JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS

30 päivänä syyskuuta 1999 *

Sisällys

I Johdanto I-4789

II Asiaa koskevat oikeussäännöt I-4789

A Yhteisön lainsäädäntö I-4789

B Kansallinen lainsäädäntö I-4792

III Tosiseikat I-4792

IV Ennakkoratkaisukysymykset I-4794

V Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin I-4795

A Tutkittavaksi ottaminen I-4795

B Asiakysymys I-4796

1. Direktiivin 91/689/ETY säännöksiin liittyvät ongelmat I-4796

a) Perustamissopimuksen 130 s ja 130 t artikla I-4796

b) Direktiivi 91/689/ETY I-4798

2. Yhteisöjen tuomioistuimen valittavissa olevat ratkaisuvaihtoehdot I-4803

a) Direktiivin 91/689/ETY riidanalaiset säännökset todetaan pätemättömiksi .. I-4803

b) Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaaminen, kun jätetään ottamatta huomioon kysymys siitä, ovatko direktiivin 91/689/ETY säännökset päteviä I-4806

i) Vastaus ensimmäiseen kysymykseen I-4806

ii) Vastaus kuudenteen kysymykseen I-4808

iii) Vastaus toiseen ja kolmanteen kysymykseen I-4808

iv) Vastaus neljänteen ja viidenteen kysymykseen I-4810

3. Ehdotettava ratkaisu I-4810

VI Ratkaisuehdotus I-4811

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

I Johdanto

1. Tässä asiassa Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli (Italia) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle joukon ennakkoratkaisukysymyksiä sellaisen rikosasian yhteydessä, jossa on useita vastaajia, joita syytetään siitä, että he ovat vieneet vaarallisia jätteitä kaatopaikalle, jolla ei ollut toimilupaa ottaa niitä vastaan. Kysymykset koskevat vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY [1] 1 artiklan 4 kohdan ja vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY [2] tulkintaa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Direktiivin 91/689/ETY säännökset on annettu niiden jätteistä huolehtimista koskevien yhteisön säännösten yhteydessä, jotka on annettu neuvoston direktiivillä 75/442/ETY, [3] sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY. [4]

3. Direktiivillä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, on annettu jätehuoltoa (kuljetus, keräily, varastointi, sijoittaminen ja käsittely) koskevat yhteisön säännökset. Direktiivissä on tässä tarkoituksessa määritelty joitakin peruskäsitteitä, muun muassa jätteen käsite (1 artikla). Lisäksi direktiivissä on asetettu ne ympäristöön liittyvät tavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on yritettävä saavuttaa jätehuollon alalla (4 artikla). Direktiivissä on myös säädetty jätehuoltosuunnitelmista, toimilupien myöntämisestä ja jätteistä huolehtimiseen kohdistuvasta valvonnasta ja siinä on jätetty jäsenvaltioille laaja toimivalta, muun muassa toimivalta nimetä direktiivin säännösten soveltamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset (5 ja 6 artikla).

4. Direktiivin 91/689/ETY kolmannen perustelukappaleen mukaan "jätehuoltoa koskeva yleinen säännöstö, joka on vahvistettu — — direktiivillä 75/442/ETY, koskee myös vaarallisten jätteiden hoitoa". Neljännessä perustelukappaleessa kuitenkin lisätään, että "moitteeton vaarallisten jätteiden hoito vaatii uuden entistä

1 — EYVL L 377, s. 20.
2 — EYVL L 356, s. 14.
3 — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39).
4 — Jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

tiukemman säännöstön tällaisten jätteiden erityislaadun huomioon ottamiseksi".

5. Direktiivi 91/689/ETY[5] on erikoislaki suhteessa direktiiviin 75/442/ETY, kuten ilmenee direktiivin 91/689/ETY 1 artiklasta, jonka 3 kohdassa viitataan direktiivin 75/442/ETY mukaisiin määritelmiin, lukuun ottamatta vaarallisen jätteen käsitettä, joka on määritelty 1 artiklan 4 kohdassa,[6] jossa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan 'vaarallisella jätteellä':

— jätteitä, jotka sisältyvät direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti tämän direktiivin liitteen I ja II perusteella viimeistään kuusi kuukautta ennen tämän direktiivin täytäntöönpanopäivää laadittavaan luetteloon. Näillä jätteillä on oltava yksi tai useampi liitteessä III lueteltu ominaisuus. Luettelossa otetaan huomioon jätteiden alkuperä ja koostumus, sekä tarvittaessa pitoisuuden raja-arvot. Luettelo tarkistetaan säännöllisesti, ja sitä muutetaan tarvittaessa saman menettelyn mukaisesti.

— muita jätteitä, joilla jäsenvaltio katsoo olevan jonkun liitteessä III luetelluista ominaisuuksista. Näistä tapauksista on ilmoitettava komissiolle, ja ne on tarkistettava direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti luettelon mukauttamiseksi."

6. Direktiivin 91/689/ETY liitteessä I on kaksi osaa (liite I.A ja liite I.B). Liitteessä I.A on 18 ja liitteessä I.B 22 vaarallisten jätteiden luokkaa tai yleistä tyyppiä lueteltuina niiden laadun tai sen toiminnan perusteella, jossa ne ovat syntyneet. Liitteessä II luetellaan 51 ainetta, jotka tekevät liitteen I.B jätteistä vaarallisia, kun niillä on jokin liitteessä III luetelluista ominaisuuksista. Liitteessä III luetellaan 14 ominaisuutta, jotka tekevät jätteistä vaarallisia.

7. Direktiivin 91/689/ETY viidennen perustelukappaleen mukaan "vaarallisten jätteiden hoidon tehostamiseksi yhteisössä on tarpeellista käyttää kokemukseen perustuvaa täsmällistä ja yhtenäistä vaarallisen jätteen määritelmää". Näiden luokkien määritelmät ovat vaarallisten jätteiden yhteinen nimittäjä yhteisössä.

8. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittu vaarallisten jätteiden luettelo (jäljempänä yhteisön luettelo) on hyväksytty

5 — Tällä direktiivillä on korvattu myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/319/ETY (EYVL L 84, s. 43).

6 — Aikaisempi direktiivi 78/319/ETY oli itsenäinen säädös eikä direktiiviä 75/442/ETY täydentävä säädös.

päätöksellä 94/904/EY eikä sitä ole tähän mennessä muutettu.

9. Luettelon antamisen jälkeen on olemassa yhtäältä joukko jätteiden tyyppejä, joita pidetään vaarallisina kaikkialla yhteisössä. Näitä ovat direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalaan kuuluvat jäteluokat, jotka on mainittu direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti laaditussa yhteisön luettelossa. [7]

10. Toisaalta on myös sellaisia muita jätteiden luokkia, jotka on määritelty vaarallisiksi ainoastaan jossakin jäsenvaltiossa tai joissakin jäsenvaltioissa. Kysymys on direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetuista jätteistä, jotka jonkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat luokitelleet vaarallisiksi, koska ne katsovat, että jätteillä on jokin direktiivin 91/689/ETY liitteessä III luetelluista ominaisuuksista, eikä tällöin tarvitse mainita jätteen nimenomaista alkuperää. [8]

11. Jäsenvaltio, joka määrittelee jonkin jäteluokan vaaralliseksi, on ilmoitettava siitä komissiolle, vaikka direktiivin 91/689/ETY säännöksiä voidaan soveltaa kyseiseen jätteiden tyyppiin. Päätöksen 94/904/EY liitteen johdanto-osan 4 kohdassa säädetään toisaalta seuraavaa: "Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan *vaarallisina pidetään* kaikkia muita kuin jäljempänä lueteltuja jätteitä, joilla jäsenvaltio katsoo olevan jonkun liitteessä III luetelluista ominaisuuksista. Näistä tapauksista on ilmoitettava komissiolle, ja ne on tutkittava luettelon mukauttamiseksi direktiivin 75/442/ETY 18 artiklan mukaisesti" (kursivointi tässä).

12. Se, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ilmoittavat tällaisesta jätteiden luokittelusta komissiolle, mahdollistaa sen, että komissio voi ottaa nämä tapaukset huomioon ja mukauttaa yhteisön luetteloa direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. [9]

7 — Direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 91/156/ETY 1 artiklan 1 kohdalla, 18 artiklan 1 kohdan mukaan tässä menettelyssä komissiota avustaa komitea, jossa on jäsenvaltioiden edustajat ja puheenjohtajana komission edustaja. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset. Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia on tullut vireille neuvostossa, komissio tekee päätöksen ehdotetuista toimenpiteistä.

8 — Liitteessä III luetellaan seuraavat ominaisuudet, jotka tekevät jätteistä vaarallisia: räjähtävä, hapettava, helposti syttyvä, syttyvä, ärsyttävä, epäterveellinen, myrkyllinen, syöpää aiheuttava, syövyttävä, tartuntavaarallinen, epämuodostumia aiheuttava, perimän muutoksia aiheuttava; lisäksi siinä mainitaan aineet ja valmisteet, joista vapautuu myrkyllisiä tai erittäin myrkyllisiä kaasuja niiden joutuessa kosketuksiin veden, ilman tai hapon kanssa, sekä aineet ja valmisteet, joista voi käsittelyn jälkeen muodostua toista ainetta, esim. suotonestettä, jolla on jokin edellä mainituista ominaisuuksista. Viimeinen näistä luokista sisältää jätteet, jotka on luokiteltu ympäristölle vaarallisiksi.

9 — Komissio on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, että se on saanut jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta useita ilmoituksia määrättyjen jätteiden luokittelemisesta vaarallisiksi jätteiksi ja että se on ensimmäistä kertaa muuttamassa yhteisön luetteloa saattaakseen sen ajan tasalle. Komission mukaan Italia ei kuitenkaan ole tehnyt yhtään tällaista ilmoitusta.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

13. Kansallisen tuomioistuimen esittämän selvityksen mukaan 5.2.1997 annetulla asetuksella 22/97 [10] on saatettu muun muassa direktiivi 91/156/ETY ja direktiivi 91/689/ETY osaksi Italian oikeusjärjestystä; tällä asetuksella on suurimmaksi osaksi kumottu aikaisemmin voimassa ollut säännöstö, erityisesti tasavallan presidentin asetus 915/82, [11] jolla oli saatettu muun muassa direktiivi 75/442/ETY osaksi Italian oikeusjärjestystä. Uudessa säännöstössä myrkyllisen jätteen käsite on korvattu vaarallisen jätteen käsitteellä.

14. On erityisesti todettava, että asetuksen 22/97 7 §:n 4 momentissa säädetään, että "liitteiden G, H ja I nojalla vaarallisia ovat liitteessä D olevassa luettelossa tarkoitetut muut kuin kotitalousjätteet". [12] Liitteessä D toistetaan sanatarkasti päätöksellä 94/904/EY hyväksytty yhteisön luettelo, ja liitteet G, H ja I vastaavat direktiivin 91/689/ETY liitteitä I, II ja III.

15. On vielä todettava, että asetuksen 22/97 50 §:n mukaan jätteiden kerääminen ja kuljettaminen ja jätteistä huolehtiminen ilman asianmukaista toimilupaa on rangaistavaa.

III Tosiseikat

16. Verdeindustria Srl:n (jäljempänä Verdeindustria) kaatopaikalla 11.3.1994 tehdyn tarkastuksen yhteydessä havaittiin eräässä purettavassa jätekuormassa myrkyllisiä jätteitä, jotka kuljetusasiakirjojen mukaan olivat peräisin Fincantieri — Cantieri Navali Italiani SpA:n (jäljempänä Fincantieri) Monfalconessa sijaitsevilta tuotantolaitoksilta. Tälle kaatopaikalle ei ollut haettu toimilupaa tämäntyyppisen jätteen hoitamiseen.

17. Tarkastuksesta vastaavat virkamiehet löysivät läkkipeltisäiliöitä ja tynnyrin, jossa oli merkitä "ICI polyuretaania". Aineisto takavarikoitiin ja siitä otettiin näytteitä, minkä jälkeen yleinen syyttäjä katsoi, että aine voitiin luokitella tasavallan presidentin asetuksessa 915/82 tarkoitetuksi myrkylliseksi ja epäterveelliseksi jätteeksi. Lain perusteella vastuussa olevia henkilöitä vastaan nostettiin tasavallan presidentin asetuksen 915/82 26 §:n mukaisesti syyte [13] siitä, että he olivat ilman etukäteen

10 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (jäljempänä GURI), liite nro 33, 15.2.1997.

11 — Tasavallan presidentin 10.9.1982 antama asetus 915/82 (GURI nro 343, 15.12.1982, s. 9071). Kansallinen tuomioistuin on lisäksi todennut, että asetusta 22/97 on myöhemmin muutettu 8.11.1997 annetulla asetuksella 389/97. Lisäksi 11.3.1998 on annettu ministeriön asetus 141/98 jätteiden poistamisesta ja kaatopaikalle vietyjen vaarallisten jätteiden kirjaamisesta.

12 — Viittaus liitteisiin G, H ja I on lisätty asetuksella 389/97.

13 — Fornasar ja muut syytteessä olevat ovat kirjallisissa huomautuksissaan todenneet, että syytteet on nostettu kolmea Fincantieri-yhtiön työntekijää, kuljetusliikkeen johtajaa ja kahta kaatopaikan johtajaa vastaan.

saatua lupaa poistaneet myrkyllisiä ja epäterveellisiä jätteitä erityisjätteen nimikkeellä.

18. Direktiivi 91/689/ETY ja asetus 22/97, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 389/97, tulivat voimaan asian käsittelyn aikana. Italian rikoslain 2 §:n mukaan "ketään ei voida tuomita rangaistukseen teosta, joka ei myöhemmin annetun lain mukaan enää ole rikos". Kansallisen tuomioistuimen oli näin ollen tutkittava, täyttikö syytettyjen menettely tällä välillä kumotun säädöksen eli tasavallan presidentin asetuksen 915/82 26 §:n mukaan asetuksen 22/97 50 §:ssä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkit ja ennen kaikkea olivatko Verdeindustrian kaatopaikalle tuodut jätteet sellaisia vaarallisia jätteitä, joista huolehtiminen tällä kaatopaikalla olisi edellyttänyt lupaa, jota ei ollut myönnetty.

19. Pääasian oikeudenkäynnissä ilmeni, että oli välttämätöntä määrittää, mitä aineita tynnyrissä oli, joten päätettiin pyytää asiantuntijan lausuntoa. Asiantuntijan piti analysoida jätteet ja antaa lausunto siitä, voidaanko ne luokitella vaarallisiksi jätteiksi ja voiko jätteiden alkuperä vaikuttaa niiden luokitteluun.

20. Analysoituaan tynnyrissä olleen aineen asiantuntija vahvisti, että tynnyrissä oli difenyylimetaani-di-isosyanaattia (jäljempänä MDI) ja yhtä sen isomeereistä. Asiantuntija täsmensi vielä, että isosyanaatit ovat ihmisen terveydelle äärimmäisen vaarallisia aineita, sillä sen hyvin pienetkin, noin miljardisosan pitoisuudet ilmassa voivat aiheuttaa erittäin vakavia ja jopa kuolemaan johtavia astmakohtauksia. Toisaalta asiantuntija totesi, että tätä ainetta on vaikea luokitella asetuksen 22/97 liitteessä D mainittuihin jätteisiin, sillä nämä luokittelut perustuvat jätteen alkuperään, jota kansallisen tuomioistuimen mukaan ei voida varmuudella todeta tässä tapauksessa.

21. Kansallinen tuomioistuin on huomauttanut, että nyt esillä olevassa asiassa ei voida varmuudella tunnistaa jätteiden alkuperää eikä näin ollen myöskään sitä tuotantoprosessia, josta aine on peräisin. Jätteiden mukana olleista asiakirjoista ja todistajanlausunnoista ilmenee, että kaatopaikalle viety jätekuorma oli kokonaisuudessaan peräisin Fincantierin Monfalconen tuotantolaitoksilta. Kyseiset tuotantolaitokset ovat suuria ja niillä harjoitetaan monenlaista toimintaa, joten aineen mahdollista käyttötarkoitusta on mahdoton päätellä. [14]

22. Kansallisen tuomioistuimen mukaan myöskään tynnyrissä olleen aineen tyypin perusteella ei voida määrittää, mihin ai-

14 — Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että Fincantierin tuotantolaitoksilla on useita puutyöverstaita, koska tuotantolaitoksilla harjoitetaan laivanrakennustoimintaa, joka alkaa laivojen levytöistä, jatkuu laivojen rakennuksena uivalla telakalla ja päättyy sisustustöihin; yhtiö harjoittaa laivan- ja koneenrakennusta ja niihin liittyvää teollisuustoimintaa, muun muassa laivojen rakennusta, varustelua, korjausta ja romutusta.

netta konkreettisesti on käytetty, koska käyttömahdollisuuksia on useita. [15]

23. Kansallinen tuomioistuin kysyy ensinnäkin, miten direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohtaa ja päätöstä 94/904/EY on tulkittava vaarallisen jätteen käsitteen osalta ja onko päätöksellä 94/904/EY vahvistettu luettelo tyhjentävä ja sitova. [16]

24. Toiseksi kansallinen tuomioistuin katsoo, että on tarpeen arvioida niitä yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä vaarallisten jätteiden luokan täydentämismekanismia, sekä sitä mahdollisuutta, että luettelo täydentyy automaattisesti vaikutusten rajoittuessa yhteen jäsenvaltioon.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

25. Pystyäkseen ratkaisemaan käsiteltävänään olevan asian Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kuusi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Voidaanko jäte luokitella neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan ja 22.12.1994 tehdyn neuvoston päätöksen mukaiseksi vaaralliseksi jätteeksi vain silloin, kun on konkreettisesti selvitetty, että se on syntynyt jollain sellaisella tavalla, joka on mainittu edellä mainitulla päätöksellä hyväksytyssä vaarallisten jätteiden luettelossa jätteiden luokittelua varten, vai voidaanko jäte luokitella vaaralliseksi jätteeksi jo sillä perusteella, että aine on koostumukseltaan sellaista, että sitä voidaan ajatella käytettäväksi tietyssä tuotantoprosessissa tai että se on tietyn tuotantoprosessin lopputuote?

2) Onko neuvoston päätöksellä 904/90/EY hyväksytty luettelo tyhjentävä, ja jäävätkö näin ollen sen ulkopuolelle ne jätteet, joita siinä ei ole mainittu mutta joilla kuitenkin on direktiivin 91/689/ETY liitteissä I, II ja III lueteltuja ominaisuuksia?

3) Jos yhteisöjen tuomioistuin ei pidä vaarallisten jätteiden luetteloa tyhjentävänä, onko katsottava, että vaaralliset jätteet sisältyvät siihen automaattisesti direktiivin 91/689/ETY liitteiden I, II ja III perusteella?

15 — Kansallinen tuomioistuin toteaa, että MDI on perusainesosa monien synteettisten hartsien valmistuksessa, ja näitä puolestaan käytetään auton osien, huonekalujen, muovien, vaatteiden, maalikomponenttien ym. valmistuksessa, joten eri tuotannonaloilla toimivat yritykset käyttävät MDI:tä hyvin yleisesti.

16 — Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että Italian oikeusopissa ja oikeuskäytännössä kallistutaan sille kannalle, että vaarallisiksi luokiteltujen jätteiden luettelo on tyhjentävä.

4) Mitä menettelyä on direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan noudatettava, kun yksittäinen jäsenvaltio määrittelee vaarallisiksi muut kuin neuvoston päätöksellä 94/904/EY hyväksytyssä luettelossa mainitut jätteet, joilla on jokin direktiivin liitteessä III luetelluista ominaisuuksista, ja minkä viranomaisen kuuluu arvioida asiaa ja tehdä sen jälkeen ilmoitus komissiolle?

5) Onko myös jäsenvaltion oikeusviranomaisilla velvollisuus tehdä ilmoitus komissiolle?

6) Onko difenyylimetaani di-isosyanaatti luokiteltava yhteisön lainsäädännön mukaan vaaralliseksi jätteeksi?"

V Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

A *Tutkittavaksi ottaminen*

26. Kaksi pääasian vastaajaa on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen. He väittävät, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [17] yhteisön direktiivillä ei voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille ja että tästä periaatteesta on pidettävä tiukasti kiinni, kun kansallisen tuomioistuimen on päätettävä rikosoikeudellisesta vastuusta. Lisäksi he väittävät, että kansallisen tuomioistuimen on sovellettava vastaajiin edullisinta säännöstä siitä riippumatta, miten yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee yhteisön oikeuden säännöksiä. Toiseksi nämä vastaajat väittävät, että Italian oikeuskäytännössä ja oikeusopissa on vallalla se käsitys, että syytteiden nostamiseen johtaneet tosiseikat eivät voimassa olevan lainsäädännön mukaan enää täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Näiden vastaajien mukaan ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen todellisuudessa keino, jolla pyritään saamaan tulkinta, jonka perusteella tuomioistuin voi lainvastaisesti laajentaa rikoslaissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisalaa.

27. Tutkittavaksi ottamista koskevien kysymysten osalta haluaisin aluksi muistuttaa, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voi EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ratkaisua antaessaan tutkia sitä, onko kansallisen lainsäädännön säännös pätevä suhteessa yhteisön oikeuteen, kuten se sitä vastoin voisi tehdä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisessa menettelyssä, [18] se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle

17 — Nämä pääasian vastaajat viittaavat erityisesti asiassa C-168/95, Arcaro, 26.9.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-4705, 36 kohta).

18 — Ks. esim. asia 6/64, Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141; Kok. Ep. I, s. 211) ja yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3561, 36 kohta).

kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensoveltuvuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa. [19]

28. On lisäksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yksinomaan kansallinen tuomioistuin, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta oikeudellisesta ratkaisusta, voi kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi sekä onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta, jos on ilmeistä, että tämän tuomioistuimen pyytämä yhteisön oikeuden tulkinta tai yhteisön säännöksen pätevyyden tutkiminen ei millään tavalla liity oikeudenkäynnin tosiseikkoihin tai kohteeseen". [20]

29. Katson, että kansallinen tuomioistuin on selvittänyt ne syyt, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen vastaukset olisivat hyödyllisiä sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, eikä näytä siltä, että näillä vastauksilla ei olisi mitään yhteyttä pääasian kohteen kanssa. Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että esitetyt kysymykset voidaan tutkia, ja ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii ne.

19 — Ks. esim. asia 223/78, Grosoli, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2621, 3 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Tombesi, tuomion 36 kohta.

20 — Ks. erityisesti asia C-67/91, Asociación Española de Banca Privada ym., tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4785, 25 ja 26 kohta); yhdistetyt asiat C-332/92, C-333/92 ja C-335/92, Eurico Italia ym., tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-711, 17 kohta); asia C-62/93, BP Soupergaz, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1883, 10 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Tombesi, tuomion 38 kohta.

B *Asiakysymys*

30. Direktiivin 91/689/ETY säännöksiä tarkasteltaessa herää joitakin kysymyksiä siitä, ovatko ne yhteensoveltuvia EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan (josta on muutettuna tullut EY 174 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 130 t artiklan (josta on tullut EY 176 artikla) kanssa (1). Näiden kysymysten yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimella on kaksi tulkintavaihtoehtoa (2), sillä se voi joko katsoa, että riidanalaiset direktiivin säännökset ovat pätemättömiä, tai yrittää ratkaista kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset kyseenalaistamatta direktiivin pätevyyttä. Ennen kuin esitän oman kantani jälkimmäiseen ongelmaan (3), yritän analysoida molempiin tulkintavaihtoehtoihin liittyviä eri näkökohtia.

1. Direktiivin 91/689/ETY säännöksiin liittyvät ongelmat

a) Perustamissopimuksen 130 s ja 130 t artikla

31. Riidanalaisen direktiivin 91/689/ETY oikeudellinen perusta on perustamissopimuksen 130 s artikla (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla); [21] direktiivi on annettu osana yhteisön toimintaa perustamissopimuksen 130 r artik-

21 — Direktiivin 91/689/ETY kreikankielisessä tekstissä direktiivin oikeudelliseksi perustaksi on ilmeisen virheellisesti mainittu perustamissopimuksen 130 r artikla, vaikka direktiivin oikea oikeudellinen perusta on 130 s artikla.

lassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Perustamissopimuksen 130 r artikla koskee yhteisön ympäristöpolitiikkaa, joka määritellään asettamalla arviointiperusteet ja rajat, jotka koskevat yhteisön toimielinten toimintaa ympäristön suojelemiseksi.

32. On erityisesti viitattava 139 r artiklan 2 kohtaan, jossa ilmaistaan tämän yhteisön erityispolitiikan yleiset periaatteet. Kyseisen perustamissopimuksen määräyksen mukaan "yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon — — ". Näin ollen siinä määritellään yhteisön lainsäätäjän sääntelytehtävän sisältö ympäristönsuojelun vaikealla alalla asettamalla laadullinen arviointiperuste. Vaikka ajatus suojelun korkeasta tasosta ei tietenkään merkitse, että yhteisön lainsäätäjä velvoittaisi pyrkimään mahdollisimman korkeaan suojelun tasoon,[22] ajatus sitoo yhteisön lainsäätäjää ja voi olla peruste sellaisen yhteisön oikeuden säännöksen kumoamiselle, joka ei vastaa tätä laadullista arviointiperustetta.

33. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti ilmaistu ennalta varautumisen periaate edellyttää, että yhteisö toteuttaa toimenpiteitä silloinkin, kun ympäristövahingon vaara ei ole varma vaan ainoastaan todennäköinen.

22 — Ks. vastaavasti Dellis, G., Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη. Ateena, toim. A. N. Saccoulas, 1998 (s. 431, § 112).

Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tunnustanut, että tämä yleisperiaate on sitova.[23]

34. Nyt esillä olevan asian ratkaisemisen kannalta erityisen hyödyllisenä voidaan pitää viittausta ennalta varautumista koskevan periaatteen erääseen (negatiiviseen) erityisilmaukseen, josta voidaan päätellä, että viranomaisten mahdollisuutta toteuttaa toimenpiteitä, joita ne konkreettisessa tapauksessa pitävät tarpeellisina ympäristöön kohdistuvan vaaran torjumiseksi, ei voida rajoittaa etenkään, jos tätä vaaraa ei ole todettu tai "yksilöity" jossakin aikaisemmassa säännöksessä. Olisi toisin sanoen ennalta varautumista koskevan periaatteen vastaista, jos tilanteet, jotka edellyttävät viranomaisten toimenpiteitä ympäristöön kohdistuvan konkreettisen vaaran torjumiseksi, olisi etukäteen lueteltu tyhjentävästi, vaikka tätä vaaraa ei voitaisi etukäteen yksilöidä konkreettisesti.

35. Perustamissopimuksen 130 t artikla on ympäristönsuojelussa erityinen sovellus toissijaisuusperiaatteesta, joka sääntelee yhteisön politiikkaa tällä alalla. Tämän artiklan mukaan jäsenvaltiot saavat pitää voimassa ja toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä, vaikka ne näin toimiessaan poikkeaisivat 130 s artiklan nojalla jo

23 — Ks. asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211) ja julkisasiamies Tesauron kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus. Nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitystä on myös julkisasiamies Gulmannin asiassa C-405/92, Mondiet (tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6133) esittämällä ratkaisuehdotuksella (28 kohta) ja julkisasiamies Fennellyn asiassa C-67/97, Bluhme (tuomio 3.12.1998, Kok. 1998, s. I-8033) esittämällä ratkaisuehdotuksella, joista ilmenee selvästi, että vaikka todellisesta ympäristöön kohdistuvasta vaarasta ei ole konkreettista näyttöä, ennalta varautumisen periaate on pätevä peruste suojelutoimenpiteiden toteuttamiselle.

toteutetuista yhteisön tason suojatoimenpiteistä; tämä edellyttää, että tiukemmat suojatoimenpiteet ovat yhteensoveltuvia perustamissopimuksen kanssa ja että niistä ilmoitetaan komissiolle.

b) Direktiivi 91/689/ETY

36. Direktiivi 91/689/ETY sisältää erityissäännökset, jotka koskevat moitteetonta vaarallisten jätteiden hoitoa, joka ei aiheuta vahinkoa ympäristölle.[24] Koska vaaralliset jätteet ovat se jätteiden luokka, joka todennäköisimmin aiheuttaa vakavia ympäristövahinkoja, niitä koskeva säännöstö on tiukempi kuin kiinteiden jätteiden hoitoa koskeva säännöstö, kuten direktiivin 91/689/ETY neljännessä perustelukappaleessa todetaan. Direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että "on tärkeää varmistaa, että vaarallisista jätteistä huolehtimista ja hyödyntämistä valvotaan mahdollisimman täydellisesti".

37. Tällä direktiivillä pyritään sääntelemään kyseessä olevaa alaa tyhjentävästi. Yhteisön lainsäätäjä ei ole määritellyt vaarallisia jätteitä *yleisen säännön* perusteella siten, että se olisi antanut *ohjeellisen luettelon* ominaisuuksista, joiden perusteella jätteitä on pidettävä vaarallisina.[25] Se on sen sijaan säätänyt kahdesta vaarallisten jätteiden luokasta. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat ainoastaan ne jätteet, jotka on tyhjentävästi lueteltu yhteisön luettelossa (direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan ensimmäinen luetelmakohta).[26] Toiseen luokkaan kuuluvat jäsenvaltioiden vaarallisiksi katsomat jätteet edellyttäen, että direktiivin liitteessä III tyhjentävästi asetetut mutta väljästi muotoillut edellytykset täyttyvät (direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toinen luetelmakohta). On huomattava, että jäsenvaltioiden on tehtävä ilmoitus jätteistä, jotka ne ovat luokitelleet vaarallisiksi direktiivin 91/689/ETY liitteen III nojalla. Näitä jätteitä pidetään vaarallisina vain tällaisen luokittelupäätöksen tehneiden jäsenvaltioiden alueella. Komissio kuitenkin tutkii, onko edellä mainittua, kaikissa yhteisön jäsen-

24 — Direktiivin säännöksiä on tarkasteltu yksityiskohtaisesti teoksessa de Sadeleer, N., *Le droit communautaire et le déchets*, Pariisi, LGDJ ja Bruylant, 1995, (s. 671), s. 293 ja erityisesti s. 296 ja sitä seuraavat sivut.

25 — Muistutan, että komissio on ehdotuksessaan (93 C 271/06) direktiivin 91/689/ETY muuttamiseksi (KOM (93) 425 lopullinen, EYVL C 271, 7.10.1991), jota ei lopulta hyväksytty, ehdottanut, että jäsenvaltiot itse määrittelisivät vaaralliset jätteet direktiivin 91/689/ETY kolmeen liitteeseen sisältyvien arviointiperusteiden mukaisesti. Vaarallisten jätteiden luettelo ei tällöin olisi ollut sitova vaan ohjeellinen (ehdotuksen neljäs ja viides perustelukappale). On lisäksi huomattava, että aikaisemmin voimassa olleessa direktiivissä 78/319/ETY, joka oli annettu perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 94 ja EY 308 artikla) perusteella, vaaralliset jätteet oli määritelty yleisluonteisesti. Tämän direktiivin 1 artiklan b alakohdassa säädettiin, että "'myrkyllisellä ja vaarallisella jätteellä' [tarkoitetaan] jätettä, joka sisältää tämän direktiivin liitteessä olevassa luettelossa mainittuja aineita tai aineksia tai ovat näiden pilaamia, siinä muodossa, sellaisina määrinä tai sellaisina pitoisuuksina, että ne muodostavat uhan terveydelle tai ympäristölle"; komission neuvostolle 16.8.1988 antaman direktiiviehdotuksen (KOM (88) 399 lopullinen — SYN 165, EYVL C 295, 19.11.1988, s. 8) 1 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin sen sanamuoto on Euroopan parlamentin tekemien muutosten jälkeen (30 artikla; EYVL C 158, 26.6.1989, s. 238), säädettiin, että "tällä säädöksellä on tarkoitus vahvistaa yhteiset vähimmäisvaatimukset myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden hoidolle". Lisäksi komission ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan, viitattiin vaarallisen jätteen käsitteen osalta liitteisiin I, II ja III ja siinä mainittiin erityisesti (kolmas luetelmakohta), että "vaarallisella jätteellä [tarkoitetaan]: — — muita jätteitä, joilla on jokin liitteessä III luetelluista ominaisuuksista".

26 — Korostan, että vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY muuttamisesta 27 päivänä kesäkuuta 1994 annetun neuvoston direktiivin 94/31/EY (EYVL L 168, s. 28), jolla pidennettiin jäsenvaltioille asetettua määräaikaa direktiivin 91/689/ETY täytäntöönpanemiseksi, ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti vaarallisia jätteitä koskevan sitovan luettelon laatimiseen.

valtioissa sovellettavaa yleistä vaarallisten jätteiden luetteloa syytä täydentää jätteillä, jotka on direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla luokiteltu vaarallisiksi jossakin jäsenvaltiossa tai joissakin jäsenvaltioissa.

38. Tämä vaarallisiin jätteisiin sovellettava yhteisön erityisjärjestelmä, joka on otettu käyttöön direktiivillä 91/689/ETY, johtaa kolmeen tulkintaongelmaan, kun tarkastellaan sen yhteensoveltuvuutta yhteisön primaarioikeuden kanssa; näitä ongelmia käsitellään jäljempänä siten, että tarkastelu aloitetaan vähäisimmästä ongelmasta, minkä jälkeen siirrytään tutkimaan oikeudellisesti merkittävimpiä ongelmia.

39. Katson ensinnäkin, että vaatimus, että jäte on etukäteen luokiteltava vaaralliseksi, tai vaatimus, että jäsenvaltion on etukäteen ilmoitettava tästä luokittelusta, eivät ole välttämättömiä edellytyksiä sille, että jätettä voidaan pitää direktiivissä 91/689/ETY tarkoitetuin tavoin vaarallisena.[27] Tällainen tulkinta olisi täydellisessä ristiriidassa ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteiden kanssa, sillä ei ole mahdollista, että jäsenvaltio, joka toimii direktiiviä sovellettaessa yhteisön viranomaisena ja noudattaa erityistä yhteisön menettelyä, toteaa, että tietty jäte on direktiivin liitteessä III tarkoitetuin tavoin vaarallista, eikä ryhdy suoraan soveltamaan suojatoimenpiteitä, joista tässä erityislainsäädännössä on säädetty ympäristön suojelemiseksi. Toisin sanoen direktiiviä sovelletaan suoraan jo sen perusteella, että jäsenvaltion viranomainen toteaa jätteen täyttävän direktiivin 91/689/ETY liitteessä III asetetut edellytykset, vaikka kyseistä jätettä ei olekaan etukäteen luokiteltu vaaralliseksi jätteeksi asianmukaisessa kansallisessa menettelyssä tai tällaisesta luokittelusta ei ole ilmoitettu komissiolle.

40. Seuraava tulkintaongelma on selvästi merkittävämpi. Direktiivin 91/689/ETY sanamuodosta voidaan tehdä se vastakohtaispäätelmä, että jäsenvaltiot eivät voi luokitella jätteitä vaarallisiksi ja toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, jos kysymys ei ole tilanteesta, johon voidaan soveltaa direktiivin liitettä III. Liitteessä III toisin sanoen vahvistetaan ne lainsäädännölliset rajat, joiden sisällä jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä voimassa olevan vaarallisten jätteiden yhteisön luettelon yhteydessä. Yhteisön lainsäätäjä pyrkii tällä tavalla sääntelemään vaarallisten jätteiden ongelmaa tyhjentävästi. Tätä ratkaisua ei kuitenkaan voida hyväksyä, koska se on täydellisessä ristiriidassa perustamissopimuksen 130 t artiklan määräysten kanssa. Direktiivissä 91/689/ETY voidaan tietenkin säätää, että sillä luodussa erityisessä yhteisön tason suojelujärjestelmässä (joka muodostuu tyhjentävästä yhteisön luettelosta, jota jäsenvaltiot voivat täydentää edellä todetuin tavoin) jäsenvaltioille annetaan toimivalta luokitella direktiivissä tarkoitetuin tavoin vaarallisiksi sellaiset jätteet, jotka kuuluvat direktiivin ja erityisesti sen liitteen III soveltamisalaan; tällä tavalla voidaan täydentää ympäristönsuojelua ja vaarallisia jätteitä koskevaa yhteisön eri-

27 — Ks. de Sadeleer, N., em. teos, s. 307.

tyisjärjestelmää. Tällaisen mahdollisuuden olemassaolo ei kuitenkaan voi millään tavalla sulkea pois suoraan perustamissopimuksen 130 t artiklan nojalla jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa, jonka perusteella ne voivat ensinnäkin itsenäisesti pitää voimassa tai ottaa käyttöön omia vaarallisen jätteen käsitteen määritelmiä [28] ja toiseksi toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi vaarallisilta jätteiltä; tähän riittää se, että perustamissopimuksen 130 t artiklassa asetetut edellytykset täyttyvät eli että kyseiset toimenpiteet mahdollistavat sellaisen tiukemman ympäristönsuojelun, joka on yhteensoveltuvaa muiden perustamissopimuksen määräysten kanssa.

41. Jos siis katsottaisiin, että voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä pyritään siihen, että jäsenvaltioiden mahdollisuutta luokitella jätteet vaarallisiksi ja toteuttaa ympäristönsuojelutoimenpiteitä rajoitetaan säätämällä, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on ensinnäkin etukäteen luokiteltava kyseiset jätteet vaarallisiksi ja että viranomaiset toiseksi voivat luokitella vaarallisiksi ainoastaan sellaiset jätteet, joilla on riidanalaisen direktiivin liitteessä III kuvailtuja ominaisuuksia, direktiivi olisi ristiriidassa perustamissopimuksen 130 t artiklan kanssa.

42. Kun direktiiviä 91/689/ETY tulkitaan edelleen perustamissopimuksen 130 t artiklan valossa, on myönnettävä, että sen ohella, että on olemassa direktiivillä käyttöön otettu erityisjärjestelmä vaarallisilta jätteiltä suojautumiseksi, perustamissopimuksen 130 t artiklan mukaan on edelleen mahdollista, että luodaan itsenäinen kansallinen järjestelmä vaarallisilta jätteiltä suojautumiseksi. Jäsenvaltiolla, joka pitää direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittua luetteloa epätäydellisenä, on toisin sanoen kaksi mahdollisuutta. Se voi ensinnäkin luokitella vaaralliseksi jätteen, jolla on direktiivin liitteessä III mainittuja ominaisuuksia ja ilmoittaa tästä komissiolle, jolloin kyseiseen jätteeseen sovelletaan direktiiviä ja komissio tutkii, onko edellä mainittua luetteloa täydennettävä. Jäsenvaltiolla on kuitenkin aina myös perustamissopimuksen 130 t artiklassa tunnustettu toimivalta toteuttaa vaarallisia jätteitä kohtaan omia, tiukempia ympäristönsuojelutoimenpiteitään kyseisen direktiivin ulkopuolella. Tämä ratkaisu perustuu yhtäältä toissijaisuusperiaatteeseen ja toisaalta ennalta varautumista ja yhteisön toimielinten ennalta ehkäisevää toimintaa ympäristönsuojelun alalla koskeviin periaatteisiin.

43. On vielä tutkittava, vastaako edellä kuvailtu erityisjärjestelmä, joka on otettu käyttöön direktiivillä 91/689/ETY ympä-

28 — Perustamissopimuksen 130 t artiklan perusteella jäsenvaltiot saavat pitää vaarallisina jätteitä, joilla on muissa (aikaisemmin tai jälkikäteen tehdyissä) tieteellisissä tutkimuksissa todettu olevan joitakin muita vaarallisina pidettyjä ominaisuuksia, tai laajentaa niiden arviointiperusteiden ulottuvuutta, joiden perusteella liitteessä III luetellut vaaralliset ominaisuudet ilmenevät joissakin jätteissä. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi pitää jätettä "syövyttävänä" paitsi silloin, kun kyse on "aine[ista] ja valmiste[ista], jotka voivat tuhota elävää kudosta ollessaan siihen kosketuksessa", kuten liitteessä III on säädetty (H8 kohta), myös silloin, kun jäte voi olla elävälle kudokselle pelkästään vahingollinen; ks. vastaavasti de Sadeleer, N., em. teos, s. 307 ja sitä seuraavat sivut.

ristön suojelemiseksi vaarallisilta jätteiltä, yhteisön primaarioikeuden mukaisia edellytyksiä ja periaatteita, jotka on ilmaistu perustamissopimuksen 130 r artiklassa. Tällä seikalla on suuri käytännön merkitys erityisesti silloin, kun jäsenvaltio ei ole laatinut itsenäistä kansallista järjestelmää vaarallisiin jätteisiin liittyvän ongelman hoitamiseksi vaan se on turvautunut yksinomaan yhteisön järjestämään, kyseisellä direktiivillä varmistettuun suojeluun.

44. Katson, että kyseisellä direktiivillä ei toteuteta perustamissopimuksen 130 r artiklassa asetettuja tavoitteita tavalla, joka olisi asianmukainen ja tämän artiklan määräysten sekä yhteisön ympäristöoikeuden perustavanlaatuisten periaatteiden mukainen. Kuten edellä on todettu, direktiivillä 91/689/ETY on luotu vaarallisia jätteitä koskeva erityisjärjestelmä, jolla oman arvioni mukaan on seuraavat neljä erityispiirrettä: 1) järjestelmä ei sisällä yleistä vaarallisen jätteen määritelmää eikä yleistä kieltoa poistaa vapaasti vaaralliset jätteet; 2) koko yhteisön aluetta varten on laadittu tyhjentävä yhteisön luettelo vaarallisista jätteistä, joihin sovelletaan direktiivin 91/689/ETY säännöksiä; 3) luetteloa voidaan täydentää, mutta se on edelleen tyhjentävä; 4) jäsenvaltiot saavat omalla alueellaan luokitella tietyt jätteet vaarallisiksi, jos siinä noudatetaan direktiivin 91/689/ETY liitteessä III tyhjentävästi määriteltyjä arviointiperusteita. Mielestäni tämä järjestelmä on ristiriidassa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa koskevan periaatteen ja tämän oikeudellisen intressin suojelemista koskevan periaatteen kanssa.

45. On ensinnäkin todettava, että järjestelmän, jossa ei ole yleisesti kielletty huolehtimasta vapaasti ympäristölle vaarallisista jätteistä, mikä edellyttäisi vaarallisen jätteen käsitteen yleistä määritelmää, ei voida katsoa takaavan ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. En kuitenkaan aio käsitellä tätä kysymystä enempää, koska sitä, mikä taso ympäristönsuojelussa on saavutettu, on pääsääntöisesti arvioitava sellaisten tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella, joita yhteisöjen tuomioistuimella ei ole käytettävissään.

46. Sitä vastoin katson, että yhteisöjen tuomioistuimella on tiedossaan ne tulkintaa ohjaavat seikat, joiden perusteella se voi ratkaista, ovatko direktiivin 91/689/ETY säännökset yhteensoveltuvia ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteiden kanssa. Tältä osin on katsottava, että direktiivi 91/689/ETY on ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteiden vastainen jo yksistään siitä syystä, että sillä yritetään säännellä tyhjentävästi, missä tapauksissa on ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin ympäristöön kohdistuvien konkreettisten vaarojen torjumiseksi; vaikka nyt todettaisiin, että jostakin jätteestä aiheutuu vakava vaara ympäristölle, direktiivissä säädettyjä rajoittavia toimenpiteitä ei voitaisi soveltaa siihen

kaikkialla yhteisön alueella. Edellä mainitut perustavanlaatuiset periaatteet eivät salli sitä — direktiivissä 91/689/ETY kaikesta huolimatta tunnustettua — mahdollisuutta, että yksittäistapauksessa todetaan, että vapaus huolehtia määrätystä jätteestä on ympäristön kannalta erityisen vaarallinen, mutta vapaata huolehtimista ei siitä huolimatta voida rajoittaa sellaisilla yleisillä toimenpiteillä, joista direktiivissä on säädetty koko yhteisön alueen osalta, ellei komissio omasta aloitteestaan tai jäsenvaltioiden pyynnöstä lisää kyseistä jätettä direktiivin 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun tyhjentävään luetteloon. Mielestäni ainoastaan se, että yleisesti kiellettäisiin mahdollisuus poistaa vapaasti kaikki ympäristölle vaaralliset jätteet, olisi yhteensoveltuvaa yhteisön primaarin ympäristöoikeuden perustavanlaatuisten periaatteiden kanssa.

47. On lisäksi korostettava, että edellä esitettyä päättelyä ei voida kiistää väittämällä, että yleinen kielto poistaa vapaasti vaaralliset jätteet vaarantaisi kaupan turvallisuuden tai että direktiiviin 91/689/ETY perustuvalla erityisjärjestelmällä nimenomaan onnistuttaisiin sovittamaan yhteen ympäristönsuojelu ja kaupan vapauden turvaaminen.

48. On ensinnäkin todettava, että ympäristön suojelemiseen liittyvä oikeudellinen intressi on etusijalla kaupan turvaamista koskevaan oikeudelliseen intressiin nähden, minkä vuoksi riidanalainen direktiivi on annettu perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella eikä 100 aartiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) perusteella.[29] On lisäksi todettava, että tällä direktiivillä yritetään tuloksettomasti sovittaa yhteen molemmat edellä mainitut oikeudelliset intressit, sillä direktiivillä taattu ympäristönsuojelu on riittämätöntä suhteessa siihen, mitä perustamissopimuksen 130 r artiklassa on määrätty, kuten edellä on todettu. Tavoite, että ympäristön suojeleminen saadaan sovitettua yhteen vaarallisista jätteistä huolehtimiseen, niitä koskevaan jätehuoltoon ja niiden liikkumiseen liittyvien taloudellisten intressien (jotka kuuluvat tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön säännösten ja määräysten soveltamisalaan) turvaamisen kanssa, voidaan parhaiten saavuttaa siten, että kielletään yleisesti mahdollisuus poistaa vapaasti vaaralliset jätteet ja laaditaan ohjeellinen luettelo jätteistä, jotka yhteisön lainsäätäjä on luettelon laatimisajankohtaan mennessä luokitellut vaarallisiksi.

29 — Komission ehdotuksen oikeudellisena perustana oli 100 a artikla, mutta neuvoston mielestä oikeudellisena perustana piti olla 130 s artikla; ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu direktiiviehdotus KOM (88) 399 lopullinen. Oikeudellisen perustan valinnan (valinta perustamissopimuksen 100 a artiklan ja 130 s artiklan välillä) osalta ks. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939), joka koski direktiivin 91/156/ETY oikeudellista perustaa ja jossa komissio väitti neuvoston tehneen virheen, koska se oli valinnut oikeudelliseksi perustaksi 130 s artiklan eikä 100 a artiklaa. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin hylkäsi komission kanteen sillä perusteella (tuomion 20 ja 21 kohta), että jätteistä annetun direktiivin 91/156/ETY päätarkoituksena on varmistaa näiden aineiden osalta jätehuollon tehokkuus yhteisössä ympäristön suojelemiseksi, joten direktiivi voitiin näissä olosuhteissa antaa yksin perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella. Ks. myös julkisasiamies Tesauron kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus. Sen osalta, onko (myös) ympäristöä koskevien yhteisön säädösten oikeudelliseksi perustaksi valittava perustamissopimuksen 100 a artikla vai 130 s artikla, ks. lisäksi aikaisempi asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867) sekä julkisasiamies Tesauron kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus; tämä asia koski menettelytavoista titaanidioksiditeollisuuden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja mahdollista poistamista koskevien ohjelmien yhdenmukaistamiseksi 21 päivänä kesäkuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/428/ETY (EYVL L 201, s. 56); yhteisöjen tuomioistuin katsoi (tuomion 25 kohta), että oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt valita perustamissopimuksen 100 a artikla eikä 130 s artiklaa, kuten neuvosto oli tehnyt.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen valittavissa olevat ratkaisuvaihtoehdot

49. Edellä olevan analyysin jälkeen on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimella on seuraavat vaihtoehdot: 1) se voi katsoa, että riidanalainen direktiivi on ristiriidassa ylemmänasteisten normien eli perustamissopimuksen 130 r ja 130 t artiklan kanssa, jolloin sen on kumottava johdetun yhteisön oikeuden virheelliset säännökset käyttämällä laillisuusvalvontatoimivaltaansa, joka sillä on ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, tai 2) se voi yrittää vastata ennakkoratkaisukysymyksiin kyseenalaistamatta direktiivin pätevyyttä. Molemmat tulkintavaihtoehdot näyttävät ensi arviolta ongelmallisilta. Jos yhteisöjen tuomioistuin valitsee ensimmäisen vaihtoehdon ja katsoo, että riidanalaiset direktiivin säännökset ovat pätemättömiä, se joutuu ratkaisemaan, mitä lainsäädäntöä vaarallisiin jätteisiin on tästä lähtien sovellettava (a). Jos yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin valitsee jälkimmäisen vaihtoehdon, sillä on yhtä vaikea tehtävä tulkita direktiiviä niin, että se on yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa (b). Tämän vuoksi tutkin kumpaankin tulkintavaihtoehtoon liittyviä eri näkökohtia perusteellisemmin, ennen kuin esitän yhteisöjen tuomioistuimelle ratkaisuehdotukseni.

a) Direktiivin 91/689/ETY riidanalaiset säännökset todetaan pätemättömiksi

50. Haluaisin huomauttaa, että pätemättömyyden toteaminen voi koskea ainoastaan niitä direktiivin 91/689/ETY säännöksiä ja yhteisön luetteloa, joissa nimetään vaaralliset jätteet, ja tarkemmin sanottuna edellä mainittuja neljää arviointiperustetta.

51. Pätemättömyyden toteaminen merkitsisi, että kyseisiä direktiivin säännöksiä ei voitaisi soveltaa eikä tietenkään myöskään päätöksen 94/904/EY säännöksiä kuten ei myöskään niitä kansallisia säännöksiä, joilla nämä pätemättömät säännökset on saatettu osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä. Siinä tapauksessa on kuitenkin ratkaistava, mitä lainsäädäntöä sovelletaan ja voidaanko perustamissopimuksen 130 r artiklaa soveltaa suoraan.

52. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan tätä kysymystä, on mielestäni syytä esittää eräitä alustavia huomautuksia ennakkoratkaisukysymysten kohtalosta, kun otetaan huomioon ne muutokset, joita väistämättä aiheutuu kansalliseen lainsäädäntöön. Jos edellä mainitut yhteisön säännökset ja näin ollen myös ne kansallisen oikeuden säännökset, joilla nämä yhteisön oikeuden säännökset on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, todetaan pätemättömiksi, niitä syitä, joiden vuoksi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen mukaan ennakkoratkaisukysymysten esittäminen on perusteltua, ei enää ole. Jos on katsottava, että rikosoikeudenkäynnin aikana voimaan tullutta lainmuutosta ei ole tapahtunut, ei periaatteessa ole enää mitään syytä soveltaa Italian rikoslain 2 §:ää, jonka mukaan "ketään ei voida tuomita rangaistukseen teosta, joka ei myöhemmin annetun lain mukaan enää ole rikos". Jos yhteisöjen

tuomioistuin siis katsoo, että edellä mainitut direktiivin 91/689/ETY ja päätöksen 94/904/EY säännökset ovat pätemättömiä, kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin ei enää tarvitse vastata.

53. Tässä yhteydessä on kuitenkin kysyttävä, onko kansallisen tuomioistuimen valvottava yhteisön säännösten kumoamisen seurauksena syntyvää kansallisen lainsäädännön tilannetta ottaen huomioon perustamissopimuksen 130 r ja 130 t artiklan sisällön osalta edellä esitetyn analyysin. Todettuani, että sekä Italian rikosoikeuden että kaikille jäsenvaltioille yhteisten rikosoikeudellisten yleisperiaatteiden mukaan tällainen valvonta voi vaikuttaa vireillä olevan rikosoikeudenkäynnin kulkuun vain, jos voidaan päätellä, että se johtaa syytetyn kannalta edullisempaan säännöstöön, yritän vastata tähän kysymykseen tutkimalla, onko kyseisten perustamissopimuksen määräysten suora soveltaminen tässä tapauksessa mahdollista.

54. Ensi arviolta on vaikea löytää tukea kannalle, jonka mukaan perustamissopimuksen 130 r artiklaa voidaan soveltaa suoraan. Ne yhteisön politiikkaan kuuluvat toimenpiteet, joista on määrätty perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa ja 130 s artiklassa, näyttävät olevan luonteeltaan teknisiä, minkä vuoksi niiden olemassaolo on välttämätöntä, jotta 130 r artiklan määräyksiä voitaisiin täsmentää ja soveltaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin voi katsoa, että johdetun yhteisön oikeuden säännökset ovat pätemättömiä, se ei kuitenkaan voi asettaa itseään muiden yhteisön toimielinten paikalle näiden toiminnassa, etenkään silloin kun muilla toimielimillä on harkintavaltaa tarkoituksenmukaisia teknisiä toimenpiteitä valitessaan. [30]

55. Nyt esillä olevan asian kaltaisissa poikkeustapauksissa voidaan kuitenkin tunnustaa, että näillä perustamissopimuksen artikloilla on koskematon ydin, joka on ilmennyt yhteisön tasolla jo toteutettuihin toimenpiteisiin kohdistuneen lailisuusvalvonnan yhteydessä ja joka on osa näiden artiklojen lainsäädännöllistä sisältöä, jota ei voida kyseenalaistaa millään johdetun yhteisön oikeuden myöhemmillä säännöksillä. [31] Mahdollisuus soveltaa perustamissopimuksen artikloja suoraan perustuu nimenomaan tähän koskemattomaan ytimeen; nyt esillä olevassa tapauksessa tämä merkitsee, että on olemassa yleinen kielto poistaa vapaasti vaaralliset jätteet, ja että vaarallisista jätteistä voidaan laatia luettelo, joka on pelkästään ohjeellinen. Tällainen perustamissopimuksen artiklojen rajoitettu suora soveltaminen ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten suoraa soveltamista koskevien yleisten edellysten kanssa eikä yhteisöjen tuomioistuimen ja muiden yhteisön toimielinten toimivallan välillä tehtävän eron kanssa.

56. Perustamissopimuksen 130 r artiklan lainsäädännöllisen sisällön ydintä voidaan pitää riittävän selvänä ja täsmällisenä. Kuten edellä on todettu, on kiistatonta, että kaikkien jäsenvaltioiden on kiellettävä mahdollisuus poistaa vapaasti vaaralliset jätteet. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa

30 — Ks. asiassa C-360/97, Nijhuis, esittämäni ratkaisuehdotus (tuomio 20.4.1999, Kok. 1999, s. I-1919, ratkaisuehdotuksen 49 kohta).

31 — Tällaisen ytimen olemassaoloa koskevasta yleisestä ongelmanasettelusta ks. Meyer-Bisch, P. (toim.), *Le noyau intangible des droits de l'homme*, Éditions universitaires, Fribourg, Sveitsi, 1991.

esille tulleen ongelmakokonaisuuden erityisessä asiayhteydessä tällainen kielto seuraa suoraan edellä jo tarkastelluista ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteista näiden negatiivisena ilmauksena.

57. Miten vaaralliset jätteet voidaan sitten määritellä? On kysyttävä, eikö tällainen määritelmä ole neuvoston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva tekninen seikka. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuin voi esittää, mistä tekijöistä tällaisen määritelmän pitäisi koostua, jotta sillä olisi kaikki perustamissopimuksessa vaaditut ominaisuudet ja jotta se kuuluisi perustamissopimuksen 130 r artiklan välittömän oikeusvaikutuksen omaavien määräysten koskemattoman ytimen käsitteelliseen alaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi eikä saa tehdä aloitetta tällaisen määritelmän laatimiseksi. Asianmukaisin ratkaisu olisi, että pidettäisiin lähtökohtana pätemättömäksi todetussa direktiivissä olevan määritelmän niitä osia, joita — jos ne eivät ole perustamissopimuksen vastaisia — voidaan käyttää teknisenä perustana sekä vaarallisia jätteitä koskevan yleisen määritelmän että vaarallisia jätteitä koskevan ohjeellisen luettelon laatimiselle. [32]

58. Kun yhteisöjen tuomioistuin edellä esitetyin tavoin määrittää, mitä tekijöitä vaarallisen jätteen määritelmään voi sisältyä, se käytännössä ainoastaan muotoilee uudelleen lainvastaisen direktiivin säännöksiä perustamissopimuksella tavoiteltujen päämäärien mukaisiksi. Yhteisöjen tuomioistuimen toiminta johtaa yhtäältä siihen, että alkuperäiseen yhteisön järjestelmään, joka direktiivillä oli tarkoitus saada aikaan, lisätään yleinen kielto poistaa vapaasti vaaralliset jätteet, ja toisaalta siihen, että tämän direktiivin liitteenä ollut luettelo muuttuu tyhjentävästä ohjeelliseksi. [33]

59. Kun ne tekijät, jotka muodostavat perustamissopimuksen 130 r artiklan koskemattoman ytimen, määritellään tällä tavalla, tätä ydintä voidaan soveltaa suoraan; nyt esillä olevassa tapauksessa suora soveltaminen turvaa kyseisen perustamissopimuksen artiklan tehokkaan vaikutuksen. Koska tässä määrittelyssä noudatetaan kaikkia niitä yhteisön toimivaltaisten toimielinten lainsäädäntötoi-

32 — Vaarallisia ovat esimerkiksi jätteet, jotka alkuperänsä, koostumuksensa tai tiettyjen ainesosiensa pitoisuuden raja-arvon vuoksi aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällaisia ovat *erityisesti* jätteet, jotka sisältyvät vaarallisia jätteitä koskevaan yhteisön luetteloon.

33 — Tällainen johdetun yhteisön oikeuden säännösten olennainen muuttaminen, joka johtuu sosiaalisten oikeuksien suojaa koskevan koskemattoman ytimen olemassaolon tunnustamisesta, on verrattavissa siihen tavanomaiseen tulkintakäytäntöön, jota kansalliset tuomioistuimet noudattavat valvoessaan lakien perustuslainmukaisuutta. Vaikka sosiaalisia oikeuksia suojaavista perustuslain säännöksistä pääsääntöisesti aiheutuu valtioille velvoitteita, yksityisille oikeussubjekteille ei niiden perusteella synny oikeuksia, joihin nämä voisivat tehokkaasti vedota tuomioistuimissa niitä valtion viranomaisia vastaan, jotka ovat laiminlyöneet oikeuksien toteuttamiseen tähtäävän menettelyn aloittamisen; se, että laiminlyönti mahdollisesti todetaan lainvastaiseksi, ei voi johtaa tavoiteltuun oikeuksien toteutumiseen, koska ei ole aikaisempaa säännöstöä, jota voitaisiin soveltaa, ja koska tuomioistuin ei voi asettua toimivaltaisten lainsäädäntö- tai hallintoelinten sijaan ja hoitaa näiden tehtäviä. Jos nämä viranomaiset ovat toteuttaneet joitakin toimenpiteitä perustuslain säännösten täytäntöönpanemiseksi, näitä toimenpiteitä voidaan valvoa, ja jos nämä toimenpiteet kumotaan, voi syntyä sellainen lainsäädännöllinen koskematon ydin, jota on kunnioitettava kaikessa myöhemmässä lainsäädännössä tai myöhemmissä hallinnollisissa määräyksissä; ks. edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Nijhuis esittämäni ratkaisuehdotus.
On korostettava, että nyt esillä oleva asia koskee tilannetta, joka on täydellinen vastakohta siihen tilanteeseen nähden, josta oli kysymys asiassa C-443/93, Vougioukas, tuomio 22.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4033), jossa yhteisöjen tuomioistuin perustellusti katsoi, ettei se voinut asettua neuvoston sijaan, kun tämä oli laiminlyönyt EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisen virkamichiä koskevien erityisjärjestelmien yhteensovittamiseksi. Asiassa Vougioukas kyseessä olleessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin ei voinut muotoilla säännöksiä uudelleen, koska neuvosto ei vielä ollut ryhtynyt mihinkään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin kyseisellä alalla.

menpiteessä vahvistettuja teknisiä seikkoja, joita ei voida pitää perustamissopimuksen vastaisina, vaikka ne sisältyvät direktiivin 91/689/ETY pätemättömiksi todettuihin säännöksiin, määrittely mahdollistaa samalla, että yhteisöjen tuomioistuin voi täyttää johdetun yhteisön oikeuden puutteellisuuksista selvästi johtuvan aukon, kunnes uusia toimenpiteitä on toteutettu; yhteisöjen tuomioistuin ei näin toimiessaan ryhdy lainvastaisesti käyttämään lainsäädäntövaltaa primaarioikeuden alalla. On korostettava, että todellisuudessa kysymys ei ole lainsäädännössä olevan aukon täyttämisestä vaan välttämättömyydestä tunnustaa se 130 r artiklan määräysten koskematon ydin, jota voidaan soveltaa suoraan.

60. Näin ollen on katsottava, että jos riidanalaiset direktiivin säännökset todetaan pätemättömiksi, kansallisen tuomioistuimen on sovellettava pätevänä pitämäänsä kansallista lainsäädäntöä eli joko aikaisemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä, joka tulee uudelleen voimaan, tai myöhempää lainsäädäntöä, jota tarkistetaan vastaavalla tavalla kuin yhteisön lainsäädäntöä on tarkistettu soveltamalla perustamissopimuksen artikloja "lähestulkoon" suoraan. [34] Valvonta, jota kansallinen tuomioistuin tässä yhteydessä harjoittaa, perustuu perustamissopimuksen 130 r artiklan edellä määritettyyn suoraan sovellettavaan koskemattomaan ytimeen.

61. Tämän valvonnan harjoittaminen kuuluu yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle, joka on myös asiaan sovellettavien kansallisen rikosoikeuden säännösten ja periaatteiden valossa ainoa, jolla on toimivalta määrittää täsmällisesti, mitä kansallista lainsäädäntöä on sovellettava, ja ratkaista ne tulkintakysymykset, joita voi nousta esiin sovellettavan yhteisön oikeuden osalta, kuten edellä on todettu. Tässä yhteydessä kansallinen tuomioistuin voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle uuden ennakkoratkaisukysymyksen, jos se pitää sitä tarpeellisena.

b) Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaaminen, kun jätetään ottamatta huomioon kysymys siitä, ovatko direktiivin 91/689/ETY säännökset päteviä

62. Kysymyksiä voidaan parhaiten käsitellä siten, että ensiksi tutkitaan ensimmäistä ja sen jälkeen kuudetta kysymystä; seuraavaksi käsitellään toista ja kolmatta kysymystä yhdessä ja lopuksi neljättä ja viidettä kysymystä. Se, että käsitellään yhdessä toista ja kolmatta kysymystä sekä neljättä ja viidettä kysymystä, on tarpeen sen vuoksi, että kysymykset koskevat toisiinsa liittyviä ongelmia.

i) Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

63. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin varsinaisesti pyytää

34 — Perustamissopimuksen 130 t artikla, jonka mukaan johdetun yhteisön oikeuden toimenpiteet eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia ympäristönsuojelutoimenpiteitä, ei missään tapauksessa estä jäsenvaltioita toteuttamasta samanlaisia toimenpiteitä myöskään silloin, kun yhteisö ei ole toteuttanut toimenpiteitä tai kun tämäntyyppiset alun perin toteutetut toimenpiteet on kumottu lainvastaisina.

yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohtaa ja päätöstä 94/904/EY tulkittava siten, että jäte voidaan luokitella vaaralliseksi jätteeksi vain silloin, kun on konkreettisesti näytetty toteen, että se on peräisin jostakin sellaisesta tuotantoprosessista tai toiminnasta, joka on mainittu vaarallisia jätteitä koskevassa yhteisön luettelossa, vai onko niitä tulkittava siten, että riittää, kun todetaan, että jätettä voidaan ajatella käytettäväksi tietyssä tuotantoprosessissa tai että se voi olla tietyn tuotantoprosessin lopputuote.

64. Direktiivin 91/689/ETY sanamuodon perusteella näyttää siltä, että yhteisön lainsäätäjä on antanut ratkaisevan merkityksen jätteen alkuperälle, koska se on säätänyt, että ratkaistaessa, onko jäte luokiteltava vaaralliseksi, huomioon on otettava menettely tai toiminta, jossa se on syntynyt.

65. Vaikka jätteet otetaan luetteloon niiden alkuperän perusteella, tarkkaan määritetty alkuperä ei kuitenkaan ole ainoa ratkaiseva arviointiperuste, jonka perusteella jäte voidaan luokitella vaaralliseksi, kuten direktiivin 91/689/ETY tätä koskevista säännöksistä ilmenee. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan luettelo kattaa jätteet, jotka täyttävät direktiivin liitteissä I, II ja III asetetut edellytykset. Luettelon sanamuodon mukaan huomioon otetaan aineen alkuperän ohella sen koostumus ja tarvittaessa myös pitoisuuden raja-arvot.[35] Näin ollen myöskään direktiivin 91/689/ETY erityisessä asiayhteydessä alkuperä ei ole ainoa arviointiperuste, jonka nojalla jäte voidaan luokitella vaaralliseksi.

66. On joka tapauksessa todettava, että kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 130 t artikla, sellaisena kuin sitä on edellä tulkittu, ne arviointiperusteet, joita yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt luokitellessaan tietyt jätteet vaarallisiksi, eivät voi sitoa jäsenvaltioita siten, että pitäisi konkreettisesti näyttää toteen, että

35 — Direktiivillä 91/689/ETY ja päätöksellä 94/904/EY käyttöön otetussa järjestelmässä jätteen luokittelu vaaralliseksi edellyttää, että noudatetaan määrättyä menettelyä, jossa on kolme peräkkäistä vaihetta. Ensiksi on selvitettävä jätteen alkuperä sen mukaan, miltä alalta se on peräisin, tuotantoprosessin tyypin ja jätteen tyypin mukaan. Tässä on käytettävä päätöksen 94/904/EY liitteessä julkaistun vaarallisten jätteiden luettelon nimikeryhmiä (luokkia). Liitteen nimikeryhmien sisällä erityisluokalla on etusija yleiseen luokkaan nähden luokiteltaessa jäte vaaralliseksi. Erityisluokassa jätteen erityismääritelmällä on etusija yleiseen määritelmään nähden luokiteltaessa jäte sen alkuperän mukaan. Jos sen jälkeen, kun jäte on luokiteltu alkuperänsä perusteella, todetaan, että jäte on mainittu luettelossa, sitä on pidettävä vaarallisena. Jos jätettä ei sitä vastoin ole mainittu luettelossa, on tarkasteltava nimikeryhmiä (luokkia), jotka eivät perustu alkuperään vaan jätteen tyyppiin, kuten nimikeryhmässä 13 (öljyjätteet [lukuun ottamatta ruokaöljyä — —]) ja nimikeryhmässä 14 (liuottimina käytetyistä orgaanisista aineista syntyvät jätteet) mainittuihin jätetyyppeihin.
Jätetyyppeihin perustuvat erityisnimikkeet sisältävät jätteet, jotka voivat alkuperänsä perusteella kuulua useisiin nimikkeisiin tai luokkiin. Jollei jätettä tällaisessa tapauksessa voida luokitella alkuperänsä perusteella sen vuoksi, että mahdollisia eri aloja, joista jäte voi olla peräisin, on useita, luokittelun on — kuten Saksan hallitus on korostanut — lopulta tapahduttava jätteen tyypin perusteella eikä toimialan perusteella ja on valittava se ryhmä, jonka tyypilliset ominaisuudet jätteellä on. Saksan hallitus mainitsee esimerkkinä öljynerottimista syntyvät lietteet, joita kerätään imulaitteilla kemianteollisuuden eri yrityksissä (nämä yritykset kuuluvat koodin 06 [epäorgaanisista kemian prosesseista syntyvät jätteet] ja koodin 07 [orgaanisista kemian prosesseista syntyvät jätteet] soveltamisalaan) ja jotka pitäisi luokitella eri toimialoihin alkuperän perusteella. Koska nämä lietteet kerätään yhteen säiliöön, niitä ei voida luokitella mihinkään sellaiseen nimikeryhmään, joka perustuu alkuperään. Ne on näin ollen luokiteltava nimikeryhmään 13 jätteen tyypin perusteella (öljyjätteet lukuun ottamatta ruokaöljyjä), alaluokkaan 1305 (öljynerottimien jätteet) ja tyyppiin 130502 (öljynerottimista syntyvät lietteet).

jäte on peräisin tuotantoprosessista tai toiminnasta, joka on mainittu vaarallisia jätteitä koskevassa yhteisön luettelossa, tai että sen voidaan ajatella olevan peräisin tällaisesta tuotantoprosessista tai toiminnasta.

ii) Vastaus kuudenteen kysymykseen

67. Kuudennella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko difenyylimetaani-di-isosyanaatti (MDI) luokitella yhteisön oikeuden mukaan vaaralliseksi jätteeksi.

68. Vastauksessani pidän lähtökohtana direktiivin 91/689/ETY erityistä asiayhteyttä. Totean ensinnäkin, että MDI:tä ei ole mainittu päätöksessä 94/904/EY olevassa vaarallisten aineiden yhteisön luettelossa. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että yhteisön oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio luokittelee MDI:n vaaralliseksi jätteeksi, jos tällä aineella on yksi tai useampia tämän direktiivin liitteessä III mainituista ominaisuuksista, jotka tekevät jätteestä vaarallisen. Muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan kokemusten perusteella voidaan päätellä, että kyseinen jäte täyttää liitteessä III asetetut edellytykset. [36]

36 — Komissio huomauttaa, että esimerkiksi Tanskan kuningaskunta on direktiivin 91/689/ETY liitteessä III mainittujen ominaisuuksien perusteella todellakin luokitellut MDI:n vaaralliseksi jätteeksi ja ilmoittanut tästä komissiolle. Itävallan tasavalta on kirjallisissa huomautuksissaan todennut pyytäneensä, että MDI sisällytettäisiin luetteloon omana kohtanaan.

69. On joka tapauksessa todettava, että kun otetaan huomioon 130 t artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä, direktiivi 91/689/ETY ja päätös 94/904/EY eivät voi estää jäsenvaltion viranomaisia luokittelemasta muitakin jätteitä vaarallisiksi muiden kuin liitteessä III mainittujen ominaisuuksien perusteella. Kuten edellä on todettu, kansallinen tuomioistuin voi kansallisen lainsäädännön perusteella tutkia, voidaanko MDI luokitella vaaralliseksi jätteeksi, ja se voi tässä tukeutua periaatteeseen, jonka mukaan ihmisten terveydelle ja ympäristölle on taattava vahva suoja vaarallisista jätteistä huolehdittaessa.

iii) Vastaus toiseen ja kolmanteen kysymykseen

70. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko päätöksellä 94/904/EY hyväksytty luettelo tyhjentävä ja sitova, jolloin jätteet, joita ei ole mainittu luettelossa, jäävät sen ulkopuolelle, vaikka niillä olisi direktiivin 91/689/ETY liitteissä I, II ja III mainittuja ominaisuuksia. Kolmannella kysymyksellään, joka on esitetty siltä varalta, että toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, voiko vaarallisten jätteiden luettelo täydentyä automaattisesti direktiivin 91/689/ETY liitteiden I, II ja III perusteella. Kansallinen tuomioistuin kysyy siis itse asiassa, voidaanko luetteloa mukauttaa muuten kuin direktiivin 75/442/ETY 18 artiklan mukaisessa menettelyssä.

71. Komissio katsoo, että jos vaarallisten jätteiden luettelo ei olisi tyhjentävä, siihen voitaisiin käytännössä sisällyttää kaikki jätteet, joiden voidaan todeta täyttävän direktiivin 91/689/ETY liitteissä I, II ja III asetetut edellytykset. Tällainen toteamus olisi jo yksistään riittävä, eikä direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädettyä menettelyä tarvitsisi noudattaa. Tästä syystä komissio pitää luetteloa tyhjentävänä.

72. Itävallan hallitus katsoo, että teknisen ja tieteellisen kehityksen huomioon ottamiseksi yhteisön luetteloon tehtävät lisäykset olisi jaettava kahteen ryhmään, joista ainoastaan toinen otettaisiin vaarallisten jätteiden luetteloon. Tämä voidaan johtaa myös direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toiseen luetelmakohtaan sisältyvästä määritelmästä, sillä tämä säännös menettäisi kaiken lainsäädännöllisen sisältönsä, jos vaarallisten jätteiden luettelon katsottaisiin olevan tyhjentävä.

73. Selvyyden vuoksi on syytä toistaa, että toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus perustuu siihen olettamaan, että direktiivin 91/689/ETY riidanalaiset säännökset eivät ole pätemättömiä perustamissopimuksen 130 r ja 130 t artiklan valossa. Tämän olettaman perusteella on todettava, että vaikka direktiivissä säädetty luettelo olisi tyhjentävä, on joka tapauksessa tunnustettava, että se ei estä jäsenvaltioita luokittelemasta vaarallisiksi muitakin jätteitä, joita ei ole mainittu luettelossa.

74. Erityisesti kolmannen kysymyksen osalta on syytä korostaa seuraavia seikkoja. Direktiivillä 91/689/ETY käyttöön otetun erityisen järjestelmän yhteydessä on kiistatonta, että ne eri vaiheet, joita on siinä yhteisön luettelon ajantasalle saattamista koskevassa menettelyssä, joka perustuu jäsenvaltioiden aloitteeseen saada tietyt jätteet luokitelluiksi vaarallisiksi jätteiksi, jos näillä jätteillä on yksi tai useampia liitteessä III luetelluista ominaisuuksista, ovat tarpeellisia ja hyödyllisiä menettelyn toimivuuden kannalta. Etukäteen tapahtuva luokittelu ja siitä komissiolle annettava ilmoitus, jonka perusteella komissio voi koordinoida luettelon ajanmukaistamista yhteisön tasolla, ovat välttämättömiä vaiheita kyseessä olevan järjestelmän dynaamisessa kehityksessä.

75. Jos jäsenvaltio ei täytä velvoitteitaan etukäteen tapahtuvan luokittelun ja sitä koskevan ilmoituksen osalta, se voi tietenkin joutua vastuuseen siitä, että se ei ole noudattanut direktiivin 91/689/ETY mukaisia erityisiä velvoitteitaan. On kuitenkin todettava, että kun kansallisella tasolla todetaan, että jollakin jätteellä on liitteen III mukaisia ominaisuuksia, tällainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei missään tapauksessa estä soveltamasta tähän jätteeseen kyseisen direktiivin säännöksiä, joilla pyritään ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseen. Päinvastainen ratkaisu olisi risti-

riidassa ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteiden kanssa.

76. Näin ollen on joka tapauksessa todettava, että kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 130 t artikla sellaisena kuin sitä on edellä tulkittu, direktiivin 91/689/ETY erityiset säännökset, jotka koskevat etukäteen tapahtuvaa luokittelemista ja siitä komissiolle tehtävää ilmoitusta, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä jätettä vaarallisena kansallisen lainsäädäntönsä perusteella ja soveltamasta tähän jätteeseen ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä.

iv) Vastaus neljänteen ja viidenteen kysymykseen

77. Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, mitä menettelyä on direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan noudatettava kansallisella tasolla, jotta jäsenvaltio voisi luokitella tietyt jätteet vaarallisiksi, ja minkä viranomaisen kuuluu arvioida jätteen vaarallisuutta direktiivin liitteen III mukaisesti ja tehdä sen jälkeen ilmoitus komissiolle. Viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko myös jäsenvaltion oikeusviranomaisilla velvollisuus tehdä ilmoitus komissiolle.

78. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisessa luetelmakohdassa ei lainkaan mainita, mitä kansallista menettelyä jäsenvaltion on noudatettava ja millä viranomaisella on toimivalta luokitella tietyt jätteet vaarallisiksi ja ilmoittaa siitä komissiolle. Koska yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut tätä koskevia säännöksiä, ratkaisu siihen, mitä menettelyä on noudatettava ja mikä viranomainen on tältä osin toimivaltainen, on yritettävä löytää kansallisesta oikeudesta. Joka tapauksessa katson, että direktiivin mukaisen erityisjärjestelmän suurimman tehokkuuden turvaaminen edellyttää, ettei voida ensi arviolta sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kansalliset oikeusviranomaiset voivat todeta jätteen vaaralliseksi ja ilmoittaa siitä komissiolle.

3. Ehdotettava ratkaisu

79. Yhteenvetona voidaan todeta, että kun otetaan huomioon edellä oleva analyysi direktiivillä 91/689/ETY käyttöön otetussa järjestelmässä esiin tulleista ongelmista ja niistä vaihtoehdoista, joita yhteisöjen tuomioistuimella on sen valitessa jommankumman ehdottamistani ratkaisuista, direktiivin riidanalaisia säännöksiä voidaan mielestäni ilman muuta pitää pätemättöminä. Katson kuitenkin, että kun otetaan huomioon nyt esillä olevan asian tosiseikat ja esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten luonne, ei ole välttämätöntä omaksua näin jyrkkää ratkaisua, vaan toisen tulkintavaihtoehdon mukainen tulkinta mahdollistaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamisen.

VI Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friulin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Jätteen alkuperällä ei voi olla ratkaisevaa merkitystä sen osalta, voidaanko jäte luokitella vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/689/ETY ja vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyssä neuvoston päätöksessä 94/904/EY tarkoitetuksi vaaralliseksi jätteeksi.

2) Difenyylimetaani-di-isosyanaatti (MDI) voidaan luokitella direktiivissä 91/689/ETY tarkoitetuksi vaaralliseksi jätteeksi.

3) Päätöksellä 94/904/EY hyväksytty vaarallisten jätteiden yhteisön luettelo on tyhjentävä.

4) Kun otetaan huomioon EY:n perustamissopimuksen 130 t artikla (josta on tullut EY 176 artikla) ja kun tämän artiklan soveltamisedellytykset täyttyvät, on katsottava, että direktiivin 91/689/ETY säännökset, jotka koskevat jätteen etukäteen tapahtuvaa luokittelemista vaaralliseksi ja siitä komissiolle tehtävää ilmoitusta, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä jätettä vaarallisena kansallisen lainsäädäntönsä perusteella ja soveltamasta tähän jätteeseen ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä, vaikka direktiivin liitteessä III asetetut edellytykset eivät täyty ja vaikka jätettä ei ole etukäteen luokiteltu vaaralliseksi eikä komissiolle ole tehty ilmoitusta.

5) Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan toisessa luetelmakohdassa ei lainkaan mainita, mitä kansallista menettelyä jäsenvaltion on noudatettava ja millä viranomaisella on toimivalta luokitella tietyt jätteet vaarallisiksi ja ilmoittaa siitä komissiolle. Koska yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut tätä koskevia säännöksiä, on tutkittava, mitä kansallisessa lainsäädännössä säädetään.