollisuus vastustaa jätteiden siirtoa 7 artiklan

41 — Asetuksen 25 artikla.

42 — Asetuksen 14 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 16 artiklan 3 kohdan b alakohta.

43 — Esim. kolmannessa luettelamakohdassa viitataan tilanteeseen, jossa ilmoituksen tekijä tai vastaanottaja on aikaisemmin syyllistynyt laittomiin siirtoihin. Samoin viides luettelamakohta koskee tapausta, jossa suunniteltu hyödyntäminen ei olisi taloudellisista ja ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä kannattavaa.

4 kohdan a alakohdan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan säännösten perusteella, kun ne katsovat suunnitellun siirron voivan vaarantaa ihmisten terveyden ja aiheuttaa vahinkoa ympäristölle.

4 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä tai aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle, ei olisi johdonmukaista tulkita asetuksen kyseessä olevia säännöksiä siten, että niissä annettaisiin lähetettävälle tai vastaanotettaville toimivaltaisille viranomaisille pelkkä mahdollisuus, ilman mitään velvoittavuutta.

55. Tätä tulkintaa tukee myös asetuksen tavoite. Edellä on todettu, että kuten sen yhdeksännestä perustelukappaleesta seuraa ja kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan kertaan, asetuksen perustavanlaatuisena tavoitteena on varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemista koskevien vaatimusten noudattaminen.⁴⁴ Yhteisöjen tuomioistuin ei ole muuttanut kantansa edellä mainitussa asiassa Dusseldorp ym. antamassaan tuomiossa, sillä se on katsonut, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden liikkuvuus yhteisössä on varmistettava edellyttäen, että sillä ei aiheuteta vaaraa ympäristölle.⁴⁵ Asetuksella pyritään siis siihen, että yhtäkään jätteiden siirtoa ei toteuteta, jos se voi vaarantaa näiden tavoitteiden toteuttamisen. Toimivaltaisille viranomaisille näin asetettu velvollisuus vastustaa sellaista jätteiden siirtoa, joka voi vaarantaa ihmisten terveyden tai vahingoittaa ympäristöä, vastaa myös direktiivin 4 artiklassa säädettyä velvollisuutta, joka sitoo jäsenvaltioita tämän saman tavoitteen osalta.⁴⁶ Mielestäni sen perusteella, että direktiivin

56. Kuten jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen C-osassa todetaan, kansallisten säännösten, joihin lähetettävän toimivaltaisen viranomaisen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtosuunnitelmaa vastaan esittämä vastalause voi laillisesti perustua, pitäisi mielestäni olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia siten, että niillä ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Lisäksi riskinarviointi ei saisi perustua mielivaltaiseen arviointiin vaan sillä pitäisi olla tieteellinen perusta. Näistä syistä katson, että lähetettävällä toimivaltaisella viranomaisella, joka toteaa näin määritettyjen säännösten perusteella, että suunniteltu hyödyntäminen voi vaarantaa ihmisten terveyden tai aiheuttaa vahinkoa ympäristölle, pitäisi olla velvollisuus vastustaa hyödyntämistä asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan nojalla.

44 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 18 kohta ja asia C-389/00, komissio v. Saksa, tuomio 27.2.2003 (Kok. 2003, s. I-2001, 34 kohta).

45 — Tuomion 33 kohta.

46 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 67 kohta).

57. Tämä lähetettävän toimivaltaisen viranomaisen sekä vastaanottavan toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus olisi myös asetuksen

sen säännösten noudattamista koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun asetuksen yleistä systematiikkaa ei ymmärretä oikein sen vuoksi, että suunniteltu siirtotoimi on luokiteltu virheellisesti, kaikkien toimivaltaisten viranomaisen ja etenkin lähettävän viranomaisen on vastustettava tätä siirtoa.⁴⁷ Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kun jätteiden siirto johtaa niistä huolehtimiseen tai niiden hyödyntämiseen, joka on ristiriidassa vaarallisen tuotteen huolehtimisedellytykset määrittävien erityisten yhteisön sääntöjen kanssa, jäsenvaltioilla on sidottu toimivalta, eli niiden on asetuksen 26 artiklan nojalla toteutettava aiheelliset oikeudelliset toimenpiteet tällaisten siirtojen kieltämiseksi ja niiden saattamiseksi rangaistavaksi.⁴⁸

58. Ehdotan näin ollen toiseen kysymykseen ja viidennen kysymyksen ensimmäiseen osaan vastattavan, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäistä ja toista luetelmakohtaa on tulkittava siten, että lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä jätteen siirtoa vastaan vastalause, joka koskee tälle hyödyntämiselle asetettuja edellytyksiä, kun se katsoo vastaanottavassa valtiossa suunnitellun hyödyntämisen voivan vaarantaa ihmisten terveyden tai aiheuttaa vahinkoa ympäristölle.

47 — Em. asia ASA, tuomion 40 kohta; asia C-228/00, komissio v. Saksa, tuomio 13.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1439, 33 kohta) ja asia C-458/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 13.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1553, 21 kohta).

48 — Em. asia Ollehandel Koeweit ym., määräyksen 117 kohta.

C Lähettävän toimivaltaisen viranomaisen oikeus esittää tällaisia vastalauseita omassa valtiossaan sovellettavien säännösten perusteella

59. Kolmannella kysymyksellään ja viiden kysymyksensä loppuosalla kansallinen tuomioistuin kysyy, onko asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäistä ja toista luetelmakohtaa tulkittava siten, että lähettävä toimivaltaisen viranomaisen voi vastustaa vastaanottavassa valtiossa suunniteltua hyödyntämistä omassa valtiossaan sovellettavien standardien tai säännösten perusteella, vaikka ne ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa voimassa olevat standardit ja säännökset.

60. Lähden tarkastelussani olettamuksesta, jonka mukaan kyseessä olevien jätteiden hyödyntämedellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, kuten esillä olevan asian olosuhteissa. Tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion on direktiivin 4 artiklan mukaisesti toteutettava kansallisessa oikeusjärjestyksessään tarvittavat toimenpiteet, jotta nämä jätteet hyödynnetään vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle. Vaikka tämä artikla sitoo jäsenvaltioita saavutettavan tavoitteen osalta, siinä ei täsmennetä, min-kälaisia toimenpiteiden on käytännössä

oltava, ja siinä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa kyseisten toimenpiteiden arvioinnin ja tarpeellisuuden osalta.⁴⁹ Lisäksi jäsenvaltiot ovat alun perin ympäristönsuojelun alalla olevan toimivaltansa nojalla voineet antaa lainsäädäntöä, joka vaikuttaa edellytyksiin, joilla tietynlaiset jätteet on hyödynnettävä. Kansallisen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä pyritään näin ollen selvittämään, voiko lähettävä toimivaltainen viranomainen vastustaa siirtosuunnitelmaa kansallisten säännöstensä perusteella, vaikka ne ovat vastaanottavassa valtiossa voimassa olevia säännöksiä tiukemmat.

tustaa hyödyntämistä. Näin ollen esillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa kyseessä olevien jätteiden hyödyntäminen olisi mahdollista vastaanottavan valtion säännösten perusteella mutta kiellettyä lähettävässä valtiossa voimassa olevien säännösten nojalla, asetuksen nojalla on voitava vedota kaikkein tiukimpiin suojasäännöksiin.

61. Aikaisempia kysymyksiä tarkasteltaessa ja yhteisöjen tuomioistuimelle ehdotettujen vastausten yhteydessä esitettyjen perustelujen vuoksi katson, että juuri silloin, kun lähettävässä jäsenvaltiossa voimassa olevat suojasäännökset ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa sovellettavat säännökset, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on voitava esittää vastalause suunniteltua siirtoa vastaan kansallisten säännöstensä perusteella. Juuri tällaisessa tilanteessa lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle tunnustetusta oikeudesta on eniten hyötyä, sillä jos suunniteltu hyödyntäminen osoittautuisi myös vastaanottavassa valtiossa voimassa olevien säännösten vastaiseksi, tämän valtion toimivaltaisen viranomaisen pitäisi itse vas-

62. Tätä asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan tulkintaa tukevat myös yhteisön ympäristöpolitiikan, johon myös asetus liittyy,⁵⁰ tavoitteet. Edellä on todettu, että tällä politiikalla pyritään korkeaan suojelun tasoon. Tämän tavoitteen merkitys ilmenee ensinnäkin siitä, että se on vahvistettu jo EY 2 artiklassa ja sittemmin muissa perustamissopimuksen artikloissa sekä direktiivissä, joka on jätehuoltoa koskeva perussäädös, ja jopa asetuksen viidennessä perustelukappaleessa. Se ilmenee myös EY 176 artiklasta, jossa annetaan jäsenvaltioille jopa yhteisön toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen oikeus toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä, sekä artikloista, joissa määrätään suojalausekkeesta. Se, että suunniteltu hyödyntäminen on sallittua vastaanottavassa valtiossa, ei näin ollen voi estää lähettävää toimivaltaista viranomaista vastustamasta hyödyntämistä, jos tämä viranomainen pitää sitä kansallisten säännöstensä vastaisena. Pyrkimys asetuksella tavoiteltuun suojelun korkeaan tasoon oikeuttaa sitä vastoin lähettävän toimivaltai-

49 — Em. asia komissio v. Italia, tuomion 67 kohta.

50 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 23 kohta.

sen viranomaisen vetoamaan tiukempiin kansallisiin säännöksiinsä arvioidessaan, voiko suunniteltu hyödyntäminen vaarantaa ihmisten terveyden tai aiheuttaa vahinkoa ympäristölle. Yhdyn tältä osin Tanskan ja Itävallan hallitusten kantaan, jonka mukaan päinvastainen ratkaisu suosisi jätteiden siirtoa sellaisiin käsittelylaitoksiin, joihin sovelletaan vähemmän tiukkoja sääntöjä, mikä voisi johtaa kyseisten jätteiden hyödyntämistä koskevien edellytysten madaltamiseen.

raaka-aineena, mikä mahdollistaa siten luonnonvarojen säästämisen.⁵²

63. Kuten olen todennut, tämä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton. On huomattava, että asetuksen mukaan jätteiden on voitava liikkuu vapaasti yhteisössä.⁵¹ Tämän vapaan liikkuvuuden tarkoituksena on panna täytäntöön asetuksessa vahvistettu jätteiden hyödyntämisen ensisijaisuuden periaate. Asetuksessa säädetty ero huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden, joista on lähtökohtaisesti huolehdittava tuotantopaikan lähellä, ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden välillä perustuu siihen, että viimeksi mainituilla jätteillä on hyödyllinen tehtävä. Niillä voidaan korvata muita materiaaleja, ja ne voivat olla esimerkiksi tiettyjen tuotannonalojen

64. Kuten ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että asetuksessa vahvistetaan kaikki edellytykset ja menettelysäännöt, jotka koskevat jätteiden siirtoja yhteisössä, minkä vuoksi kutakin jätteiden siirtoa koskevaa kansallista toimenpidettä on arvioitava suhteessa asetuksen säännöksiin eikä suhteessa EY 28 ja EY 30 artiklan määräyksiin.⁵³ Yleisen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on siis huolehdittava siitä, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen ja toisen luettelakohdan nojalla toteutetuilla kansallisilla toimenpiteillä voidaan toteuttaa suojatavoitteet ja ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.⁵⁴ Tästä seuraa, että tätä edellytystä ei täytetä, jos ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu voidaan varmistaa yhtä tehokkaasti toimenpiteillä, jotka ovat vähemmän rajoittavia. Kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on kanne lähettävän toimivaltaisen viranomai-

52 — Em. asia *Oliehandel Koeweit ym.*, määräyksen 97 kohta.

53 — Em. asia *DaimlerChrysler*, tuomion 41–43 kohta.

54 — Ks. vastaavasti asia 137/85, *Maizena ym.*, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. 4587, 15 kohta); asia C-339/92, *ADM Ölmühlen*, tuomio 7.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6473, 15 kohta); asia C-210/00, *Käserer Champignon Hofmeister*, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6453, 59 kohta) ja asia C-491/01, *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 122 kohta).

51 — Em. asia *Dusseldorp ym.*, tuomion 33 kohta.

sen esittämästä vastalauseesta, on arvioitava, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.⁵⁵

65. Esillä olevassa asiassa kansallinen tuomioistuin ei ole esittänyt tältä osin kysymystä. Se ei myöskään ole antanut juuri tietoja kansallisen oikeuden säännöksistä, joiden perusteella lähettävä toimivaltainen viranomainen on vastustanut riidanalaista siirtoa, eikä liioin perusteista, jotka ovat johtaneet näiden säännösten antamiseen. Mielestäni pääasian ratkaisun kannalta on kuitenkin syytä esittää seuraavat täsmennykset.

66. Kuten komissio on todennut, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen soveltamien säännösten on ensinnäkin perustuttava tieteelliseen riskinarviointiin. Olisi asetuksen vastaista, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voisi estää siirtämästä jätteitä, jotka voitaisiin todellisuudessa hyödyntää vastaanottavassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti, yleisillä perusteilla tai täysin hypoteettisen riskinarvioinnin perusteella.⁵⁶ Kuten elintarvikkeiden vapaata liikkuvuutta rajoitettaessa,⁵⁷ ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvaa riskiä pitäisi mielestäni

arvioida jätteiden hyödyntämisen osalta siten, että kansainväliset tieteelliset tutkimustulokset sekä yhteisön tiedekomiteoiden työskentelyn tulokset otetaan huomioon.⁵⁸ Tämä vaatimus ei voi kuitenkaan estää panemasta täytäntöön ennalta varautumisen periaatetta, joka on myös yksi ympäristöoikeuden peruseriaatteista. Tilanteessa, jossa tämä arviointi osoittaisi tieteellisen epävarmuuden jatkuvan kansanterveydelle aiheutuvien todellisten riskien olemassaolon tai sisällön osalta, jäsenvaltion täytyy voida ennalta varautumisen periaatteen nojalla toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden riskien olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin.⁵⁹

67. Lähettävän toimivaltaisen viranomaisen pitäisi suhteellisuusperiaatteen noudattamista arvioidessaan tutkia kussakin yksittäistapauksessa, voidaanko vastaanottavassa valtiossa suunnitellulla hyödyntämisellä, vaikka sitä on säännelty lievemmin säännöksiin, kuitenkin taata suoja, joka vastaa sen kansallisilla säännöksillä tavoiteltua suojaa. Näin voisi olla esillä olevan asian olosuhteissa, jos

55 — Asia C-314/98, Snellers, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8633, 59 kohta).

56 — Ks. vastaavasti asia C-192/01, komissio v. Tanska, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9693, 48 kohta).

57 — Ks. asia C-121/00, Hahn, tuomio 24.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9193, 40 kohta).

58 — Tältä osin on syytä todeta, että arseenin markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista 6 päivänä tammikuuta 2003 annetulla komission direktiivillä 2003/2/EY (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kymmenes mukautus tekniseen kehitykseen) (EYVL L 4, s. 9) toteutetaan erittäin rajoittavia toimenpiteitä arseenin käyttöön puunsuojaamisessa liittyvien edellytysten osalta myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevälle tiedekomitealle toimitetun riskinarvioinnin seurauksena.

59 — Ks. vastaavasti asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta) ja em. asia komissio v. Tanska, tuomion 49 kohta.

esimerkiksi jätteet Italiassa vastaanottavan yrityksen lastulevytuotannossa käyttämällä menetelmillä voidaan suojata yhtä tehokkaasti työntekijöitä, jotka vastaavat tästä hyödyntämisestä, ja poistaa näistä lastulevyistä arseeni tai vähentää sitä Saksan säännöksissä vahvistetun tason alapuolelle.

taa vielä paremmin silloin, kun esillä olevan asian tavoin lähettävä valtio on säätänyt asetuksen 3 artiklan 8 kohdan ja 6 artiklan 8 kohdan mukaisesti, että siirtosuunnitelman ilmoittaa kyseisille viranomaisille ja vastaanottajalle lähettävä toimivaltainen viranomainen, sillä tällaisessa tilanteessa kyseisellä viranomaisella voi olla käytettävissään pidempi määräaika ilmoituksen lähettämiseksi.⁶⁰

68. Toisin kuin Wood Trading, en usko tällaisen arvioinnin olevan käytännössä mahdollon toteuttaa. Edellä on todettu, että ilmoituksen tukena olevan kuljetusasiakirjan, joka on annettava tiedoksi lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle sekä muille toimivaltaisille viranomaisille, on sisällettävä useita tietoja hyödyntämistä koskevista yksityiskohdista. Lisäksi asetuksen 6 artiklan 4 ja 6 kohdan mukaan lähettävä toimivaltainen viranomainen voi pyytää ilmoituksen tekijältä lisätietoja ja -asiakirjoja sekä vastaanottavan yrityksen kanssa jätteiden hyödyntämisestä tehdyn sopimuksen. Ilmoituksen tekijän, jonka on täytynyt tehdä tämä sopimus, pitäisi johdonmukaisesti voida osoittaa, että suunniteltu hyödyntäminen täyttää vastaanottavassa valtiossa voimassa olevien säännösten mukaiset vaatimukset. Tätä kysymystä pitäisi voida tarvittaessa käsitellä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen ja ilmoituksen tekijän välisessä kontradiktorisessa menettelyssä. Tämä valvonta ja tämä kontradiktoriaalinen menettely voitaisiin toteut-

69. Tämän analyysin päätteeksi on vielä lisättävä, että ehdottamani vastaus tarkasteltuihin ennakkoratkaisukysymyksiin ei ensi arviolta olisi erilainen, jos kyseisten jätteiden hyödyntäminen olisi yhdenmukaistettu yhteisön tasolla ja jos lähettävä toimivaltainen viranomainen olisi EY 176 artiklan mukaisesti pitänyt voimassa tai toteuttanut tiukempia suojatoimenpiteitä. Tällaisessa tilanteessa lähettävä toimivaltainen viranomainen voisi myös mielestäni vastustaa siirtosuunnitelmaa, joka ei ole sen kansallis-

60 — Esillä olevassa tapauksessa lähettävä toimivaltainen viranomainen on saanut kuljetusasiakirjan 23.11.1999 ja antanut sen vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle tiedoksi vasta 1.2.2000. Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskeva päätöksestä ei löydy selitystä tälle lähettävän toimivaltaisen viranomaisen viivytykselle kyseisessä tiedoksi antamisessa. Asiassa C-472/02, *Siomab*, joka on yhä vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa, 15.7.2004 antamassani ratkaisuehdotuksessa totesin, että määräaika, jossa lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on lähetettävä ilmoitus muille toimivaltaisille viranomaisille ja vastaanottajalle, ei saisi olla pidempi kuin asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle asetettu määräaika.

ten säännösten mukainen, kunhan silloinkin noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.

ensimmäistä ja toista luetelmakohtaa on tulkittava siten, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voi vastustaa vastaanottavassa valtiossa suunniteltua hyödyntämistä omassa valtiossaan sovellettavien standardien tai säännösten perusteella, vaikka ne ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa voimassa olevat standardit ja säännökset, kunhan suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.

70. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan kolmanteen kysymykseen ja viidennen kysymyksen loppuosaan vastattavan, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan

V Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa seuraavalla tavalla Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalzin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

- 1) 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, sellaisena kuin se on muutettuna 18.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/368/EY, 7 artiklan

4 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa vastaan esitettävät vastalauseet, jotka koskevat tälle hyödyntämiselle asetettuja edellytyksiä, voidaan esittää tämän säännöksen ensimmäisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä jätetään noudattamatta jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY, 4 artiklasta seuraavaa vaatimusta hyödyntää jätteet terveydensuojelun ja ympäristön kannalta turvallisella tavalla, ja tämän säännöksen toisen luetelmakohdan nojalla sillä perusteella, että suunnitellulla jätteiden hyödyntämisellä rikotaan ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia kansallisia säännöksiä.

- 2) Lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on esitettävä jätteen siirtoa vastaan vastalause, joka koskee tälle hyödyntämiselle asetettuja edellytyksiä, kun se katsoo vastaanottavassa valtiossa suunnitellun hyödyntämisen voivan vaarantaa ihmisten terveyden tai aiheuttaa vahinkoa ympäristölle.
- 3) Lähettävä toimivaltainen viranomainen voi esittää tämän vastalauseen omassa valtiossaan sovellettavien standardien tai säännösten perusteella, vaikka ne ovat tiukempia kuin vastaanottavassa valtiossa voimassa olevat standardit ja säännökset, kunhan suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.