

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

30 päivänä marraskuuta 2004¹

1. Verwaltungsgericht Koblenz, joka on hallintoriitoja ensimmäisenä oikeusasteena käsittelevä saksalainen tuomioistuimisto, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat direktiivin 1999/31/EY² 5 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja EY 176 artiklaa saadakseen tietää, onko kaatopaikkoihin sovellettava yhteisön lainsäädäntö yhteensopiva sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jolla säädetään tiukemmista suojatoimenpiteistä.

”Suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu 175 artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle.”

I Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

2. EY:n perustamissopimuksen XIX osastoon, joka koskee ”ympäristöä”, kuuluu kolme määräystä, joita ovat EY 174 artikla, jossa vahvistetaan yhteisön politiikan tavoitteet tällä alalla, EY 175 artikla, joka muodostaa oikeudellisen perustan yhteisön toiminnalle, ja EY 176 artikla, jossa määrätään seuraavaa:

3. Direktiivissä 75/442/ETY³ käsitellään jätehuoltoa ja sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet jätteiden syntymisen vähentämiseksi; direktiivin 4 artiklassa asetetaan velvollisuus varmistaa, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle.

4. Kaatopaikalle sijoittaminen on yksi jätteen käsittelyn vaiheista. Tällä konkreettisella alalla direktiivin 1999/31/EY (jäljempänä

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1). Direktiivin 17 artiklaa on muutettu 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, 31.10.2003, s. 1).

3 — Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 194, s. 39), jota on muutettu 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), 23.12.1991 annetulla direktiivillä 91/692/ETY (EYVL L 377, s. 48), 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32) ja 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

direktiivi) yleisenä tavoitteena on ”direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 3 ja 4 artiklan vaatimusten noudattamiseksi” ottaa käyttöön ”toimenpiteitä, menettelyitä ja ohjausta kaatopaikoilla niiden koko käyttöajan tapahtuvan jätteiden sijoittamisen haitallisten ympäristövaikutusten — — ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi — —” (1 artikla).

5. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen strategia kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi viimeistään kahden vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä ja ilmoitettava komissiolle tästä strategiasta. Strategian tulee sisältää erityisesti kierrätykseen, kompostointiin, biokaasun tuottamiseen tai materiaalien tai energian hyödyntämiseen liittyvät toimenpiteet 2 kohdassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2. Strategialla on varmistettava, että

a) viimeistään viiden vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä 75 prosenttiin vuonna 1995 tai viimeisimpänä sitä edeltävänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä

standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan),

b) viimeistään kahdeksan vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä 50 prosenttiin vuonna 1995 tai viimeisimpänä sitä edeltävänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan),

c) viimeistään 15 vuoden kuluttua 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää on vähennettävä 35 prosenttiin vuonna 1995 tai sitä edeltävänä viimeisimpänä vuonna, jonka osalta on käytettävissä standardoituja Eurostat-tietoja, tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärästä (massan mukaan).

— —”

6. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdasta johtuva päivämäärä on 16.7.2001.⁴

⁴ — Kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta, joka 19 artiklan mukaan tapahtui sen julkaisemispäivänä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, joka oli 16.7.1999.

II Kansallinen lainsäädäntö

yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 10 kohdassa.

7. Saattaakseen direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä Saksa antoi 20.2.2001 Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällenin (asetus yhdyskuntajätteiden ympäristöystävällisestä sijoittamisesta kaatopaikalle; jäljempänä kaatopaikka-asetus), joka tuli voimaan 1.3.2001.⁵

— —

8. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan on otettava huomioon seuraavat säännökset:

3. Yhdyskuntajätteet ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut jätteet, lukuun ottamatta mekaanis-biologisesti käsiteltyjä jätteitä, saadaan sijoittaa vain jos ne täyttävät liitteessä I säädetyt kaatopaikkaluokaa I tai II vastaavat luokitusperusteet.

4 §. Mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden sijoittamista koskevat vaatimukset

”3 §. Kaatopaikalle sijoittamista koskevat yleiset vaatimukset

1. Mekaanis-biologisesti käsiteltyjä jätteitä saadaan sijoittaa vain, jos

1. Yhdyskuntajätteitä ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja jätteitä saadaan sijoittaa vain kaatopaikoille tai näiden osiin, jotka täyttävät kaatopaikkaluokkaa I tai II koskevat vaatimukset. Kyseiset vaatimukset on määritetty

1) sijoittaminen tapahtuu kaatopaikalle tai sen osaan, joka täyttää kaatopaikkaluokkaa II koskevat vaatimukset

5 — BGBl. I, s. 305.

- 2) jätteet täyttävät liitteessä 2 mainitut kaatopaikkaluokkaa II koskevat luokitusperusteet
 - 3) jätteitä ei sekoiteta liitteessä 2 mainittujen luokitusperusteiden saavuttamiseksi ja niiden kerrostaminen sellaisten kaatopaikalle jo sijoitettujen jätteiden päälle, joiden biohajoava osuus on suuri (esimerkiksi käsittelemätön kotitalousjäte), ei haittaa kaatopaikkakaasujen hallintaa, veden tiivistyminen on näiden jätteiden biologisen hajoamisprosessin ylläpitämiseksi teknisesti mahdollista tai se ei ole välttämätöntä eikä kerrostaminen johda kontrolloimattomiin kaasupäästöihin
 - 4) mekaanis-biologisessa käsittelyssä lämpöarvoltaan korkeat jätteet erotetaan hyödynnettäviksi tai termiseen käsittelyyn samoin kuin muut hyödynnettävissä olevat tai haitallisia aineita sisältävät osat.
2. Mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden asianmukaisen sijoittamisen takaamiseksi kaatopaikan pitäjän on
 - 1) täytettävä liitteessä 3 mainitut mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden kaatopaikalle sijoittamista koskevat vaatimukset
 - 2) varmistettava, että kaatopaikkasolun täyttymisen jälkeen esiintyvät vähäiset kaatopaikkakaasujäämät hapetetaan ennen niiden pääsyä ilmakehään; toimivaltaiselle viranomaiselle on vaadittaessa esitettävä ulkoisen valvonnan valvontakertomukset kaasupäästöistä yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden liitteessä C olevan 6 kohdan 3 virkkeen mukaisesti.
- 6 §. Siirtymäsäännökset

— —

1 momentin 1 kohdan tapauksessa edellytykset määritellään yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 10 kohdassa.

2. Kaatopaikan pitäjän vaatimuksesta toimivaltaisen viranomaisen luvalla 3 §:ssä maini-

tuin edellytyksin seuraavanlainen sijoittaminen voidaan sallia:

voidaan myöntää enintään 15.7.2009 saakka.

1) Kotitalousjätteet, kotitalousjätteen kaltaiset teollisuusjätteet, viemäriete ja muu jäte, jonka orgaanisten aineiden määrä on korkea, voidaan sijoittaa myös siinä tapauksessa, että liitteen 1 tai liitteen 2 mukaiset jätteitä koskevat edellytykset eivät täyty. Sijoittaminen on tehtävä vanhoihin kaatopaikkoihin (kotitalousjätteiden kaatopaikat) myös siinä tapauksessa, että ne eivät vastaa 3 §:n 1 momentin mukaisia edellytyksiä, mutta vastaavat kuitenkin vähintään yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 11 kohdan mukaisia edellytyksiä, tai kaatopaikkaluokkiin I tai II kuuluiin kaatopaikan osiin. Lupa voidaan myöntää enintään 31.5.2005 saakka.

2) Yhdyskuntajätteet ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut jätteet, jotka täyttävät liitteen 1 mukaisen kaatopaikkaluokan I luokitteluperusteet, voidaan sijoittaa myös vanhoihin kaatopaikkoihin, jotka eivät vastaa 3 §:n 1 momentissa mainittuja edellytyksiä, mutta jotka vastaavat kuitenkin vähintään yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 11 kohdassa vahvistettuja edellytyksiä. Lupa

3) Yhdyskuntajätteet ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut jätteet, jotka täyttävät liitteen 1 mukaisen kaatopaikkaluokan II luokitteluperusteet, tai mekaanis-biologisesti esikäsitellyt jätteet, jotka täyttävät liitteen 2 mukaiset kaatopaikkojen luokitteluperusteet, voidaan sijoittaa myös vanhoihin kaatopaikkoihin (kotitalousjätteiden kaatopaikkoihin) ja tarvittaessa kaatopaikkojen erillisiin osiin siinä tapauksessa, että kaatopaikkaluokan II 3 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset, yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 10.3.1 ja 10.3.2 kohtaa ja yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 11 kohtaa lukuun ottamatta, täyttyvät. Lupa voidaan myöntää enintään 15.7.2009 saakka. Määräajasta voidaan poiketa, jos yksittäistapauksessa näytetään toteen, että yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 10.3.1 ja 10.3.2 kohdan suojelutavoitteet on saavutettu muilla samanarvoisilla teknisillä suojatoimenpiteillä ja että yleinen etu — tämän asetuksen edellytykset huomioon ottaen — ei vaarannu. Ajanjaksolle 31.5.2005 saakka kaatopaikkojen teknisten edellytysten osalta sovelletaan 1 kohtaa.

3. 2 §:ssä mainitut poikkeukset voidaan myöntää vain, jos yleinen etu ei vaarannu ja kun

- 1) 2 §:n 1 momentin tapauksessa olemassa olevat käsittelyvalmiuksia ei ole mahdollista käyttää ja
- 2) 2 §:n 2 ja 3 momentin tapauksessa 3 §:n 1 momentin edellytykset täyttävän kaatopaikan käyttö ei ole mahdollista.
4. Toimivaltaisen viranomaisen myöntämä poikkeus, joka koskee jätteiden luokittelua kaatopaikkoihin ja joka on myönnetty ennen tämän asetuksen voimaantuloa yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden 12.1 kohdan 1 virkkeen 2 a kohdan nojalla, pätee edelleen kotitalousjätteisiin, kotitalousjätteiden kaltaisiin teollisuusjätteisiin, viemäri- ja muuhun jätteeseen, jonka orgaanisten aineiden määrä on korkea, tämän asetuksen 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuna lupana enintään 1.6.2005 saakka

Liite 1. Kaatopaikkojen luokitteluperusteet

Jätteiden kaatopaikoille luokittelussa on noudatettava seuraavia luokitteluarvoja:

numero	parametri	luokitteluarvo	
		kaatopaikkaluokka I	kaatopaikkaluokka II
2	Alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa		
2.01	Polttohävikkinä määriteltynä	< 3 % massan mukaan	< 5 % massan mukaan
2.02	TOCina määriteltynä	< 1 % massan mukaan	< 3 % massan mukaan
4	Eluaattiperusteet		
4.03	TOC	< 20 mg/l	< 100 mg/l

Liite 2. Mekaanis-biologisesti esikäsiteltyjen jätteiden kaatopaikoille luokitteluperusteet

Mekaanis-biologisesti käsiteltyjen jätteiden luokittelussa kaatopaikoille on noudatettava seuraavia luokitteluarvoja:

numero	parametri	luokitteluarvo
2	Alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa TOCina määriteltynä	< 18 % massan mukaan
4	Eluaattiperusteet	
4.03	TOC	< 250 mg/l
5	Alkuperäiseen aineen kuivajäännöksen biohajoavuus, hengitystoimintana (AT 4) määriteltynä tai kaasunmuo- dostuksena fermentaatiotestissä (GB 21) määriteltynä	< 5 mg/g < 20 l/kg

— —»

III Pääasian perustana olevat tosiseikat

täyttää kaatopaikan osat 5 ja 6 yksinomaan mekaanisesti esikäsitellyillä jätteillä 31.5.2005 ja 31.12.2013 välisenä aikana.⁶

9. Deponiezweckverband Eiterköpfe on Mayen-Koblenzin ja Cochem-Zellin Landkreisen (hallintopiiri) sekä Koblenzin kaupungin yhteenliittymä, joka ylläpitää Eiterköpfen keskuskaatopaikkaa.

10. Deponiezweckverband Eiterköpfe haki 28.2.2000 Land Rheinland-Pfalzilta lupaa

6 — Pääasian oikeudenkäynnin vastaaja oli aikaisemmin päättänyt 26.9.1995 tehdyllä lopullisella päätöksellä, että kaatopaikalle voidaan sijoittaa vain jätteitä, joita ei voida hyödyntää ja jotka täyttävät yhdyskuntajätteitä koskevien teknisten ohjeiden liitteen B palstan II mukaiset luokitusperusteet, jotka koskevat polttohävikkiä ja TOCia eluaatin osalta

11. Koska hakemus hylättiin, Deponie-zweckverband Eiterköpfe nosti kanteen saksalaisessa tuomioistuimessa ja väitti, että Saksan kaatopaikka-asetus on yhteisön oikeuden vastainen.

siten, että yhdyskuntajäte ja jäte, josta voidaan huolehtia samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteestä, voidaan sijoittaa kaatopaikalle, jos luokitteluperuste 'alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa' (joka määritellään polttohävikkinä tai TOCina) täyttyy?

IV Ennakkoratkaisukysymykset

12. Verwaltungsgericht Koblenzin seitsemäs jaosto katsoi 4.12.2002 pidetyssä suullisessa käsittelyssä, että vaatimus voidaan hyväksyä vain, jos kansalliset säännökset ovat yhteisön oikeuden vastaiset, siltä osin kuin niillä estetään sellaisten jätteiden sijoittaminen kaatopaikoille, jotka on esikäsitelty vain mekaanisesti, sekä päätti, että asian käsittelyä on lykättävä, ja esitti yhteisöjen tuomioistuinten seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

2. a) Jos näin on, täyttyvätkö tulkittaessa kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan 2 kohtaa siinä asetetut vaatimukset eli

— 75 prosenttia (massan mukaan)
16.7.2006 mennessä

— 50 prosenttia (massan mukaan)
16.7.2009 mennessä ja

— 35 prosenttia (massan mukaan)
16.7.2016 mennessä

- ”1. Onko kaatopaikoista annetun direktiivin (jäljempänä kaatopaikkadirektiivi) 5 artiklan 1 kohtaa, jossa vahvistetaan yhteisön oikeuden vaatimukset, jotka koskevat strategiaa kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi, tulkittava niin, että tämä säännös voidaan saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä toimenpiteillä, joissa EY 176 artiklan mukaisesti asetetaan ankarampia edellytyksiä, jotka poikkeavat kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainituista edellytyksistä eli kaatopaikalle sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä tiettyyn prosenttiin tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaisuudesta (massan mukaan),

yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaate huomioon ottaen kansallisella säännöksellä, jonka mukaan yhdyskuntajätteen ja jätteen, josta voidaan

huolehtia samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteestä, alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaanisen osan on 1.6.2005 mennessä oltava polttohävikkinä määriteltynä pienempi tai yhtä suuri kuin 5 prosenttia massan mukaan ja TOCina määriteltynä pienempi tai yhtä suuri kuin 3 prosenttia massan mukaan ja jonka mukaan mekaanis-biologisesti käsitellyt jätteet voidaan 1.3.2001 lukien sijoittaa vanhoille kaatopaikoille vain enintään 15.7.2009 saakka mutta yksittäistapauksissa tätä pitempäänkin, jos alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa on pienempi tai yhtä suuri kuin 18 prosenttia massan mukaan TOCina määriteltynä, ja alkuperäisen aineen kuivajäännöksen biohajoavuus on pienempi tai yhtä suuri kuin 5 mg/g hengitystoimintana (AT4) määriteltynä tai pienempi tai yhtä suuri kuin 20 l/kg kaasunmuodostuksena fermentaatiotestissä (GB21) määriteltynä?

V Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuinmessä

13. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Deponiezweckverband Eiterköpfe, Land Rheinland-Pfalz, Alankomaiden, Itävallan ja Saksan hallitukset sekä komissio.

14. Suullisessa käsittelyssä, joka pidettiin 15.9.2004, olivat läsnä suullisten huomautustensa esittämistä varten pääasian oikeudenkäynnin kantajana olevan yhteenliittymän ja vastaajana olevan osavaltion edustajat ja Saksan, Alankomaiden ja Itävallan hallitusten sekä komission asiamiehet.

VI Ympäristö yhteisön lainsäädännössä

2. b) Salliiko yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaate vaikutusten arvioinnissa laajan vai suppean harkintavallan tilanteissa, joissa esikäsittelymättömät jätteet kerrotaan termisesti tai mekaanis-biologisesti esikäsittelyjen jätteiden kanssa? Voidaanko suhteellisuusperiaatteesta päätellä, että yksinomaan mekaanisesti esikäsittelyistä jätteistä aiheutuvat vaarat voidaan ehkäistä muilla suojatoimenpiteillä?"

A Lainsäädännön kehittyminen

15. Ympäristö ei ollut perustamissopimusten laatijoiden huolenaiheena, eikä niissä alun perin tarjottu yhteisölle oikeudellista

perustaa toimenpiteiden toteuttamiseksi tällä alalla.⁷ Pariisissa vuonna 1972 pidetyssä valtioiden ja hallitusten päämiesten konferenssissa päätettiin kuitenkin erillisen politiikan käyttöön ottamisesta ja ehdotettiin, että varsinaisen oikeudellisen perustan puuttuminen ratkaistaisiin viittaamalla EY:n perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklaan (joista on tullut EY 94 ja EY 308 artikla).⁸ Tämä tilanne selittää sen, että yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisten tuomioiden tarkoituksena oli tämän yhteisön aloitteen oikeudellisen perustan selkeyttäminen.⁹

16. EY:n perustamissopimukseen lisättiin Euroopan yhtenäisasiakirjalla¹⁰ ympäristöä koskeva erityinen osasto — osasto VII (josta on tullut osasto XIX)¹¹ —, johon kuuluvat 130 r artikla ja 130 s artikla (joista on muutettuina tullut EY 174 ja

EY 175 artikla) ja 130 t artikla (josta on tullut EY 176 artikla),¹² joihin on lisättävä 100 a artiklan 3 kohta (josta on muutettuna tullut EY 95 artiklan 3 kohta), jossa asetetaan komissiolle velvollisuus käyttää 1 kohdassa tarkoitettujen ehdotusten perustana ”suojelun korkeaa tasoa”.¹³

17. Huoli ympäristöstä on kasvanut yhteisön oikeudessa siten, että ”ympäristönsuojelun korkeasta tasosta ja ympäristön laadun parantamisesta” on tullut yhteisön tavoite (EY 2 artikla),¹⁴ minkä vuoksi ”ympäristö-

12 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohta.

13 — Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinut näitä määräyksiä useaan otteeseen. Asiassa C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211), hyväksyttiin, että ympäristönsuojelua koskevan yhteisön toimenpiteen perustana ei välttämättä pidä käyttää EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaa, koska tavoite voidaan saavuttaa tehokkaasti myös EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklassa tarkoitettujen yhdenmukaistamistoimenpiteiden avulla, vaikka asiassa C-155/91, komissio v. neuvosto, 17.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61) katsottiinkin, että riidanalaisen direktiivin — jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) — tarkoituksena ja sisällön vuoksi oli asianmukaista käyttää perustana EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaa, jota myös asiassa C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, (Kok. 1994, s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289) pidettiin sopivana oikeudellisenä perustana, kun on kyse luonteeltaan yleisestä asetuksesta, jonka sisältö kuului yhteisön ympäristöpolitiikan alaan — Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) —, tämän kuitenkin rajoittamatta sitä, että jätteiden liikkumiselle asetettujen edellytysten yhdenmukaistaminen vaikuttaa sisämarkkinoiden toteutumiseen. Lisäksi julkisasiamies Tesouro erotteli toisistaan edellä mainitussa asiassa komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, esittämässään ratkaisuehdotuksessa kahden tyypiset direktiivit: luonteeltaan yleiset direktiivit, joiden perustana käytetään EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaa, ja tietyt erityislaissa koskevat direktiivit, joiden perustana käytetään EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaa. Ensimmäinen mainittu tavoite on yleensä ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen, kun taas viimeksi mainituilla pyritään välttämään vapaan kilpailun periaatelle aiheuttavia häiriöitä. Oikeuskirjallisuudessa Krämer ja Komarek väittävät, että tämä erottelu ei voi toimia käytännössä: Krämer, L., ja Komarek, P., ”Droit Communautaire de l'Environnement”. 1.10.1991–31.12.1993”, *Revue Juridique de l'Environnement*, osa 2–3, 1994, s. 231.

14 — Kun Euroopan unionin perustamissopimus allekirjoitettiin Maastrichtissa, ympäristönsuojelusta tuli yhteisön perustavanlaatuisen periaate.

7 — Yhteisön ympäristöoikeuden oikeudellisen perustan täsmennyksen osoittautui yhdeksi monitahoisimmista ja kiistellyimmistä kysymyksistä. Bravo-Ferrer Delgado, M., ”La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente”, *Gaceta Jurídica*, maaliskuu 1994, s. 13.

8 — EY:n perustamissopimuksen 100 artikla muodosti perustan sellaisen lainsäädännön yhdenmukaistamiselle, joka vaikuttaa suoraan yhteisämarkkinoiden perustamiseen tai toimintaan, ja EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan, jonka soveltamisala oli laajempi, perusteella annettiin toimenpiteitä, jotka olivat tarpeellisia sellaisten yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi, joista ei määrätty nimenomaisesti perustamissopimuksessa. Edellä mainitussa vuoden 1972 valtioiden ja hallitusten päämiesten konferenssissa annettujen julistusten 15 kohdassa todettiin, että ”erilaisissa toimintaohjelmissa määrättyjen aloitteiden toteuttamista varten on tarpeellista käyttää kaikkia perustamissopimusten määräyksiä, sen 235 artikla mukaan lukien”. Edellä alavitteessä 3 mainittu direktiivi 75/442/ETY oikeudellinen perusta on ”Euroopan talousyhteisön perustamissopimus ja erityisesti sen 100 ja 235 artikla”.

9 — Asiassa 91/79, komissio v. Italia, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 1099), hyväksyttiin EY:n perustamissopimuksen 100 artiklan käyttäminen ympäristöä koskevien säästöjen perustana. Asiassa 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531), todettiin mukaan ympäristönsuojelua on lisäksi pidettävä ”yhtenä yhteisön olennaisista tavoitteista”, vaikka ympäristön suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on ympäristönsuojelun kaltaiseen yleistä etua koskevaan tavoitteeseen pyrkimisen kannalta perusteltua”. Asiassa 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 589), tehtiin samansuuntainen päätös.

10 — EYVL L 169, 29.6.1987.

11 — Osasto VII lisättiin perustamissopimuksen kolmanteen osaan Euroopan yhtenäisasiakirjan 25 artiklalla ja 100 a artikla sen 18 artiklalla. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (G artiklan 28 kohta) siitä tuli osasto XVI.

politiikasta" (EY 3 artiklan 1 kohdan 1 alakohta) tuli välttämätön. Lisäksi "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi" (6 artikla). Tämä huoli käy selvästi ilmi myös muista perustamissopimuksen määräyksistä, kuten edellä mainitusta EY 95 artiklasta tai EY 161 artiklasta, jossa määrätään koheesiorahaston perustamisesta "ympäristöalan hankkeiden rahoittamiseen" osallistumiseksi.

18. Euroopan perustuslakia koskevassa sopimuksessa seurataan tätä näkökulmaa¹⁵ ja täsmennetään, että toimivalta tällä alalla jakautuu unionin ja jäsenvaltioiden kesken (I-14 artiklan 2 kohdan e alakohta),¹⁶ mikä voimassa olevan lainsäädännön perusteella voidaan jo päätellä.

15 — Euroopan perustuslakia koskevan sopimusedotuksen II 97 artiklassa määrätään, että "ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti", mikä perustuu EY 2 artiklaan. Sen III-119 artiklassa, jonka mukaan "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä tässä osassa tarkoitetun unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi", muistutetaan EY 6 artiklan sisällöstä. Sen III-172 artikla on samankaltainen kuin EY 95 artikla ja III-223 artikla samankaltainen kuin EY 161 artikla. Lopuksi III-233-234 artiklassa toistetaan EY 174 EY 176 artiklan sisältö.

16 — Saman sopimuksen I-11 artiklan 2 kohdan mukaan "kun tässä perustuslaissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unionilla ja jäsenvaltioilla on valta antaa lainsäädäntöä ja oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä".

B Ympäristöasioita koskevan jaetun toimivallan rajat

19. Jaettu toimivalta muodostaa oman luokkansa perustamissopimuksella myönnettyjen erityistoimivaltojen yhteydessä. Tätä toimivaltaa voidaan käyttää eri tavoin, joista on korostettava mahdollisuutta yhteisön lainsäädäntöä ankarampaan kansalliseen lainsäädäntöön.

20. Kun on kyse ympäristöasioista, EY 176 artiklassa annetaan jäsenvaltioille toimivalta pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suoja-toimenpiteitä aina silloin, kun ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa ja kun niistä ilmoitetaan komissiolle. Lisäksi EY 95 artiklassa mahdollistetaan kansallisten säännösten ja määräysten voimassa pitäminen (4 kohta) tai käyttöön ottaminen (5 kohta) yhdenmukaistamisen vaatimuksista huolimatta silloin, kun niitä voidaan perustella ympäristöstä huolehtimiseen liittyvillä syillä ja kun niistä ilmoitetaan komissiolle. Lopuksi EY 174 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että yhdenmukaistamistoimenpiteisiin sisällytetään "suojalauseke, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat toteuttaa muihin kuin taloudellisiin, ympäristöä koskeviin seikkoihin perustuvia väliaikaisia toimenpiteitä", joita valvotaan.¹⁷

17 — Oikeuskirjallisuudessa tietty suuntaus katsoo, että tällä määräyksellä ei mahdollisteta asianmukaisella tavalla tiukempia ympäristönsuojatoimenpiteitä; ks. esimerkiksi Verhoeve, B., Bennet, G. ja Wilkinson, D., *Maastricht and the Environment*, Lontoo, Institute for European Environmental Policy, 1992, s. 24.

21. Tällä selittyy, miksi yhteisöjen tuomioistuin on ollut halukas toteamaan, että perustamissopimuksen ympäristöasioita koskevalla järjestelmällä ei pyritä täydelliseen yhdenmukaistamiseen,¹⁸ siten että jäsenvaltioille jää merkittävä tehtävä, mistä johtuu, että samanaikaisesti on olemassa yhteisön sääntöjä ja muita, luonteeltaan kansallisia sääntöjä, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

22. Tälle kansalliselle toiminnalle asetettujen yhteisön rajojen määrittäminen on Verwaltungsgericht Koblenzin esittämien ennakkoratkaisukysymysten taustalla.

23. Jokaisessa jäsenvaltiossa vallitsevat olosuhteet ovat kuitenkin huomattavan erilaiset. Joissakin jäsenvaltioissa ympäristöasiat herättävät suurta kiinnostusta, joissakin taas esiintyy vastaavasti enemmän yhteiskunnallista painostusta ja joissakin kehitetään edistyneempiä tekniikoita jätteiden käsittelyä varten. Toisin kuin muissa tällä alalla annetuissa yhteisön säädöksissä,¹⁹ kaatopaikkadirektiivissä säädetään vähimmäisvaatimuksista.

24. Kaatopaikkadirektiivin tarkoitus on "vaatimusten — — toimenpiteiden, menettelyiden ja ohjauksen" avulla ehkäistä tai vähentää "kaatopaikoilla niiden koko käyttöajan tapahtuvan jätteiden sijoittamisen haitallisia ympäristövaikutuksia" (1 artikla). Tässä tarkoituksessa siinä luokitellaan kaatopaikat jätteisiin liittyvän uhan mukaan vaarallisen jätteen kaatopaikoiksi, tavanomaisen jätteen kaatopaikoiksi tai pysyvän jätteen kaatopaikoiksi (4 artikla); siinä määritellään jätteen kaatopaikkakelpoisuuden perusteet ja menettelyt (6 artikla ja liite II); siinä säädetään valvonnasta ja tarkkailusta toiminnan ja jälkihoidon aikana (liite III); lopuksi siinä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus laatia sellainen kansallinen strategia biohajoavan jätteen määrän vähentämiseksi (5 artiklan 1 kohta), jolla yhdyskuntajätteen osalta on taattava kolmessa vaiheessa tapahtuva vähentäminen (5 artiklan 2 kohta).

25. Jos direktiiviä tulkitaan EY 176 artiklan valossa, ei ole syytä estää jäsenvaltioita antamasta toimenpiteitä, jotka ovat tiukempia, jotka koskevat muita jätteitä tai joilla asetetaan kaatopaikoille pääsille valikoivampia ehtoja, asetetaan velvollisuus perusteellisempaan esikäsittelyyn tai lyhennetään vahvistettuja määräaikoja, kun kyseisessä määräyksessä nimenomaisesti asetetut kaksi edellytystä täyttyvät: toimenpide on sopu-soinnussa perustamissopimuksen kanssa ja siitä ilmoitetaan komissiolle.

26. Näistä edellytyksistä ensimmäinen kattaa unionin koko oikeudellisen järjestelmän, erityisesti tässä asiassa kyseessä olevan direktiivin noudattamisen.

18 — Asia C-318/98, Fornasar ym., tuomio 22.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4785).

19 — Kuten alaviitteessä 13 mainittu asetus N:o 258/93, jolla asian C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897), mukaan säännellään yhdenmukaisesti jätteiden siirtoja (42 kohta) sillä seurauksella, että kaikkia kansallisia toimenpiteitä tällä alalla "on arvioitava suhteessa tämän neuvoston asetuksen säännöksiin" (43 kohta), koska "kun kysymys on alasta, jolla lainsäädäntö on yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, sitä koskevaa kansallista toimenpidettä on arvioitava suhteessa tähän yhdenmukaistamistoimenpiteeseen" (32 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on joissakin tilanteissa pitänyt jotakin direktiiviä yhdenmukaistettuna lainsäädäntötoimenä (asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993, Kok. 1993, s. I-4947), mutta jäljempänä esittämistäni syistä, toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin, en katso, että kaatopaikkadirektiiviä olisi pidettävä tällaisena.

27. Tämä noudattaminen ei kuitenkaan merkitse, toisin kuin joissakin tämän ennakkoratkaisupyyntömenettelyn yhteydessä esitettyissä kirjallisissa huomautuksissa on todettu, että direktiivissä itsessään sallitaan ankarammat kansalliset säädökset: kun direktiivillä on haluttu hyväksyä poikkeuksia, tämä on tehty nimenomaisesti, kuten direktiivin 3 artiklan 3, 4 ja 5 kohdasta ilmenee. Tämän vuoksi sallimisen peruste löytyy perustamissopimuksesta, jolla jäsenvaltioille myönnetään toimivalta antaa toimenpiteitä, joilla mennään pidemmälle kuin yhteisön lainsäädännössä ja jotka eivät ole yhteisön lainsäädännön kanssa ristiriidassa.²⁰

28. Lisäksi on muistutettava, että kuten on jo todettu, ympäristösuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen saavuttamisesta on tullut yksi Euroopan yhdentymisen tavoite, jonka toteuttamiseksi on noudatettava asianmukaista politiikkaa (EY 2 artikla ja EY 3 artiklan 1 kohdan 1 alakohhta),²¹ minkä vuoksi tiukempien kansallisten toimenpiteiden on sovittava yhteen yhteisön suuntaviivojen kanssa siten, että yhteensopimattomuus voi johtua paitsi yksit-

täisistä säännöksistä, myös tässä ylikansallisessa kontekstissa annetuista ohjelmista.²²

C Kaatopaikkadirektiivi

29. Tässä jo mainitussa direktiivissä todetaan, että kaikkien jätteistä huolehtimista koskevien säännösten "keskeisenä tavoitteena olisi oltava ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen" niiden keräily, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta "haitallisilta vaikutuksilta".²³ Koska direktiivillä pyritään yhteensovittamaan kyseessä oleva ala, siinä tavoitellaan lisäksi "tehokkaita ja yhdenmukaisia — — säännöksiä, jotka eivät ole esteenä yhteisön sisäiselle kaupalle eivätkä vaikuta kilpailun edellytyksiin".²⁴

22 — On aiheellista antaa maltillinen vastaus saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa syntyneeseen keskusteluun — joka on esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten taustalla (ennakkoratkaisun tekemistä koskevan päätöksen IV kohdan 2 kohta) ja jota myös Alankomaiden hallitus on käsitellyt kirjallisissa huomautuksissaan (20 kohta ja sitä seuraavat kohdat) —, joka koski sitä, ovatko jäsenvaltioiden EY 176 artiklan puitteissa toteuttamat toimenpiteet luonteeltaan samanlaiset kuin yhteisön toimenpiteet, koska tässä määräyksessä asetetaan kansallisten säädösten pätevyyden edellytykseksi, että ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, jossa nimenomaisesti mainitaan ympäristöasioista huolehtiminen, mikä poissulkee kaikki toisensuuntaiset säännökset. Muuten esitetäisiin tuleva yhdenmukaistaminen, mikä vaikuttaa yhteisön ja epäilemättä muiden yhteisön jäsenvaltioiden toimintaan. Toisin sanoen tiukempien suojatoimenpiteiden antamista koskevaa toimivaltaa ei voida käyttää verukkeena, koska sen käyttämiselle on asetettu rajoituksia. Näin ollen perustamissopimuksen noudattaminen ei merkitse, että kansalliset ja yhteisön toimenpiteet olisivat luonteeltaan samanlaiset; riittää, että ne ovat samansuuntaiset siten, että niillä noudatetaan tavoitteita ja siis yhteisön ympäristöpolitiikkaa, mikä suurimmassa osassa tapauksista — esillä oleva asia mukaan lukien — on tarkistettava tapauskohtaisesti.

23 — Tämän ratkaisuehdotuksen alaviiteessä 3 mainittu direktiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

24 — Direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale.

20 — Kuten voidaan todeta, lähestyn kysymystä eri tavalla kuin Alankomaiden hallitus on suullisessa käsittelyssä tehnyt, koska katson, että yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden yhteensopivuutta voidaan tarkastella kolmella tavalla: a) jos kansallinen toimenpide kuuluu direktiivin soveltamisalaan, arviointi on suoritettava direktiivin säännösten sisällön mukaisesti; b) muuten arviointi on suoritettava perustamissopimuksen perusteella; c) jos kansallisella toimenpiteellä mennään mainittua soveltamisalaa pidemmälle, mutta sen perustana on primaarioikeus, on otettava huomioon viimeksi mainitussa määrätty arviointiperusteet. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Saksan lainsäädännöllä täytäntöönpannaan yhteisön lainsäädäntöä, vaikka siinä onkin kyse tiukemmista ympäristönsuojatoimenpiteistä, minkä vuoksi on otettava huomioon sekä direktiivi että perustamissopimus.

21 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

30. Neuvosto kiinnitti 7.5.1990 annetussa päätöslauselmassa²⁵ huomiota siihen, että on tarpeellista, että yhteisöllä on kattava politiikka kaiken tyyppisille jätteille, niin kierrätettävälle kuin sellaisillekin jätteille, jotka voidaan käyttää uudelleen tai joista voidaan huolehtia, ja korosti sitä, että on aiheellista "edistää yhteisön sellaisten toimenpiteiden yhdenmukaistamista — — jotka ovat yhteensopivat sisämarkkinoiden kehityksen kanssa" (1 kohta). Neuvosto painotti myös, että on ensisijaista "taata asianmukainen infrastruktuuri jätteistä huolehtimista varten — — siten, että käytetään parhaiten soveltuvia menetelmiä ja teknologioita", vaikka se totesikin, että "kyseisen verkoston luominen kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille" (7 kohta). Lopuksi neuvosto suositteli esikäsittelymenetelmien tukemista (8 kohta).

31. Muiden aloitteiden ulkopuolella²⁶ yhteisön jätehuoltostrategiasta 24 päivänä helmikuuta 1997 annetussa neuvoston päätöslauselmassa²⁷ ehdotettiin, että tulevaisuudessa toteutettaisiin ainoastaan turvallisia kaatopaikalle sijoittamistoimia siten, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sovel-

taa niiden erityisiä olosuhteita parhaiten vastaavaa vaihtoehtoa jätteiden käsittelemiseksi (32 kohta).

32. Tämä näkökulma voidaan löytää direktiivistä, ja se heijastuu jo sen johdanto-osassa, esimerkiksi siinä, kun sen kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että "kaatopaikkoja on riittävästi valvottava ja hoidettava mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten ja ihmisille aiheutuvien terveysriskien ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi".

33. Lopuksi on otettava huomioon direktiivin 16 artiklan ja liitteen II mukaisista perusteista ja menettelyistä jätteen hyväksymiseksi kaatopaikoille 19 päivänä joulukuuta 2002 tehty neuvoston päätös.²⁸ Vaikka se tuli voimaan 16.7.2004 (7 artikla), siitä voidaan saada joitakin yleisiä tulkintaohjeita.

VII Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

34. Verwaltungsgericht Koblenz haluaa saada tietää, ovatko jotkin Saksan kaato-

25 — Jätepolitiikasta 7 päivänä toukokuuta 1990 annettu päätöslauselma (EYVL C 122, 18.5.1990, s. 2).

26 — Mm. Euroopan parlamentin 19.2.1991 (EYVL C 72, s. 34) ja 22.4.1994 (EYVL C 128, s. 471) antamat päätöslauselmat; vaarallisia jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20); em. 1.2.1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93; vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen tekemisestä yhteisön puolesta 1 päivänä helmikuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1) ja vaarallisten jätteiden polttamisesta 16 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/67/EY (EYVL L 365, s. 34).

27 — EYVL C 76, 11.3.1997, s. 1.

28 — EYVL L 11, 16.1.2003, s. 27.

paikka-asetuksen säännökset yhteensopivat yhteisön oikeuden kanssa. Siihen tapaan nähden, jolla kysymykset on esitetty, olen samalla kannalla komission kanssa siitä, että kysymykset on ryhmiteltävä uudestaan, jotta yhtäältä tutkitaan kysymystä 1 ja kysymyksen 2 a alkuosaa, joissa keskitytään direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan ja EY 176 artiklan tulkintaan, ja toisaalta kysymyksen 2 a loppuosaa ja kysymystä 2 b, jotka koskevat yhteisön oikeuden mukaista suhteellisuusperiaatetta.²⁹

35. Edellä mainittuja direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan säännöksiä ei kuitenkaan pidä erottaa muusta direktiivistä tai edellä kuvailusta yleisestä asiayhteydestä. Tavoite ja asetetut vähimmäisedellytykset käyvät ilmi direktiivin johdanto-osasta ja artikloista, ja kansalliselle tuomioistuimelle kuuluu sen tarkistaminen, onko kansallinen säännös näiden lähtökohtien mukainen ottaen huomioon EY 176 artiklassa tarkoitettu periaate, joka koskee toimenpiteiden sopusointua perustamissopimuksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä puuttua tähän toimivaltaan, vaan sen on keskityttävä yhteisön oikeuden merkityksen täsmentämiseen esit-

tämällä arviointiperusteita, joiden avulla yhteisön oikeutta sovelletaan yhdenmukaisella tavalla; yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on myös yhteisön lainsäädännön ulottuvuuden tai edellä mainitun sopusointua koskevan periaatteen selvittäminen, mutta sen tehtäviin ei kuulu jokaisen kansallisessa säädöksessä mahdollisesti olevan ristiriidan yksityiskohtainen selittäminen. Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua kansalliseen oikeuteen sisältyvästä säännöksestä, johon liittyy niinkin teknisiä seikkoja kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa: saksalaisessa asetuksessa käytetty kaatopaikoille sijoittamisen edellytys, joka perustuu "alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaniseen osaan" (joka määritellään polttohävikkinä tai TOCina), on epäilyksettä tiukempi kuin direktiivissä tarkoitettu vuoden aikana "tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärälle (massan mukaan)" perustuva edellytys, mutta on hyvin vaikeaa täsmentää tämän seikan vaikutusta yhteisön tavoitteiden toteutumiseen.³⁰

29 — Lisäksi pääasian kantaja toivoo, että tarkasteltaisiin myös Saksan kaatopaikka-asetuksen yhteensopivuutta muiden yhteisön säästöjen kanssa, kuten EY 28 artiklan tai EY 30 artiklan kanssa. Ennakkoratkaisukysymysten esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee kuitenkin, että Verwaltungsgericht Koblenz "poissulkee" nimenomaisesti tämän "tarkastelun" — ja näin ollen myös kaikki näihin säästöihin liittyvät epäilyt (IV kohdan 4 alakohta) —, minkä vuoksi tätä yhteensopivuutta ei arvioida. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen EY 234 artiklan mukaisessa yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kunkin asian tosiseikkojen perusteella harkita, onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta" (asia 298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4489; asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000, Kok. 2000, s. I-10663 ja asia C-510/99, Tridon, tuomio 23.10.2001, Kok. 2001, s. I-7777).

On kuitenkin aiheellista tarkastella edellä mainitulla tavalla uudelleen ryhmitellyt ennakkoratkaisukysymykset.

30 — Yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut, että oikeusriidan toiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (mm. asia 36/79, Denkavit, 15.11.1979, Kok. 1979, s. 3439), millä se on itse sulkenut pois toimivaltansa piiristä tulkittavinaan olevien yhteisön sääntöjen soveltamisen kansallisen lainsäädännön mukaisiin tilanteisiin (yhdistetyt asiat C 175/98 ja C 177/98, Iirussi ja Bizzaro, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6881, 37 ja 38 kohta). Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 35.

A Ennakkoratkaisukysymys 1 ja ennakkoratkaisukysymyksen 2 a ensimmäinen osa

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin katsoo, että saksalaiseen säädökseen sisältyy direktiivin nähden tiukempia suojatoimenpiteitä, minkä vuoksi sen yhteensopivuudesta on epäilyjä. Eroavuudet löytyvät seuraavista seikoista:

- Sellaisen jätteiden luokitteluperusteen käyttö, joka muodostuu ”alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaanisesta osasta” (joka määritellään polttohävikkinä tai TOCina).
- Lyhyempien määräaikojen vahvistaminen jätteiden määrän vähentämiselle.
- Se, että soveltamisalaan kuuluvat sekä biohajoavat että muut jätteet.
- Yhdyskuntajätteiden käsittelyn ja sellaisenaan huolehdittavien jätteiden, muun muassa teollisuusjätteiden, käsittelyn rinnastaminen toisiinsa.

37. Näiden toteamusten valossa kansallinen tuomioistuin on epäroivällä kannalla niiden suojatoimenpiteiden kokonaisuuden suhteen, joista sen mukaan muodostuisi yhteisön strategiasta erillinen strategia.

38. Näin ollen on tutkittava näiden eroavuuksien ulottuvuutta.

a) Jätteiden luokitteluperusteet

39. Saksan kaatopaikka-asetuksen mukaan yhdyskuntajätteet ja sellaisenaan huolehdittavat jätteet saadaan sijoittaa kaatopaikoille vain, jos ne täyttävät liitteessä I asetetut edellytykset, joihin kuuluu alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaninen osa polttohävikkinä tai TOCina määriteltynä.³¹ Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa puolestaan mainitaan viitekalenterivuoden aikana tuotetun biohajoavan yhdyskuntajätteen kokonaismäärä massan mukaan.

40. Tämän kaltaiselle säännökselle on luonteenomaista, että siinä asetetaan velvollisuus saavutettavaan tulokseen nähden ja että kansallisten viranomaisten valittavaksi jätetään muoto ja keinot (EY 249 artikla), minkä vuoksi kun on kyseessä ”vähimmäisvaatimuksista”³² annettu direktiivi, yhteisön

31 — Asetuksen 3 §:n 3 momentti, yhdessä liitteessä I olevien 2.01 ja 2.02 kohdan kanssa. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

32 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 ja 24 kohta.

oikeutta ei rikota, kun kaatopaikalle sijoittamiselle asetetaan muu edellytys kuin jätteiden kokonaispaino, kun yhteisössä säädettyjä rajoja noudatetaan.

41. Toisaalta, kuten Itävallan ja Alankomaiden hallitukset ovat huomauttaneet, jätteiden luokitteluperuste ei ole tavoite, vaan keino vähentää jätteiden määrää. Direktiivin liitteessä II mainittujen yleisten periaatteiden joukossa "jätteeseen sisältyvien orgaanisten aineiden määrien rajoitukset" mainitaan jopa esimerkkinä jätteiden ominaisuuksille perustuvasta arviointiperusteesta.

b) Lyhyempien määräaikojen vahvistaminen jätteiden määrän vähentämiseksi

42. Edellä mainitussa direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että kansallisilla strategioilla taataan kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentäminen tiettyihin prosenttimääriin kolmessa vaiheessa, jotka päättyvät 16.7.2001 alkaen laskettuna "viimeistään" viiden, kahdeksan ja 15 vuoden kuluttua siten, että jokaisessa vaiheessa jätteiden määrää on vähennettävä vastaavasti 75, 50 ja 35 prosenttiin.

43. Näin ollen, vaikka direktiivissä vahvistetaan enimmäismääräajat ja enimmäisprosenttimäärät, jäsenvaltioilla on mahdollisuus oman ympäristöpolitiikkansa puitteissa lyhentää näitä määräaikoja ja pienentää näitä prosenttimääriä, edellyttäen että tavoiteltu lopputulos saavutetaan määräpäivänä eikä

sen jälkeen. Sillä, että tavoitteeseen on päästy aikaisemmin, ei ole merkitystä.

c) Soveltaminen biohajoaviin ja biohajoamattomiin jätteisiin

44. Direktiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa viitataan jätteisiin määrittelemällä ne "biohajoaviksi", minkä vuoksi voidaan pohtia, kuuluvatko "biohajoamattomat" jätteet sen soveltamisalaan.

45. Kun otetaan huomioon yhteisön lainsäädännön asiayhteys ja tavoite, vaikuttaa siltä, että vaikka jäsenvaltiot voivat perustellusti laajentaa kyseisten säännösten soveltamisalaa, edellä mainituissa säännöksissä asetetuissa vähimmäisvaatimuksissa viitataan vain ensimmäisen lajin tyyppisiin jätteisiin, koska direktiivillä pyritään todellisuudessa säättämään toimenpiteistä, menettelyistä ja suuntaviivoista kaatopaikoilla tapahtuvan "jätteiden" sijoittamisen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi (1 artikla), täsmentämättä sen enempää tätä käsitettä, jolla viitataan direktiiviin 75/442 (1 artiklan a kohta), jossa säädetty määritelmä on laajempi.³³

33 — Direktiivin 75/442/ETY, johon on viitattu tämän ratkaisuehdotuksen alaviiteessä 3, mukaan "jätteellä" tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään. Luettelo sisältää 16 kohtaa, mukaan lukien esimerkiksi "käyttökelvottomat osat" (Q6), "teollisten menetelmien jäätännöstuotteet" (Q8) ja "raaka-aineen louhimisen ja työstämisen jäätännöstuotteet" (Q11).

46. Näin ollen yhteisön oikeutta ei myöskään ole loukattu, kun jätteitä koskevien sääntöjen soveltamisalaa on laajennettu biohajoamattomiin jätteisiin.

49. Lisäksi, kuten Alankomaiden ja Saksan hallitukset ovat todenneet, teollisuusjäte voi olla biohajoavaa — jos ei kokonaan niin ainakin osittain —, minkä vuoksi niiden olisi kuuluttava direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun kansalliseen jätteiden vähentämistä koskevaan strategiaan.

d) Teollisuusjätteisiin soveltaminen

•

47. Vaikka 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään sellaisen strategian laatimista, jolla vähennetään "biohajoavia jätteitä", 2 kohdassa mainitaan "biohajoavan yhdyskuntajätteen" vähentämiseen tähtäävä strategia, minkä perusteella voidaan epäillä, estetäänkö tällaisen määrän lisäämisellä, että — direktiivin 2 artiklan b alakohdan sanamuodon mukaan — muun biohajoavan jätteen kuin yhdyskuntajätteen, kuten teollisuusjätteen, ei voida katsoa kuuluvan biohajoavan yhdyskuntajätteen piiriin.

48. On ilmeistä, että vastauksen on oltava sama kuin aikaisemmissa kohdissa ehdottamani vastaus. Direktiivissä säädetään sellaisista lopputulosta koskevista vaatimuksista, joiden toteuttamiseen jäsenvaltioiden on keskityttävä, mutta niillä on toimivalta antaa muita, tiukempia vaatimuksia sillä edellytyksellä, että näitä rajoja ei ylitetä ja että direktiivin 1 artiklassa, jossa käytetään yleisempää ilmaisua "kaatopaikka", asetettua tavoitetta noudatetaan. Täten direktiivin kanssa ei ole ristiriidassa, että strategialla taataan paitsi biohajoavan yhdyskuntajätteen määrän vähentäminen, myös eri luokkaan kuuluvien jätteiden määrän vähentäminen.

50. Näin ollen direktiivillä ei estetä yhdyskuntajätteitä koskevien säännösten soveltamista myös luonteeltaan teolliseen jätteen.

e) Yhdistetty arviointi

51. Edellä todetusta seuraa, että se EY 176 artiklassa asetettu edellytys, jonka mukaan tiukemmat suojatoimenpiteitä koskevat kansalliset säännökset ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, täyttyy jokaisessa direktiivin kannalta tarkastellussa tapauksessa.

52. On kuitenkin tarkasteltava saksalaisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen mukaisesti sitä, voiko näiden lähtökohtien yhdistetty arviointi johtaa erilaiseen ratkaisuun.

53. Tällainen oletama on epäilyksettä sivuutettava, sillä liittovaltion lainsäädäntö ei ole ristiriidassa kyseisellä yhteisön lainsäädännöllä määritellyn politiikan kanssa. Käytännössä direktiivillä säädetään kaatopaikoille toimitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä kolmessa vaiheessa siten, että päästään 35 prosenttiin vuonna 1995 tuotetun jätteen kokonaismäärästä (massan mukaan), erittelemättä menettelyn kulkua. Saksalainen asetus koskee myös yhdyskuntajätteenä huolehdittavia jätteitä, siinä edellytetään käsittelyä, joka ei ole vain mekaaninen ja jolla väitteiden mukaan vähennetään jätteiden määrää enemmän,³⁴ ja siinä vahvistetaan lyhyemmät määräajat. Täten saksalaisella asetuksella mennään pidemmälle kuin direktiivin säännöksillä, mutta sillä noudatetaan direktiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia, ja kansallisen lainsäädännön tavoitteiden tarkistaminen ja niiden vertaaminen yhteisön asettamien vaatimusten kanssa kuuluu kansallisen tuomioistuimen, ei yhteisöjen tuomioistuimen, toimivaltaan.

54. Muilta osin oikeuskäytännössä on muistutettu, että vaikka yhteisön ympäristönsuojelupolitiikassa pyritään suojelun korkeaan tasoon, sen ei tarvitse välttämättä olla teknisesti korkein mahdollinen, koska jäsenvaltiot voivat aina parantaa sitä.³⁵

55. Edellisissä kohdissa todetun valossa ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kysymykseen 1 ja kysymyksen 2 a ensimmäiseen osaan, että jäsenvaltiot voivat EY 176 artiklan yhteydessä, kun ne saattavat direktiiviä 1999/31/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystä, antaa tiukempia ympäristönsuojatoimenpiteitä edellyttäen, että yhteisön lainsäädännön tavoitteita ja säännöksiä noudatetaan, mikä on asian laita, kun yhdyskuntajätteen ja sellaisenaan huolehdittavien jätteiden kaatopaikoille sijoittamiselle asetetaan edellytys, joka perustuu alkuperäisen aineen kuivajäännoksen orgaaniseen osaan (joka määritellään polttohävikkinä tai TOCina), kun edellytetään, että prosenttimäärät on saavutettava kyseisessä direktiivissä säädettyjä päivämääriä aikaisemmin, ja lopuksi kun kaatopaikoille sijoittamiselta edellytetään muunkinlaista kuin mekaanista esikäsittelyä.³⁶

34 — Asiakirjasta puuttuvat täsmälliset tekniset tiedot, joiden avulla voitaisiin todeta, mitä vaikutuksia kunkin luokitteluperusteen valinnalla olisi jätteiden käsittelyyn. Siitä puuttuvat myös asiaa koskeva asiantuntijalausunto ja yhteisön ja Saksan lainsäädännön soveltamisen vaikutuksia kaatopaikan elinkel-poisuuteen koskeva taloudellinen arvio, joka olisi hyödyllinen tarkastellessa myös muita taustalla olevia kysymyksiä, kuten kaatopaikkatoiminnan harjoittajalle mahdollisesti maksettava korvaus.

35 — Asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4301, 49 kohta).

36 — Tämän viimeisen seikan osalta direktiivin 6 artiklan a alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä, jotta "kaatopaikalle sijoitetaan ainoastaan esikäsittelyä jätettä", ja tällaisina toimenpiteinä pidetään direktiivin 2 artiklan h alakohdan mukaan "lajittelu mukaan lukien, fysikaalisia, kemiallisia, biologisia tai termisiä prosesseja, jotka muuttavat jätteen luonnetta sen määrän tai vaarallisuuden vähentämiseksi, sen käsittelyn helpottamiseksi tai sen hyödyntämisen tehostamiseksi". Tämän vuoksi, kun direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioilta sellaisen kansallisen strategian laatimista, joka sisältää toimenpiteitä 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja "erityisesti kierrätykseen, kompostointiin, biokaasun tuottamiseen tai materiaalien tai energian hyödyntämiseen" liittyviä toimenpiteitä, tätä luetteloa ei tule pitää tyhjentyvänä.

B Ennakkoratkaisukysymyksen 2 a toinen osa ja ennakkoratkaisukysymys 2 b: yhteisön suhteellisuusperiaate

56. Suhteellisuusperiaatteella viitataan tavoitteen ja sen saavuttamista varten käytettyjen keinojen väliseen soveltuvuuteen ja asianmukaisuuteen. Sillä viitataan myös kahden tai useamman käsitteen, arvon tai parametrin väliseen soveltuvuuteen ja asianmukaiseen. Oikeuselämässä suhteellisuusperiaate on yleinen periaate, jolla on useita ulottuvuuksia ja jonka vaikutusala on kansainvälinen, yhteisöä koskeva ja kansallinen.

57. Tämän kuitenkin rajoittamatta Saksalaisen säännöksen oikeasuhteisuutta koskevaa arviointia, jonka Verwaltungsgericht Koblenz voi suorittaa kansallisen lainsäädännön näkökulmasta, esitetyt epäilyt koskevat sen heijastumista yhteisön tasolle.

58. Ennen näiden epäilyjen tutkimista on ratkaistava ongelma, jonka komissio ja Saksan hallitus ovat kirjallisissa huomautuksissaan tuoneet esille katsomalla, että tätä yhteisön periaatetta ei sovelleta kansalliseen säännökseen muun muassa sen vuoksi, että EY 5 artiklan mukaisesti se koskee vain yhteisön toimintaa ja koska tässä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole kyse siitä.

59. Vaikka ehdotetut perustelut — erityisesti komission esittämät — vaikuttavat ensi silmäyksellä vakuuttavilta, suhteellisuusperiaate on yleinen oikeussääntö, joka ei rajoitu koskemaan vain erilaista yhteisön toimintaa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan periaate on muotoiltu EY 5 artiklassa siten, että se rajoittuu tähän yhteyteen, mutta sen vaikutusta ei ole rajoitettu koko yhteisön oikeuteen. Lisäksi kun EY 176 artiklassa asetetaan tiukempien kansallisten suojatoimenpiteiden pätevyyden edellytykseksi, että ne ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, tähän kuuluu, kuten olen jo todennut,³⁷ paitsi kirjoitettu oikeus, myös niiden taustalla olevat tavoitteet, perusvapaudet, politiikat ja periaatteet. Näin ollen ei ole aiheellista rajata ilmaisua ”tämän sopimuksen” siten, että se koskisi vain niitä konkreettisia määräyksiä, joista se muodostuu.³⁸

60. Tällaisiin lähtökohdin mainitulla suhteellisuusperiaatteella on vaikutuksia yhteisön koko toimintaan, oli toiminta sitten peräisin itse yhteisöstä tai sen jäsenvaltioista, silloin kun jäsenvaltiot käyttävät yhteisön toimivalaksi luokiteltua toimivaltaa.

37 — Tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

38 — Joihin kuuluu mm. EY 10 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava ”kaikki yleiset ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi”. Määritettä ”aiheelliset” on myös arvioitava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa DaimlerChrysler asetuksessa N:o 259/92 esiintyvää ilmaisua ”perustamissopimuksen mukaisesti” siten, että ”sen lisäksi, että mainitut kansalliset toimenpiteet ovat neuvoston asetuksen mukaisia, niiden on oltava myös niiden perustamissopimuksen yleisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisia, joihin ei suoraan viitata jätteen siirtojen alalla annetussa lainsäädännössä” (tuomion 45 kohta).

61. Näin ollen ongelmana on sen määrittäminen, muodostavatko kansallinen säännös tai menettely luonteeltaan tällaista toimintaa. Periaatetta sovelletaan vain vastauksen ollessa myöntävä. Sen soveltaminen ei riipu kansallisen säännön vaikutuksesta unionin oikeusjärjestykseen, vaan sen liittämistä tähän oikeudelliseen rakennelmaan. Toisin sanoen, jos oikeasuhteisuus edellyttää asianmukaista suhdetta asetetun tavoitteen ja sen saavuttamiseksi käytettävien keinojen välillä,³⁹ vaikuttaa johdonmukaiselta, että oikeasuhteisuuden tarkastaminen yhteisön tasolla edellyttäisi yhteisölle ominaisia tavoitteita ja keinoja, mikä ei ole asian laita silloin kun esimerkiksi toimenpiteellä pyritään yhteisön tavoitteeseen, mutta käytetty väline on luonteeltaan erilainen.

62. Tässä yhteydessä tämä luokittelu kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle ottaen huomioon, että jäsenvaltiot säätävät säädöksiä, jotka liittyvät eri tavoin ylikansalliseen ympäristöön alkaen yksinkertaisesta täytäntöönpanosta aina täydelliseen irtautumiseen saakka. Lisäksi tämän periaatteen heijastumisella ei myöskään voi olla samaa merkitystä kuin unionin oikeudessa.⁴⁰ Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen toi-

mivaltaan ei kuulu lausunnon antaminen siitä, noudatetaanko kansallisella säädöksellä yhteisön suhteellisuusperiaatetta, erityisesti silloin kun, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, on kyse hyvin täsmällisistä teknisistä seikoista, koska yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole annettu tietoja, jotka ovat välttämättömät järkevän arvioinnin suorittamiseksi.⁴¹

63. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksen 2 a toiseen osaan ja ennakkoratkaisukysymyksen 2 b vastataan täsmentämällä, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, noudatetaanko jäsenvaltion lainsäädännössä tai toiminnassa yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatetta, sen jälkeen kun se on ensin määritellyt toiminnan yhteisön toiminnaksi.

39 — Kuten Itävallan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan esittänyt viitaten asiaan 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109), toimenpiteen oikeasuhteisuutta on arvioitava sen mukaan, onko se asianmukainen ja asian kannalta merkityksellinen, ja suhteettomien velvollisuuksien asettamista koskevan kiellon mukaan.

40 — Kuten Guy Isaac toteaa, "oikeasuhteisuus merkitsee, että jos yhteisöllä on toimivallan käyttämisen yhteydessä mahdollisuus valita eri toimintatapojen välillä, sen on valittava yhtä tehokkaista toimenpiteistä se, jolla jäsenvaltioille, yksityisille ja yrityksille annetaan eniten vapauksia". *Droit communautaire général*, Arman Colin, Pariisi, seitsemäs painos, 1999, s. 42.

41 — Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 304/84, Muller ym. tuomio 6.5.1986 (Kok. 1986, s. 1511), että yhteisön oikeudessa ei senhetkisessä tilanteessa estetty jäsenvaltioita kieltämästä muista jäsenvaltioista peräisin olevien sellaisten elintarvikkeiden kauppaa, joihin on lisätty tiettyjä aineita, mutta se lisäsi, että "perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) viimeisen virkkeen taustalla olevan suhteellisuusperiaatteen mukaan edellytetään, että kyseinen kieltä rajoittuu koskemaan sitä, mikä on välttämätöntä lainmukaisesti tavoitellun terveyden suojaamisen tavoitteiden saavuttamiseksi" (23 kohta), ja täsmensi, että "toimivaltaisten kansallisten viranomaisen tehtävänä on, kansallisten ruokailutottumusten valossa ja ottaen huomioon kansainvälisten tieteellisten tutkimusten tulokset näyttää kaikissa tapauksissa toteen, että sen kansallinen lainsäädäntö on välttämätön perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettujen etujen tehokkaaksi suojaamiseksi". Yhteisöjen tuomioistuin totesi samalla tavoin em. asiassa Tridon, että "sen arviointia, onko kysymyksessä oleva kaupan kieltä suhteellisuusperiaatteen mukainen, ja erityisesti sen arviointia, voitaisiinko tavoite saavuttaa toimenpiteillä, jotka vaikuttaisivat vähemmän yhteisön sisäiseen kauppaan, ei voida käsiteltävänä olevassa tapauksessa tehdä ilman lisätietoja ja että tällainen arviointi edellyttää konkreettista analyysia, joka perustuu muun muassa tieteellisiin tutkimuksiin ja pääasian tilanteen tosiseikkoihin; tämä analyysi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä" (tuomion 58 kohta).

VIII Ratkaisuehdotus

64. Edellä todetun valossa ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Koblenzin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavalla tavalla:

- 1) Siltä osin kuin on kyse ennakkoratkaisukysymyksestä 1 ja ennakkoratkaisukysymyksen 2 a ensimmäisestä osasta, jäsenvaltiot voivat EY 176 artiklan yhteydessä, kun ne saattavat direktiiviä 1999/31/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystä, antaa tiukempia ympäristönsuojatoimenpiteitä edellyttäen, että yhteisön lainsäädännön tavoitteita ja säännöksiä noudatetaan, mikä on asian laita, kun yhdyskuntajätteen ja sellaisenaan huolehdittavien jätteiden kaatopaikoille sijoittamiselle asetetaan edellytys, joka perustuu alkuperäisen aineen kuivajäännöksen orgaaniseen osaan (joka määritellään polttohävikkinä tai TOCina), kun edellytetään, että prosenttimäärät on saavutettava kyseisessä direktiivissä säädettyjä päivämääriä aikaisemmin, ja lopuksi kun kaatopaikoille sijoittamiselta edellytetään muunkinlaista kuin mekaanista esikäsittelyä.
- 2) Siltä osin kuin on kyse ennakkoratkaisukysymyksen 2 a toisesta osasta ja ennakkoratkaisukysymyksestä 2 b, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, noudatetaanko jäsenvaltion lainsäädännössä tai toiminnassa yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatetta, sen jälkeen kun se on ensin määritellyt toiminnan yhteisön toiminnaksi.