

Asia C-494/01

Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Irlanti

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Ympäristö — Jätehuolto —
Direktiivi 75/442/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/EY —
4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 ja 14 artikla

Julkisasiamies L. A. Geelhoedin ratkaisuehdotus 23.9.2004	I - 3338
Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 26.4.2005	I - 3382

Tuomion tiivistelmä

- Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kante — Kanteen kohde — Kanteen kohteen määrittäminen oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä — Direktiivin säännösten yleinen noudattamatta jättäminen — Sellaisten täydentävien seikkojen esittäminen yhteisöjen tuomioistuimessa, joilla pyritään tukemaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen yleisyyttä ja pysyvyyttä — Hyväksyttävyyys (EY 226 artikla)*

2. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Komission on osoitettava, että jäsenvaltio ei ole noudattanut jäsenyyssvelvoitteitaan — Sellaisten seikkojen esittäminen, jotka osoittavat jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen — Todistustaakan siirtyminen kyseessä olevalle jäsenvaltiolle*
(EY 226 artikla)

3. *Jäsenvaltiot — Velvoitteet — Komission valvontatehtävä — Jäsenvaltioiden velvollisuus — Myötävaikuttaminen direktiivien soveltamista koskeviin tutkimuksiin — Tarkastus- ja tiedonantovelvollisuus*
(EY 10, EY 211 ja EY 226 artikla; neuvoston direktiivi 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156)

4. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — Täytäntöönpano jäsenvaltioissa — Velvollisuus saavuttaa tietty tulos — Toimijoiden velvollisuus hankkia lupa ennen jätteiden huolehtimis- tai hyödyntämistoimia — Jäsenvaltioiden valvontavelvollisuus*
(EY 249 artiklan kolmas kohta; neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 9 ja 10 artikla)

5. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — 12 artikla — Joko ennakkolupajärjestelmän tai rekisteröintimenettelyn soveltaminen jätteiden keräilyyn ja kuljetukseen — Sen seuraus, että jäsenvaltio on valinnut lupajärjestelmän — Rekisteröinnin merkityksettömyys direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta*
(Neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 12 artikla)

6. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — 5 artikla — Velvollisuus perustaa yhtenäinen ja riittävä käsittelylaitosten verkosto — Velvollisuutta ei ole täytetty, kun suuri määrä käsittelylaitoksia toimii ilman lupaa ja kun kokonaiskäsittelykapasiteetti on riittämätön*
(Neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 5 artikla)

7. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — Jäsenvaltioiden velvoite, joka perustuu 4 artiklan ensimmäiseen kohtaan — Velvoitetta on laiminlyöty, kun 9 ja 10 artiklaa on rikottu jatkuvasti*
(Neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 4 artiklan ensimmäinen kohta sekä 9 ja 10 artikla)

8. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — 8 artikla — Jäsenvaltioiden velvollisuudet jätteiden haltijoihin liittyen — Velvollisuudet, jotka pätevät myös lainvastaisen kaatopaikan pitäjään tai omistajaan liittyen ja joita ei voida täyttää pelkin rangaistus-toimenpitein*
(Neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 8 artikla)
9. *Ympäristö — Jätehuolto — Direktiivi 75/442 — 13 ja 14 artikla — Velvollisuus tarkastaa määrääjain huolehtimis- ja hyödyntämistoimia suorittavat laitokset — Tarkastuksen tarkoitus — Lupaehtojen noudattaminen — Tarkastus ei voi vastata direktiivin vaatimuksiin, ellei laitoksella ole asianmukaista lupaa*
(Neuvoston direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 13 ja 14 artikla)

1. EY 226 artiklan mukaisesti nostetun kanteen kohde rajataan tässä määräyksessä tarkoitettussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Komissio ei näin ollen voi menestyksekkäästi vaatia yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan tiettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä sellaisen tosiasiallisen tilanteen osalta, jota ei ole mainittu oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana.

Sikäli kuin kanteella puolestaan pyritään tuomaan esille direktiivin säännösten yleinen noudattamatta jättäminen, joka perustuu muun muassa kansallisten viranomaisten omaksumaan järjestelmälliseen ja vakiintuneeseen sallivaan asenteeseen tämän direktiivin vastaisten tilanteiden osalta, komission sellaisten täydentävien seikkojen toimittamista, joilla pyritään yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn menettelyn kuluessa osoittamaan tällä tavoin väitetyn jäse-

nyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen yleisyys ja pysyvyys, ei lähtökohtaisesti voida sulkea pois.

Koska komissio voi täsmentää kannekirjelmässään alkuperäisiä väitteitään edellyttäen, että se ei muuta kanteen kohdetta, uusia seikkoja, joilla pyritään selvittämään esimerkein väitteitä, jotka sen perustellussa lausunnossa on muotoiltu ja jotka perustuvat direktiivin säännösten yleiseen noudattamatta jättämiseen, esittämällä ei muuteta kanteen kohdetta. Näin ollen komissio voi asianmukaisesti mainita kannekirjelmänsä tueksi tosiseikat, jotka tulevat sen tietoon perustellun lausunnon antamisen jälkeen, osoittaakseen sen esille tuomat jäsenyysvelvoitteiden yleiset noudattamatta jättämiset.

(ks. 35–39 kohta)

2. EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysselvointteita ei ole noudatettu. Juuri komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysselvointteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua olettamuksiin. Kun komissio on esittänyt riittävästi sellaista näyttöä tietyistä tosiasiallisesta tilanteesta vastaajana olevan jäsenvaltion alueella, jonka perusteella jäsenvaltion viranomaiset ovat omaksuneet toistuvan ja jatkuvan käytännön, joka on direktiivin säännösten vastainen, tämän jäsenvaltion on kuitenkin esitettävä näitä tietoja ja niistä tehtäviä päätelmiä koskeva yksityiskohtainen vastanäyttö.

komissio on suuressa määrin riippuvainen tiedoista, joita mahdolliset kantelijat sekä asianomainen jäsenvaltio toimittavat. Tällaisessa tilanteessa on kansallisten viranomaisten tehtävä suorittaa tarpeelliset tarkastukset paikan päällä lojalilin yhteistyön hengessä sen velvoitteen mukaisesti, joka koskee kutakin jäsenvaltiota ja jonka mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava komissiota sen yleisen tehtävän täyttämässä ja toimitettava komissiolle kaikki sen tätä tarkoitusta varten pyytämät tiedot.

(ks. 42, 43, 45, 197 ja 198 kohta)

(ks. 41, 44 ja 47 kohta)

3. Jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan perusteella helpotettava komissiota tämän tehtävän täyttämässä, joka koostuu EY 211 artiklan mukaan muun muassa perustamissopimuksen määräysten sekä toimielinten sen nojalla antamien säännösten soveltamisen valvonnasta. Kun on kyse sen varmistamisesta, että kansallisia säännöksiä, joilla on tarkoitus varmistaa sellaisen direktiivin tehokas täytäntöönpano, joka kattaa aloja, joilla komissiolla ei ole omia tutkintavaltuuksia ja joihin kuuluu esimerkiksi jätteistä annettu direktiivi 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, sovelletaan asianmukaisesti käytännössä,

4. Jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 9 ja 10 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille lopputulosta koskevia velvoitteita, jotka on muotoiltu selkeästi ja yksiselitteisesti ja joiden mukaan jätteen huolehtimis- tai hyödyntämistoimia jäsenvaltioiden alueilla suorittavilla yrityksillä tai laitoksilla on oltava toimilupa. Tämä merkitsee sitä, että jäsenvaltio on täyttänyt kyseisiä säännöksiä koskevat velvoitteensa ainoastaan siinä tapauksessa, että sen lisäksi, että se on varmistanut, että ne on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta, se var-

mistää, että toimijoilla todella on ennen hyödyntämis- tai huolehtimistoimeen ryhtymistä 9 artiklan mukaisesti myönnetty lupa, jota ei voida korvata pelkällä hakemuksen tekemisellä. Sen on siis varmistauduttava siitä, että käyttöön otettua lupajärjestelmää todella sovelletaan ja että sitä noudatetaan, muun muassa suorittamalla tätä koskevia asianmukaisia tarkastuksia ja varmistamalla, että ilman lupaa toteutetut toimet päätetään ja että niistä rangaistaan.

(ks. 116–118 kohta)

5. Jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 12 artiklassa säädetään muun muassa, että toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti. Tässä artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan siis tekemään valinta lupajärjestelmän ja rekisteröintimenettelyn välillä.

Jos jäsenvaltio on valinnut lupajärjestelmän, se ei voi katsoa täyttäneensä veloitteensa väittämällä, että lupahake-

muksen tekeminen vastaa rekisteröintiä, kun sen syyksi luettavien viivästysten vuoksi toimijoilla ei ollut lupaa asianmukaisena päivänä.

(ks. 142, 144 ja 145 kohta)

6. Jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 5 artiklan mukaisesti direktiivin tavoitteisiin kuuluu sellaisen yhteinäisen ja riittävän jätteidenkäsittelylaitosten verkoston perustaminen paras saatavilla oleva teknologia huomioon ottaen, josta ei aiheudu liiallisia kustannuksia ja jonka avulla on oltava mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista. Näin ollen jäsenvaltio, joka hyväksyy sen, että suuri määrä jätteenkäsittelylaitoksia toimii ilman lupaa, ja jonka alueella käsittelylaitosten verkosto kokonaisuutena tarkasteltuna on lähes kyllästyspisteessä eikä se riitä ottamaan vastaan kyseisellä alueella tuotettuja jätteitä, laiminlyö kyseisessä 5 artiklassa säädettyjä veloitteita.

(ks. 149–158 kohta)

7. Vaikka periaatteessa ei ole mahdollista päätellä suoraan siitä, että tietty tosi-

asiallinen tilanne ei ole jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettujen tavoitteiden mukainen, että kyseinen jäsenvaltio olisi välttämättä jättänyt noudattamatta tässä säännöksessä asetettuja velvoitteita eli toteuttamatta tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle, on kuitenkin kiistänyt, että tällaisen tosiasiallisen tilanteen jatkuminen muun muassa, kun se merkitsee ympäristön merkittävää pilaantumista pitkän ajanjakson kuluessa ilman, että toimivaltaiset viranomaiset puuttuvat asiaan, voi osoittaa, että tämä jäsenvaltio on ylittänyt harkittavalla, joka tässä säännöksessä annetaan.

Kun jäsenvaltio on jättänyt yleisesti ja jatkuvasti noudattamatta velvoitettaan varmistaa direktiivin 9 ja 10 artiklan, jotka koskevat jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimien lupajärjestelmiä, asianmukainen täytäntöönpano, pelkää, että tämä seikka riittää osoittamaan, että se on myös jättänyt yleisesti ja jatkuvasti noudattamatta direktiivin 4 artiklassa, joka on direktiivin 9 ja 10 artiklaan läheisesti liittyvä säännös, säädettyjä vaatimuksia.

(ks. 169–171 kohta)

8. Jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, 8 artiklassa, jolla varmistetaan muun muassa ennalta ehkäisemisen periaatteen täytäntöönpano, säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että jätteiden haltija antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa jätteiden huolehtimis- tai hyödyntämistoimia, tai että tämä haltija varmistaa itse, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan direktiivin säännöksiä noudattaen.

Jäsenvaltioilla on velvoite toteuttaa tällaiset toimenpiteet myös lainvastaisen kaatopaikan pitäjään tai omistajaan, jota on pidettävä kyseisessä artiklassa tarkoitettuna jätteiden haltijana, liittyen. Tällaista velvoitetta ei ole täytetty, kun jäsenvaltio tyytyy takavarikoimaan lainvastaisen kaatopaikan ja aloittamaan rikosoikeudenkäynnin sen pitäjää vastaan.

(ks. 179, 181 ja 182 kohta)

9. Jätteistä annetun direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä

villä 91/156, 13 artiklan mukaan tässä säännöksessä edellytettyjen määräajoin tapahtuvien asianmukaisten tarkastusten on koskettava muun muassa laitoksia tai yrityksiä, jotka suorittavat direktiivin 9 ja 10 artiklassa tarkoitettuja toimia ja joiden on näiden kahden jälkimmäisen artiklan perusteella saatava yksittäinen ennakkolupa, jossa on tiettyjä vaatimuksia ja ehtoja.

Jollei tällaista lupaa ole myönnetty ja jollei siinä tietyn yrityksen tai laitoksen osalta vahvistettuja vaatimuksia ja ehtoja ole näin ollen olemassa, niissä suoritettut

tarkastukset eivät voi vastata direktiivin 13 artiklan vaatimuksiin. Tässä säännöksessä säädettyjen tarkastusten ensisijainen tavoite on direktiivin 9 ja 10 artiklan mukaisesti myönnettyssä luvassa vahvistettujen vaatimusten ja ehtojen noudattamisen varmistaminen. Tämä koskee myös näissä säännöksissä tarkoitettua laitosten ja yritysten kirjanpitoa, josta on muun muassa ilmentävä jätteiden määrä ja laatu ja niiden käsittelymenetelmä, kuten direktiivin 14 artiklassa täsmennetään.

(ks. 190–192 kohta)