# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
24 päivänä lokakuuta 1996 *

1. Nyt käsiteltävänä olevat asiat ovat osa monista yhteisön jätelainsäädäntöä koskevista tapauksista, jotka ovat parhaillaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävinä. [1] Esillä olevissa asioissa Pretura circondariale di Pescara ja Pretura circondariale di Terni pyrkivät selvittämään sitä, milloin teollisuuden jäämät luokitellaan jätteeksi ja milloin ne näin ollen kuuluvat yhteisön säännöksillä perustetun järjestelmän alaan.

## Asioita koskevat yhteisön oikeuden säännökset

2. Vaikka alkuperäisessä ETY:n perustamissopimuksessa ei ollut nimenomaista oikeudellista perustaa ympäristölainsäädännölle, neuvosto antoi 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa jätteitä koskevia direktiivejä 100 ja 235 artiklan nojalla. Kantadirektiivissä eli jätteistä annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY [2] edellytettiin, että jäsenvaltiot luovat yleisen järjestelmän jätehuollon lupamenettelystä ja valvonnasta (5 artikla). Kaikkien laitosten ja yritysten, jotka huolehtivat jätteiden käsittelystä, varastoinnista tai sijoittamisesta toisen puolesta, oli saatava siihen lupa toimivaltaiselta viranomaiselta (8 artikla). Jäsenvaltion osoittaman toimivaltaisen viranomaisen oli myös valvottava yrityksiä, jotka huolehtivat jätteen kuljetuksesta, keräyksestä, varastoinnista ja sijoittamisesta, sekä yrityksiä, jotka keräävät tai kuljettavat jätteen toisen puolesta (10 artikla). Jäte määritellään yleisesti 1 artiklan a alakohdassa "aineeksi tai esineeksi, jonka haltija hävittää tai on velvollinen hävittämään voimassa olevien kansallisten säännösten mukaan". Jätehuollolla tarkoitetaan 1 artiklan b alakohdan mukaan

"— jätteiden keräystä, lajittelua, kuljetusta, käsittelyä sekä niiden varastointia ja sijoittamista maan päälle tai alle,

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Ks. asiat C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati ja Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati ja Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, komissio v. Espanja; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, komissio v. Ranska; C-251/96, Cordella ja Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova ja C-296/96, Pezzola. Ks. myös yhdistetyissä asioissa C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 ja C-157/95, Gallotti ym., 12.9.1996 annettu tuomio (Kok. 1996, s. I-4345).

2 — Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, 15.7.1975, EYVL L 194, s. 39.

— jätteiden muuntamistoimia, jotka ovat välttämättömiä jätteen uudelleenkäytön, talteenoton tai kierrättämisen kannalta".

3. Neuvoston direktiivillä 78/319/ETY [3] säädettiin erityissäännökset myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä. Jätteen ja jätehuollon käsitteille annettiin samat määritelmät kuin direktiivissä 75/442/ETY.

4. Neuvoston direktiivillä 76/403/ETY [4] säädettiin erityissäännökset polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien jätehuollosta.

5. Neuvoston direktiivillä 84/631/ETY [5], sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 86/279/ETY [6], luotiin järjestelmä vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvomiseksi ja tarkastamiseksi. Vaarallisilla jätteillä tarkoitetaan pääasiallisesti direktiivin 78/319/ETY 1 artiklan b alakohdassa määriteltyjä myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä.

6. Kun Yhdistyneiden kansakuntien piirissä oli ryhdytty kansainvälisiin toimiin jätehuollon alalla ja erityisesti kun vaarallisten jätteiden maan rajat ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvonnasta oli tehty Baselin yleissopimus, jonka yhteisö allekirjoitti 22.3.1989, neuvosto antoi 7.5.1990 päätöslauselman, jossa se esitti, että direktiivin 84/631/ETY muuttamiseksi tehdään ehdotus ja että neuvosto hyväksyy nopeasti direktiivien 75/442/ETY ja 78/319/ETY muuttamisesta tehdyt ehdotukset.

7. Neuvosto hyväksyi 18.3.1991 direktiivin 91/156/ETY [7], jolla muutettiin huomattavasti direktiiviä 75/442/ETY. Direktiivi annettiin Euroopan yhtenäisasiakirjalla perustamissopimukseen lisätyn 130 s artiklan nojalla, ja se sisältää yksityiskohtaisemman jätteen määritelmän sekä lisää jätehuoltoa koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Perustamissopimuksen 130 r artiklassa asetettujen vaatimusten mukaisesti direktiivillä tehdyt muutokset "perustuvat korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun" (ensimmäinen perustelukappale). Direktiivin mukaan jätehuollon tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan "yhteinen jäteterminologia ja jätteen määritelmä" (kolmas perustelukappale) ja direktiivissä todetaan, että "eroavuudet jäsenvaltioiden jätehuoltoa ja jätteiden hyödyntämistä koskevassa lainsäädännössä voivat vaikuttaa ympäristön laatuun ja häiritä sisämarkkinoiden toimintaa" (viides perustelukappale). Johdanto-osassa todetaan lisäksi, että on tarpeen varmistaa vastuuntuntoinen jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen ja toteuttaa toimenpiteitä jätteen tuottamisen rajoittamiseksi (neljäs perustelukappale),

3 — Myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/319/ETY (EYVL L 84, s. 43).

4 — Polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä 6 päivänä huhtikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/403/ETY (EYVL 1976, L 108, s. 41).

5 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä 6 päivänä joulukuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 84/631/ETY (EYVL 1984, L 326, s. 31).

6 — Vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta Euroopan yhteisössä annetun direktiivin 84/631/ETY muuttamisesta 12 päivänä kesäkuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 86/279/ETY (EYVL 1986, L 181, s. 13).

7 — 18.3.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL 1991, L 78, s. 32).

sekä korostetaan, että on suotavaa edistää "jätteiden kierrätystä ja jätteiden uudelleenkäyttöä raaka-aineina" (kuudes perustelukappale).

8. Muutetun jätedirektiivin 4 artiklassa (jäljempänä kaikki maininnat jätedirektiivistä koskevat sitä sellaisena kuin se on muutettuna, ellei toisin ole mainittu) säädetään seuraava yleinen velvollisuus:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle, ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi."

9. Jätedirektiivin 8 artiklassa säädetään tarkemmin seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija:

— antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia,

— hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen tämän direktiivin säännöksiä."

10. Muutetun jätedirektiivin 9 ja 10 artiklassa säädetään luvasta, joka liitteessä II A

tarkoitettuja toimia suorittavien laitosten tai yritysten on saatava toimivaltaiselta viranomaiselta. Jätedirektiivin 11 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat vapauttaa toimilupaa koskevasta vaatimuksesta laitokset tai yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla, ja laitokset tai yritykset, jotka hyödyntävät jätteitä, tämän kuitenkaan rajoittamatta myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 78/319/ETY soveltamista. Tätä vapauttamista voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet kutakin toimintaa koskevat yleiset säännöt, joissa määritellään jätelajit ja -määrät sekä edellytykset, joilla kyseinen toiminta voidaan vapauttaa luvanhakuvelvollisuudesta, ja jos jätelajit tai -määrät ja huolehtimis- tai hyödyntämismenetelmät ovat sellaisia, että ne täyttävät 4 artiklassa mainitut edellytykset. Edelleen 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä toimiluvan hakemisesta vapautetut yritykset, ja 11 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle 1 kohdan mukaisesti annetuista yleisistä säännöistä.

11. Jätedirektiivin 12 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista, mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti tai jotka järjestävät jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä muiden puolesta (kauppiaat tai välittäjät). Lisäksi 13 artiklassa säädetään, että laitoksissa tai yrityksissä, jotka suorittavat 9—12 artiklassa tarkoitettuja toimia, on määräajoin tehtävä asianmukaiset tarkastukset.

12. Jätteellä tarkoitetaan jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan

"mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

13. Saman 1 artiklan a alakohdan toisessa alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Komissio laatii —— luettelon jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin. Luettelo tarkastetaan määräajoin ja uudistetaan tarvittaessa ——".

14. Liite I on nimeltään "Jätteiden luokat", ja siinä luetellaan erityyppisiä jätteiden luokkia. Nyt käsiteltävinä olevien asioiden kannalta merkitystä on erityisesti luokilla "Tuotannon ja kulutuksen jäännöstuotteet, joita ei muuten eritellä seuraavissa kohdissa" (luokka Q 1), "Käyttökelvottomat osat (esimerkiksi käytetyt paristot, käytetyt katalyytit jne.)" (luokka Q 6) ja "Teollisten menetelmien jäännöstuotteet (esimerkiksi kuonat, tislauskattilan pohjat jne.)" (luokka Q 8). Viimeinen jäteluokka vahvistaa jätteen laajaa määritelmää, sillä siihen kuuluvat "Kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät

sisälly edellä mainittuihin luokkiin" (luokka Q 16).

15. Komissio laati jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdan nojalla tekemällään päätöksellä 94/3/EY [8] jäteluettelon, joka tunnetaan nimellä Euroopan jäteluettelo. Luettelossa olevassa 3. alkuhuomautuksessa todetaan seuraavaa:

"Euroopan jäteluettelo on yhdenmukaistettu luettelo, joka ei ole tyhjentävä, ja jota tarkastetaan määräajoin ja uudistetaan tarvittaessa komiteasta säädetyn menettelyn mukaisesti.

Jonkin aineen sisältyminen luetteloon ei välttämättä tarkoita, että sitä pidettäisiin kaikissa tapauksissa jätteenä. Luetteloon kuulumisella on merkitystä vain silloin, kun aine vastaa jätteen määritelmää."

16. Kuten on jo todettu, jätedirektiivin 9 ja 10 artiklassa säädettyä lupajärjestelmää sovelletaan sekä jätehuoltoon että jätteiden hyödyntämiseen. Jätedirektiivin 1 artiklan e alakohdan määritelmän mukaan huolehtimisella tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä II A mainittuja toimintoja. Liite II A on nimeltään "Huolehtimistoimet", ja siinä luetellaan useita toimia, kuten sijoittaminen maan päälle tai maan alle (esim. kaatopaikat), maaperäkäsittely, allastaminen, erityisesti rakennetut kaatopaikat, päästäminen meriin ja polttaminen. Jätedirektiivin 1 artiklan f alakohdan määritelmän mukaan hyödyntämisellä tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä II B mainittua toimintaa, joita ovat

"R 1 Liuottimien talteenotto tai regenerointi

R 2 Orgaanisten aineiden, joita ei käytetä liuottimina, kierrätys tai talteenotto

R 3 Metallien ja metalliyhdisteiden kierrätys tai talteenotto

R 4 Muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto

R 5 Happojen tai emästen regenerointi

8 — 20.12.1993 annettu komission päätös 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15).

R 6 Saasteiden poistamiseksi käytettyjen osien hyödyntäminen

R 7 Katalysaattoreiden osien hyödyntäminen

R 8 Öljyn uudelleenjalostus ja muu uudelleenkäyttö

R 9 Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi

R 10 Levittäminen maan pinnalle siten, että tuloksena on hyötyä maataloudelle tai maaperän ekologista parantumista, mukaan lukien kompostointi ja muut biologiset muuntumisprosessit, paitsi milloin kyseessä on 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii luetelmakohdassa mainittu jäte

R 11 Jostain kohdassa R 1—R 10 tarkoitetuista toiminnoista saatujen jätteiden käyttö

R 12 Jätteiden vaihto johonkin kohdassa R 1—R 11 mainituista toimista

R 13 Johonkin tässä liitteessä mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikalla ennen keräämistä."

17. Neuvosto antoi 12.12.1991 myös direktiivin 91/689/ETY [9], joka koski vaarallisia jätteitä ja jolla korvattiin direktiivi 78/319/ETY. Tämän direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jätteen ja muiden direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät ovat samat kuin direktiivissä 75/442/ETY.

18. Neuvosto korvasi direktiivin 84/631/ETY Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetulla asetuksella (ETY) N:o 259/93. [10] Myös tämän asetuksen 2 artiklan a alakohdassa otetaan käyttöön direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa oleva jätteen määritelmä. Asetuksella

9 — Vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY (EYVL 1991, L 377, s. 20). Tätä direktiiviä on muutettu neuvoston direktiivillä 94/31/EY (EYVL 1994, L 168, s. 28).

10 — EYVL 1993, L 30, s. 1.

säädetään jätteiden siirtoja muihin jäsenvaltioihin tai yhteisön ulkopuolisiin maihin koskevista kahdenlaisista säännöistä ja menettelyistä sen mukaan, onko jäte tarkoitettu huolehdittavaksi (3—5 artikla, 14 ja 15 artikla) vai hyödynnettäväksi (6—11 artikla, 16 ja 17 artikla).

## Asioissa sovellettava Italian lainsäädäntö

19. Direktiivit 75/412/ETY, 76/403/ETY ja 78/319/ETY saatettiin osaksi Italian oikeusjärjestystä 10.9.1982 annetulla presidentin asetuksella nro 915 (jäljempänä presidentin asetus 915/82). [11] Asetuksen 2 §:n 1 momentin määritelmän mukaan jätteellä tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, joka on peräisin ihmisten toiminnasta tai luonnon kiertokulusta ja joka on hylätty tai aiotaan hylätä". Asetuksessa tehdään ero yhdyskuntajätteen, erityisen jätteen ja vaarallisen jätteen välillä, joita kutakin koskevat erilaiset säännöt. Asetuksen 24 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään asetuksen rikkomisesta seuraavista rangaistuksista.

20. Italiassa 9.9.1988 annetussa asetuksessa (decreto-legge) nro 397 [12], joka muunnettiin 9.11.1988 laiksi nro 475 [13], säädetään teollisuusjätteitä koskevista erityissäännöistä sekä lain rikkomisesta seuraavista rangaistuksista (ks. 9 octies §). Asetuksella nro 397 otettiin käyttöön tuotantoprosesseissa uusioraaka-aineena uudelleen käytettäviä jäämiä koskevia järjestelyjä, jotka poikkeavat yleisestä jätehuollosta. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevista päätöksistä ilmenee kuitenkin, että Italian Corte di cassazione on katsonut, että asetuksella nro 397 luotiin ainoastaan oikeudellinen kehys, joten presidentin asetusta 915/82 sovelletaan edelleen siihen asti, kunnes erityiset säännöt annetaan; lisäksi Corte di cassazione on katsonut, että presidentin asetuksessa ei mainita erillistä uusioraaka-aineiden ryhmää.

21. Italian lainsäädäntöä on kuitenkin muutettu useilla asetuksilla (decreto-legge) marraskuun 1993 jälkeen (ensimmäinen näistä oli 9.11.1993 annettu asetus nro 443). Tämän jälkeen heinäkuuhun 1996 asti asetusten nimi pysyi samana: "Tuotanto- tai palamisprosessissa syntyvien tuotanto- tai kulutusketjuista peräisin olevien jäämien uudelleenkäyttämistä koskevat säännöt ja jätehuoltoa koskevat säännöt". [14] Vaikka asetusten säännökset eroavat jonkin verran toisistaan, niiden pääasiallinen sisältö näyttää olleen sama. Jatkuva asetusten muuttaminen selittyy sillä, että Italian perustuslain mukaan tällainen asetus (decreto-legge), vaikka se tuleekin heti voimaan, menettää taannehtivasti vaikutuksensa, jollei parlamentti muunna sitä laiksi 60 päivän kuluessa sen julkaisemisesta (Italian perustuslain 77 §:n 3 momentti). Italian parlamentti ei ole muuntanut yhtään näistä asetuksista laiksi.

11 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (jäljempänä GURI) nro 343, 15.12.1982, s. 9071.

12 — GURI nro 213, 10.9.1988, s. 3.

13 — GURI nro 264, 10.11.1988, s. 3.

14 — Viimeisin tällä nimellä annettu asetus eli 3.5.1996 annettu asetus nro 246 (GURI nro 106, 8.5.1996) korvattiin jätteiden hyödyntämistä koskevista säännöistä 8.7.1996 annetulla asetuksella nro 352 (GURI nro 158, 8.7.1996).

22. Asetuksissa tehdään ero jätteiden ja jäämien välillä, ja niissä säädetään ympäristöministeriön päätöksellä määriteltyjen jäämien keräystä, kuljettamista, käsittelyä ja uudelleenkäyttöä koskevista yksinkertaistetuista menettelyistä. Esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyn käsittelyn aikana voimassa olleen, 3.5.1996 annetun asetuksen nro 246 1 §:n mukaan sitä sovelletaan "toimintaan, jolla pyritään käyttämään uudelleen tuotanto- tai kulutusprosesseista peräisin olevia jäämiä". Jäämä määritellään asetuksen 2 §:n 1 momentin b kohdassa "tuotanto- tai kulutusprosesseista peräisin olevaksi jäämäaineeksi, joka voidaan käyttää uudelleen". Asetuksen 5 §:ssä säädetään, että 5.9.1994 tehdyn ympäristöministeriön päätöksen [15] ja 16.1.1995 tehdyn ympäristöministeriön päätöksen [16] liitteissä 2 ja 3 lueteltujen jäämien käsittely, varastointi ja uudelleenkäyttö edellyttävät ilmoittamista sen sijaan, että edellytettäisiin lupaa.

23. Sen lisäksi, että asetuksessa vahvistetaan näitä jäämiä koskevat yksinkertaistetut säännöt, asetuksen mukaan sen soveltamisalaan eivät kuulu "tietyt kaupalliset vaatimukset täyttävät aineet, joita noteerataan tavarapörssissä tai kauppakamarin, teollisuuden, käsiteollisuuden taikka maatalouden järjestöjen ylläpitämissä virallisissa hinnastoissa —— ja jotka on mainittu 5.9.1994 tehdyn ympäristöministeriön päätöksen liitteessä I" (ks. 3 §:n 3 momentti). Ympäristöministeriön päätöksen liitteessä I luetellaan jäämät, joita pidetään uusioraaka-aineina.

24. Asetuksen 8 §:n mukaan muista kuin 5 §:ssä mainituista tuotanto- tai kulutusketjuista peräisin olevien jäämien käsittelyyn, varastointiin ja uudelleenkäyttöön sovelletaan 10.9.1982 annetussa presidentin asetuksessa 915/82 ja 24.5.1988 annetussa presidentin asetuksessa nro 203 olevia säännöksiä ja niissä säädettyä lupajärjestelmää.

25. Lisäksi asetuksen 12 §:llä on korvattu presidentin asetuksessa 915/82 säädetyt rangaistukset uusiin sääntöihin sovitetuilla sanktioilla. Erityisesti 12 §:n 4 ja 6 momentti kuuluvat seuraavasti:

"4. Rangaistusta ei ole määrättävä henkilölle, joka ennen 7.1.1995 teki tasavallan presidentin asetuksessa nro 915 rangaistavaksi säädetyn rikkomuksen —— toiminnassa, joka koskee jäämien keräämistä, kuljettamista, varastointia, käsittelyä, esikäsittelyä, talteenottoa tai uudelleenkäyttöä, 26.1.1990 tehdyssä ja 6.2.1990 GURI:ssa nro 30 julkaistussa ympäristöministeriön päätöksessä määrätyllä tavalla ja siinä määritellyissä ta-

15 — GURI nro 212, 10.9.1994, Supplemento ordinario nro 126.
16 — GURI nro 24, 30.1.1995, Supplemento ordinario.

pauksissa tai aluehallinnon antamien sääntöjen mukaisesti.

— —

6. Tasavallan presidentin asetuksen nro 915 säännöksiä — — ei sovelleta siltä osin kuin niissä säännellään tässä asetuksessa tarkoitettua, jäämien uudelleenkäyttöön tähtääväksi toiminnaksi määriteltyä toimintaa ja määrätään siitä seuraamuksia. Tasavallan presidentin asetuksessa nro 915 säädettyjä seuraamuksia — — voidaan soveltaa, jos jäämiä ei ole todellisuudessa ja objektiivisesti katsottuna tarkoitettu uudelleenkäyttöön."

**Tosiseikat ja kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset**

26. Asiassa C-224/95 Anselmo Savinia syytetään presidentin asetuksen 915/82 25 1 momentin nojalla siitä, että hän on kuljettanut ilman Abruzzon aluehallinnon lupaa erityistä jätettä (sekalaista romua), jotka on tuottanut Elios Srl -niminen yhtiö, joka valmistaa sähkömekaanisia laitteistoja ja sähköllä toimivia koneita. On ilmennyt, että Elios Srl myi jätteitä eli sähkökäämien valmistuksesta jäänyttä päällystämätöntä kuparia, kaapelinpätkiä, rautaa sisältäviä aineita, rautaromua ja sekalaista romua SIA:lle, jolla on toisaalla eli Marchen alueella lupa kerätä ja kuljettaa tällaisia aineita. Anselmo Savini kuljetti jätteet ilman Abruzzon aluehallinnon lupaa, vaikka kuljetus lähti Abruzzon alueelta.

27. Savinia koskevassa oikeudenkäynnissä Pretura circondariale di Pescara on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Säädetäänkö yhteisön oikeudessa, että jätteen käsitteen ja siihen liittyvän terveyden ja ympäristön suojelua koskevan järjestelmän alaan eivät kuulu aineet ja esineet, joita voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen?

2. Kuuluvatko direktiivissä 91/156/ETY, direktiivissä 91/689/ETY ja asetuksessa (ETY) N:o 259/93 mainitun jätteen käsitteen alaan kaikki aineet, joiden haltija huolehtii tai aikoo huolehtia niistä tai joiden haltijalla on velvollisuus huolehtia niistä, riippumatta siitä, että uudelleen käytettävä aine voi olla kaupan kohteena tai noteerattu julkisissa tai yksityisissä tavarapörsseissä?"

28. Asiassa C-304/94 Euro Tombesia ja Adino Tombesia syytetään muun muassa presidentin asetuksen 915/82 25 §:n 11 momentin nojalla siitä, että he ovat luvatta

sijoittaneet maahan sellaisen yhtiön marmoritöistä peräisin olevaa marmorimurskaa ja marmorinjäänteitä, jonka omistajia ja laillisia edustajia he ovat. Heitä syytetään myös jätteen lastaamista ja purkamista koskevan rekisterin pitämisen laiminlyönnistä ja väärien ilmoitusten tekemisestä.

29. Asiassa C-330/94 Roberto Santellaa syytetään presidentin asetuksen 915/82 16 ja 26 §:n nojalla siitä, että hän on luvatta tuottanut myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä eli tervaa, joka on peräisin leivinuuneissa käytettävien sähkösuodattimien keräämistä aineista, jotka oli tarkoitettu hävitettäväksi polttamalla.

30. Asiassa C-342/94 Giovanni ja Paolo Astori Muzia syytetään muun muassa presidentin asetuksen 915/82 25 §:n 1 momentin ja 6 rikkomisesta tiettyjen erityisten ns. Sansa-jätteiden (oliiviöljyjäte) osalta.

31. Asioissa C-304/94, C-330/94 ja C-342/94 Pretura circondariale di Terni on pyytänyt ratkaisua seuraaviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

"Onko direktiiveissä 91/156/ETY ja 91/689/ETY sekä asetuksessa (ETY) N:o 259/93 mainittuja jätteen ja hyödynnettävän jätteen käsitteitä nykyään tulkittava edelleen yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemman jätteitä koskevan oikeuskäytännön valossa, ja voidaanko katsoa, että näiden käsitteiden alaan kuuluvat kaikissa tapauksissa kaikki jäämäaineet, jotka syntyvät tuotanto- tai kulutusketjuihin liittyvissä tuotanto- tai palamisprosesseissa, ja jos vastaus on myöntävä, voidaanko edellä mainittuja direktiivejä yhteisön oikeuden mukaan soveltaa näihin jäämäaineisiin?

— Voidaanko aineiden vaarattomaksi tekemiseen pelkästään tähtäävää jätteiden neutralointiprosessia pitää jäämien uudelleenkäyttöön tähtäävänä toimintana ja näin ollen jätteitä koskevassa yhteisön lainsäädännössä säädetyn järjestelmän ulkopuolelle jäävänä toimintana?

— Voidaanko jätteiden sijoittamista maaston painanteeseen tai penkereeseen pitää sellaisena jätteiden hyödyntämisenä, että niitä pidetään jäämäaineina, jotka eivät siten kuulu yhteisön jätelainsäädännön soveltamisalaan?

— Voidaanko jätteiden polttamista pitää aineiden hyödyntämisenä pelkästään sillä perusteella, että siitä syntyy myyntiin kelpaavia jäämiä, ja voiko polttaminen siis jäädä yhteisön jätelainsäädännössä säädetyn järjestelmän ja erityisesti polttamista koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle?

— Voidaanko jäte luokitella uudelleen käytettäväksi jäämäksi ilman, että sen ominaispiirteet tai käsittelytapa määritetään, ja voidaanko siihen täten jättää soveltamatta yhteisön jätelainsäädännössä säädettyä järjestelmää?

— Voiko jätteestä tulla yhteisön oikeuden jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävä jäämä, kun se on vain rouhittu muuttamatta sen ominaispiirteitä ja kun rouheen tulevaa uudelleen käyttämistä ei ole osoitettu?"

**Tutkittavaksi ottaminen**

32. Komissio on asettanut kyseenalaiseksi sen, voidaanko viittä viimeistä Pretura circondariale di Ternin asioissa C-304/94, C-330/94 ja C-342/94 esittämää kysymystä ottaa tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisupyynnöissä ei selvitetä, miten kysymykset liittyvät oikeudenkäyntien tosiseikastoon.

33. Mielestäni maahan sijoittamista ja polttamista koskevat kysymykset liittyvät syytteisiin asioissa Tombesi ja Santella. Viimeistä edellinen kysymys, joka on yleisempi, johtunee siitä, että kansallinen tuomioistuin epäilee asetusten sallivan sen, että uudelleen käytettävät jäämät jäävät jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle ilman, että uudelleenkäytöstä on mitään takeita.

34. On myönnettävä, että on epäselvää, miten toinen, aineiden vaarattomaksi tekemiseen tähtäävää jätteiden neutralointiprosessia koskeva kysymys ja viimeinen, jätteiden jauhamista koskeva kysymys tarkalleen ottaen liittyvät näiden oikeudenkäyntien tosiseikkoihin (vaikkakin ensin mainittu kysymys näyttää oleva relevantti Pretura di Ternin myöhemmin asiassa C-26/95, Ivana Rosi, esittämän identtisen ennakkoratkaisupyynnön tosiseikaston kannalta; tässä asiassa vastaajaa syytetään siitä, että hän on harjoittanut luvatta toimintaa, jossa erityinen jäte, kuten muovi, tehdään vaarattomaksi ja

hävitetään). En kuitenkaan katso, että voitaisiin todeta, ettei kysymyksillä olisi mitään merkitystä pääasioiden oikeudenkäyntien kannalta; kysymysten yleinen asiayhteys on selvä, ja, kuten jäljempänä selostan, Preturalle voidaan antaa vastaus, joka auttaa sitä ratkaisemaan pääasioiden oikeudenkäynneissä esiin tulleet kysymykset. Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi vastata kaikkiin sille esitettyihin kysymyksiin.

35. Tässä yhteydessä voin luontevasti käsitellä kahta muuta seikkaa. Ensiksikin on selvää, että vähintään kolmessa näistä tapauksista tosiseikat tapahtuivat ennen kuin ensimmäinen asetuksista — asetus nro 443 marraskuussa 1993 — hyväksyttiin, ja ennen 1.4.1993, jolloin direktiivi 91/156/ETY piti viimeistään panna täytäntöön. Näin ollen voidaan kysyä, miksi kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet kysymyksiä, joiden tarkoituksena on tutkia vielä vahvistamattomien asetusten säännöksien yhteensopivuutta sellaisen direktiivin säännösten kanssa, jota ei ollut vielä ollut pantava täytäntöön. Selitys löytynee Italian rikoslain 2 §:n 3 momentista, jossa säädetään useissa oikeusjärjestyksissä noudatetusta periaatteesta, jonka mukaan syytettyyn sovelletaan lievempiä sääntöjä tapauksessa, jossa tosiseikkojen tapahtuma-aikana sovelletut oikeussäännöt ovat erilaiset kuin nykyiset oikeussäännöt. Rikoslain 2 §:n 5 momentin mukaan lievemmän lain periaatetta sovelletaan, vaikka asetusta ei olisi vahvistettu tai sitä ei olisi muunnettu laiksi sellaisenaan. Sitä vastoin on epäselvää, estääkö Corte costitutionalen 22.2.1995 antama tuomio näiden laiksi muuntamattomien asetusten soveltamisen, sillä tässä tuomiossa 2 §:n 5 momentti katsottiin perustuslain vastaiseksi muilta kuin niiltä osin, joita sovelletaan tosiseikkoihin, jotka ovat tapahtuneet aikana, jolloin laiksi muuntamaton asetus oli väliaikaisesti voimassa. On luonnollisesti yksinomaan kansallisten tuomioistuinten asia ratkaista tämä Italian lainsäädäntöä koskeva kysymys. Huomautan vain, että jos ainoastaan presidentin asetuksen 915/82 katsotaan olevan sovellettavissa pääasioihin, en näe tosiasiallista eroa siinä, miten jätteen käsitettä sovelletaan jäämiin jätedirektiivin alkuperäisen muodon mukaan (joka näyttää olleen sovellettavissa tosiseikkojen tapahtuma-aikana) ja muutetun jätedirektiivin mukaan.

36. Toiseksi on käsiteltävä erästä seikkaa, joka liittyy yhteisön oikeuteen ja joka kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon. Kuten olen jo esittänyt, kansallisten tuomioistuinten kysymysten tarkoituksena näyttää olevan tutkia presidentin asetuksessa 915/82 säädetyistä jätteitä koskevista pääperiaatteista poiketen annettujen asetusten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa. Kansalliset tuomioistuimet näyttävät siis olettaneen, että jos asetukset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, niitä ei voida soveltaa, jolloin syytteiden käsittelyä voidaan jatkaa presidentin asetuksen 915/82 perusteella.

37. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kun direktiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, direktiivillä ei voida sellaisenaan luoda

velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille eikä direktiivistä seuraa, että "direktiivin säännösten vastaisesti toimivat henkilöt joutuisivat rikosoikeudellisesti vastuuseen tai että tällainen vastuu ankaroituisi". [17] Tämä sääntö perustuu periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa hyötyä siitä, että se ei ole noudattanut yhteisön oikeutta, ja rikosasioissa legaliteettiperiaatteeseen (nullum crimen, nulla poena sine lege), [18] ja tätä sääntöä voitaneen soveltaa näihin tapauksiin, koska Italian syyttäjäviranomaiset ilmeisesti pyrkivät soveltamaan yhteisön oikeutta, jotta syytetyt eivät voisi nojautua laiksi muuntamattomiin asetuksiin, jotka poikkeavat presidentin asetuksesta 915/82. Näin on, vaikka legaliteettiperiaatteella ei olisikaan niin paljon merkitystä näissä asioissa, kun tilanne näyttää siltä, että jätedirektiivi oli saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, mutta täytäntöönpano kumoutui sen jälkeen, kun väitetty rikkomus oli tapahtunut, koska asetuksia ei muunnettu laiksi.

## Aineellinen kysymys

38. Molemmat kansalliset tuomioistuimet ovat ensiksi esittäneet ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko direktiivin 75/442/ETY alkuperäisen version mukaisesti määriteltyä jätteen käsitettä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö edelleen voimassa, kun direktiiviä on muutettu direktiivillä 91/156/ETY.

39. Yhdistetyissä asioissa Vessoso ja Zanetti annetussa tuomiossa 28.3.1990 [19] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että

"— — aine, jonka sen haltija hävittää, voi olla direktiiveissä 75/442/ETY ja 78/319/ETY tarkoitettu jäte, vaikka sitä voitaisiin käyttää taloudellisesti uudelleen".

40. Yhteisöjen tuomioistuin perusti päätelmänsä sille, että molemmissa direktiiveissä korostettiin jätteiden hyödyntämisen merkitystä ja sille, että direktiiveissä tarkoitettuun jätehuoltoon kuuluivat toimenpiteet, jotka olivat tarpeen jätteen hyödyntämiseksi, käyttämiseksi uudelleen tai kierrättämiseksi. [20] Kuten huomautin asiassa komissio vastaan Saksa antamassani ratkaisuehdotuksessa [21], perustelu soveltuu sitä suuremmalla syyllä muutettuun jätedirektiiviin, jossa luetellaan yksityiskohtaisemmin jätteiden hyödyntämiseen tähtäävät toimet (liite II B) ja jossa säädetään, että näitä toimia suorittavilla laitok-

17 — Ks. viimeksi asia C-168/95, Luciano Arcaro, tuomio 26.9.1996, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tuomiot, jotka se oli antanut asiassa 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723), asiassa 14/86, Pretore di Salò, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2545) ja asiassa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969).

18 — Ks. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan, 18.6.1996 annettu julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

19 — Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti, tuomio 28.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1461, 8 kohta). Ks. myös asia C-359/88, Zanetti ym., tuomio 28.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1509, 12 ja 13 kohta).

20 — Ks. asia Vessoso ja Zanetti, tuomion 8 kohta.

21 — Asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1097).

silla ja yrityksillä on oltava tähän erityinen lupa (10 artikla).

41. Seuraavia kansallisten tuomioistuinten esiin tuomia seikkoja voidaan käsitellä yhdessä. Pretura di Pescara haluaa pääasiallisesti tietää, mitä merkitystä on sillä, että aine voi olla oikeustoimen kohteena tai noteerattu julkisissa tai yksityisissä tavarapörsseissä. Kuten jo olen esittänyt, pääasiassa kyseessä olevissa asetuksissa jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty jäämät, joita noteerataan tavarapörssissä tai kauppakamarin taikka teollisuuden järjestöjen ylläpitämissä virallisissa hinnastoissa. Pretura di Ternin seuraava kysymys koskee sitä, missä määrin jätteen käsite ulottuu tuotanto- ja kulutusketjujen jäämiin.

42. Ennen näiden kysymysten käsittelemistä on tarpeen tutkia hieman aikaisempia tapauksia tarkemmin yhteisön oikeudessa olevan jätteen käsitteen ulottuvuutta. Tässä yhteydessä voi olla avuksi, että tutkitaan yhteisöjen tuomioistuimelle jätettyjä huomautuksia. Kirjallisia huomautuksia ovat jättäneet Anselmo Savini, Tanskan, Ranskan, Italian, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio. Ranskan hallitusta lukuun ottamatta kaikki edellä mainitut esittivät myös suullisia huomautuksia istunnossa.

43. Anselmo Savinin mukaan aineen tuottaja tai haltija ei hävitä tai aio hävittää ainetta, jos hän käsittelee sitä normaaliin kaupalliseen kiertoon kuuluvana aineena. Savini väittää, että kun (kuten tässä tapauksessa) romumetalli sopii mainiosti korvaavaksi raaka-aineeksi (esimerkiksi raakakuparin tai raakaraudan sijaan), se ei ole jätettä, ja asiaan ei pitäisi vaikuttaa se, meneekö aine sulattoon suoraan vai yhden tai useamman tähän erikoistuneen välittäjän kautta, joka ei muuta aineen koostumusta. Vaikka Savini myöntää, että mitä tahansa ainetta, jos se hävitetään, voidaan pitää jätteenä siitä riippumatta, noteerataanko sitä kaupallisessa hinnastossa, hän katsoo, että kaupallisessa hinnastossa olevat aineet ovat melkeinpä poikkeuksetta aineita, jotka voidaan käyttää sellaisenaan joko raaka-aineina tai lopputuotteina.

44. Tanskan hallitus sitä vastoin katsoo, että kaikki jäämät kuuluvat jätteen käsitteen alaan. Jäämät ovat jo määritelmänsä mukaisesti aineita, joiden muodostumiseen ei pyritä tuotantoprosessissa. Niillä ei ole vakiintunutta taloudellista arvoa. Niiden käyttö riippuu siitä, onko niille markkinoita. Tanskan hallitus lisää, että vaarattomalta vaikuttava aine voi olla ympäristölle vaarallista.

45. Ranskan hallitus ei ilmaise kantaansa näin selvästi, mutta näyttää myös pitävän jätteen käsitettä laajana ja huomauttaa, että jäte

— jäämät mukaan lukien — on jätettä, kunnes se on hyödynnetty.

46. Italian hallitus katsoo, että yhteisön uudessa jätteen käsitteessä paino on pantu subjektiiviselle seikalle eli haltijan päätökselle hävittää aine tai esine. Italian hallitus lisää, että tämän seikan ulottuvuus on epäselvä ja että muutetun jätedirektiivin 18 artiklan mukainen komitea tutkii parhaillaan, mitä kriteerejä voitaisiin käyttää, jotta jätteet ja uusioraaka-aineet voidaan erottaa toisistaan. Tämän perusteella Italian hallitus väittää, että on perusteltua pitää aineen käyttämisen mahdollisuutta peruskriteerinä ja jättää jätteen käsitteen alan ulkopuolelle aineet, joiden ominaisuudet tunnetaan ja joita kaupataan normaalisti markkinoilla, tai ainakin olettaa, että tällaiset aineet jäävät jätteen käsitteen ulkopuolelle.

47. Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten kanta on edellisten kantojen välissä. Alankomaiden hallitus korostaa, että termiä "hävittää" käytetään kahdella eri tavalla, koska jätedirektiivi koskee sekä jätehuoltoa että jätteiden hyödyntämistä. Jätedirektiivissä ei mainita yksityiskohtaisesti, milloin ainetta pidetään uusioraaka-aineena ja milloin jätteenä. Jätedirektiivien taustalla olevat ympäristötavoitteet merkitsevät sitä, että hyvin tiukkojen edellytysten on täytyttävä, ennen kuin jätettä voidaan pitää uusioraaka-aineena, ja että tämä on mahdollista ainoastaan poikkeustapauksissa. Alankomaissa tätä tarkoitusta varten on laadittu seuraavat kriteerit: aine on kuljetettava suoraan tuottajalta henkilölle, joka käyttää sen uudelleen; aine pitää käyttää sataprosenttisesti tuotantoprosessissa; aineeseen ei saada kohdistaa toimenpiteitä, jotka ovat verrattavissa käytössä olevaan jätehuoltoon tai käytössä oleviin hyödyntämistoimiin. Tällaisessa tapauksessa ainetta ei välttämättä luokitella jätteeksi. Alankomaiden hallitus korostaa kuitenkin, että aine luokitellaan jätteeksi, jos sitä pitää esikäsitellä jollakin tavalla, ennen kuin se voidaan käyttää tuotantoprosessissa. Alankomaiden hallitus esittää esimerkkeinä uusioraaka-aineista voimalasta peräisin olevan kipsin, jota käytetään uuden kipsin sijasta rikinpoistotarkoituksiin, ja puhtaat murskatut munankuoret, joita voidaan käyttää lannoitteena käsittelemättä tai muokkaamatta niitä mitenkään.

48. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että ainetta on pidettävä jätteenä, jos se poistuu normaalista kaupallisesta kierrosta tai normaalista käyttöketjusta ja jos siihen kohdistetaan jokin liitteessä II B tarkoitettujen hyödyntämistoimien kaltainen toimi, eli asiasta on päätettävä tapauskohtaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta valottaa näkemystään pääasioiden oikeudenkäyntien tosiseikkojen avulla. Esimerkiksi romumetallin osalta Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että metallijäämät, joita voidaan käyttää suoraan raaka-aineena käsittelemättä niitä edelleen, sekä korkealaatuinen teräs ja rautaa sisältämätön romu, joka täyttää masuunissa sulattamisen asettamat tekniset vaatimukset, eivät ole jätettä. Yhdistynyt kuningaskunta huomaut-

taa kuitenkin, että käytännössä useimmissa tapauksissa ainetta on muokattava ennen kuin sulatus on mahdollista.

49. Komissio vastustaa tällaisia taloudelliseen jatkuvuuteen tai käyttöketjuun perustuvia käsitteitä ja kannattaa sen sijaan tapauskohtaista arviointia, joka perustuu lainsäädännön laajaan tulkintaan.

50. Näitä väitteitä on arvioitava jätteen käsitteelle jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa annetun määritelmän perusteella. Tämän mukaan jätteellä tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija "hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään". Mielestäni ei juurikaan hyödytä arvioida sitä, mitä "hävittämisellä" normaalisti tarkoitetaan. Jätedirektiivin säännöksien ja erityisesti 4 ja 8—12 artiklan sekä liitteiden II A ja II B perusteella on selvää, että jätteen käsite ja jätedirektiivin sääntelyjärjestelmä ulottuvat sekä aineisiin ja esineisiin, joista huolehditaan, että aineisiin ja esineisiin, jotka hyödynnetään. Tämän vuoksi 1 artiklan a alakohdassa olevassa jätteen määritelmässä käytetyllä termillä "hävittää" on erityismerkitys siten, että se käsittää sekä jätehuollon että hyödyntämistoimet. Jätteen käsitteen ala määräytyy siis sen mukaan, mitä huolehtimistoimilla ja hyödyntämistoimilla tarkoitetaan.

51. Näitä termejä ei kuitenkaan valitettavasti ole määritelty tyhjentävästi, mikä ei kuitenkaan liene vältettävissä. Liitteessä II A luetellaan huolehtimistoimet "sellaisina, kuin ne esiintyvät käytännössä", ja samalla tavoin liitteessä II B "on tarkoitus luetella hyödyntämistoimet sellaisina, kuin ne suoritetaan käytännössä". Sanamuodosta ilmenee, että luettelot ovat esimerkinomaisia ja perustuvat saatuihin kokemuksiin.

52. Itse termistä "hyödyntämistoimet" ja edellä mainitusta liitteessä II B olevasta luettelosta voidaan kuitenkin päätellä, että hyödyntämisellä tarkoitetaan prosessia, jolla tavarat palautetaan entiseen asuunsa tai muokataan uudelleen käytettäviksi tai jolla tietyt käyttökelpoiset osat irrotetaan tai jolla niitä tuotetaan. Kuten Italian, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat esittäneet, tästä seuraa, että toiselle henkilölle luovutettuja tavaroita, joita käytetään edelleen samassa muodossa, ei hyödynnetä direktiivin tarkoittamassa merkityksessä. [22] Jos siis käytetty moottoriajoneuvo myydään toiselle henkilölle moottoriajoneuvona käyttöä varten, se ei ole jätettä.

22 — Ks. myös Fluck, J., "The term 'waste' in EU law", *European Environmental Law Review*, 1994, s. 79. Fluckin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kannan oikeellisuudesta ks. Cheyne, I. ja Purdue, M., "Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste", *Journal of Environmental Law*, 1995, s. 149.

53. Jätedirektiivissä oleva implisiittinen ero niiden tavaroiden välillä, joita käytetään edelleen samassa muodossa, ja niiden tavaroiden välillä, joihin kohdistetaan hyödyntämistoimia, näyttää kuitenkin olevan melko keinotekoinen. On varmasti helppo todeta, että hyödyntämistä on esimerkiksi rikkinäisistä pulloista peräisin olevan lasin kierrättäminen palauttamalla se sulatettavaksi. Tämän voidaan todeta olevan hyödyntämistoimi, koska sen avulla olemassa olevan lopputuotteen osia käytetään uuden lopputuotteen tuotantoon. Joissakin muissa tapauksissa sen sijaan voi olla vaikea erottaa toisistaan hyödyntäminen ja raaka-aineiden tai välituotteiden jatkojalostus. Tämä pätee erityisesti jäämiin ja tuotantoprosessien sivutuotteisiin. Vaikka liitteessä II B ei nimenomaisesti viitata jäämiin, ne mainitaan erikseen jätteiden luokkana liitteessä I. On selvää, että jos jäämien haltija hävittää ne, ne ovat jätettä. Kuitenkin analogiapäätelmänä liitteessä II B mainittujen toimenpiteiden perusteella voidaan todeta, että myös jäämän siirtoprosessi, jossa se tai osia siitä muokataan käyttökelpoiseksi raaka-aineeksi, on liitteessä tarkoitettu hyödyntämistoimi. Jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädetäänkin, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen "jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai *jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita*" (kursivointi tässä). Lisäksi useat liitteessä II B mainituista toimista, kuten R 1 (Liuottimien talteenotto), R 2 (Orgaanisten aineiden, joita ei käytetä liuottimina, kierrätys tai talteenotto) ja R 3 (Metallien ja metalliyhdisteiden kierrätys tai talteenotto), voivat koskea teollisuusprosessien jäämien hyödyntämistä. Näin ollen olen samaa mieltä Ranskan hallituksen kanssa siitä, että jollei jäämää voida käyttää normaalissa teollisuusprosessissa ilman, että siihen on kohdistettu liitteessä II B mainittuja hyödyntämistoimia, jäämä on jätettä, kunnes se on hyödynnetty.

54. Ongelmana kuitenkin on, että ero jätteen hyödyntämisen ja normaalin raaka-aineen muokkaamisen välillä on hatara. Taloudelliselta kannalta katsottuna hyödynnettäväksi ja teollisuusprosessissa korvaavana raaka-aineena käytettäväksi tarkoitettu jäte on raaka-ainetta jo ennen kuin se on hyödynnetty. Esimerkkinä voidaan ajatella, että tuottaja voi markkinatilanteen mukaan siirtyä käyttämään korvaavaa raaka-ainetta ja jopa muuttaa tuotantoprosessin sellaiseksi, että siinä voidaan suoraan käyttää jäämää tai sivutuotetta, jolloin tuottaja yhdistää hyödyntämistoimen normaaliin prosessiin. Vastaavasti saattaa olla, että valmistaja joutuu käsittelemään tai jalostamaan luonnosta saatua primaarista raaka-ainetta ennen kuin sitä voidaan käyttää tuotantoprosessissa; tätä ei kuitenkaan luultavasti pidettäisi hyödyntämisprosessina.

55. Jätedirektiivin tulkinnassa ja soveltamisessa vaikeaa onkin se, että hyödyntämistoimen käsitettä, johon jätteen käsite osin perustuu, ei ole jätedirektiivissä määritelty tyhjentävästi, ja sitä voi tästä syystä olla joissakin tapauksissa vaikea soveltaa. Lisäksi ongelmana on kehäpäätelmä: hyödyntämistä voi olla vain, jos on jätettä, ja jätteen käsite

perustuu hyödyntämiseen. Mielestäni ongelmaa ei voida ratkaista tyhjentävällä määritelmällä vaan ratkaisemalla kysymys tapauskohtaisesti, toisin sanoen on tutkittava, kohdistaako esineen tai aineen haltija siihen liitteessä II B lueteltuja tai niitä vastaavia toimenpiteitä tai aikooko hän kohdistaa siihen tällaisia toimenpiteitä.

56. Toisin kuin komissio, katson Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten tavoin olevan täysin jätedirektiivin mukaista, että normaaliin kaupalliseen kiertoon kuuluvat tavarat ja jätteet voidaan erottaa toisistaan tutkimalla, kohdistetaanko esineeseen tai aineeseen hyödyntämistoimia. Samaa mieltä komission kanssa olen siitä, että tapauskohtainen lähestymistapa on tiettyyn rajaan asti tarpeen. Katson kuitenkin, että komissio näyttää sivuuttavan sen, että jäsenvaltiot näkevät tarpeelliseksi asettaa jätedirektiivin päivittäistä soveltamista koskevia käytännön sääntöjä ja ohjeita, jotta yksityisillä olisi tarpeellisessa määrin oikeusvarmuus. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kansallisten täytäntöönpanosäännösten rikkomisesta saattaa johtua rikosoikeudellisia seuraamuksia. Jätedirektiivissä oleva jätteen määritelmä on epätarkka ja rajaamaton, ja on selvää, että jäsenvaltioiden on ollut vaikea soveltaa sitä erilaisiin tilanteisiin, joita käytännössä saattaa ilmetä. Italian hallitus on todennut, että uusioraaka-aineiden ja jäämien erottamisen ongelmasta on keskusteltu jätedirektiivin 18 artiklan mukaan perustetussa komiteassa. Niin kauan kuin jätedirektiivi säilyy nykyisessä muodossaan, jäsenvaltioille on mielestäni tiettyyn rajaan asti jätettävä mahdollisuus kehittää yksityiskohtaisempia kriteerejä siihen, miten termiä "hyödyntämistoimi" sovelletaan erilaisiin tilanteisiin, joita käytännössä saattaa ilmetä. Tällainen näkökanta on sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välistä toimivallan jakoa koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa. On kansallisten tuomioistuinten tehtävä soveltaa jätedirektiiviä rajatapauksiin, joita saattaa olla käytännössä paljonkin. Yhteisöjen tuomioistuimen rooliin kuuluu ainoastaan antaa kansallisille tuomioistuimille apua niiden tulkintaongelmissa. Tämän osalta on selvää, että jätteen käsitettä on tulkittava laajasti, koska tavoitteena on turvata korkeatasoinen ympäristönsuojelu, ja että käsite kattaa esineet tai aineet, vaikka niillä on taloudellista arvoa ja vaikka ne on tarkoitettu käytettäväksi uudelleen, jos niihin on ensin kohdistettava liitteessä II B mainittuja tai niiden kaltaisia hyödyntämistoimia.

57. Lienee itse asiassa tarpeetonta, että nyt käsiteltävänä olevissa asioissa tutkittaisiin, onko jäsenvaltioille jätetty liikkumavaraa, sillä on selvää, että Italian asetukset, joihin ennakkoratkaisukysymykset liittyvät, ovat jätedirektiivin vastaisia. Jäämää ei voida jättää jätedirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle vain siksi, että sitä noteerataan kauppatavarana tavarapörssissä tai kauppakamarin taikka teollisuuden järjestöjen ylläpitämissä virallisissa hinnastoissa. Vaikka aineella olisi tunnistettavat markkinat, tämän perusteella ei voida olettaa, että aine ei olisi jätettä. Jäte-

direktiivin mukaan ainoa peruste on se, kohdistetaanko kyseiseen aineeseen liitteessä II A tai II B mainittuja huolehtimis- tai hyödyntämistoimia.

58. Olen myös eri mieltä Anselmo Savinin sen käsityksen kanssa, jonka mukaan esineen tai aineen luokittelu riippuu siitä, millä tavalla sen haltija käsittelee sitä. Sillä ei ole mielestäni merkitystä, että romumetallin myyjä pitää romua tavarana, jota se myy normaalisti yritystoiminnassaan ja johon se soveltaa normaalia laskutus- ja kirjanpitokäytäntöä. Esimerkiksi uusia akkuja autoihin asentavan autokorjaamon liikevaihto saattaa koostua osittain asiakkaiden autoista poistettujen käytettyjen akkujen myynnistä yritykselle, joka ottaa talteen ja regeneroi akkujen sisältämän hapon. Vanhojen akkujen myynnin tuotto voi jopa vaikuttaa uusien akkujen hinnoitteluun. Erimielisyyttä ei kuitenkaan vallitse siitä, etteikö akkujen sisältämien happojen regenerointi olisi liitteessä II B olevassa R 5 kohdassa mainittu hyödyntämistoimi ja etteivätkö tähän tarkoitukseen käytetyt vanhat akut olisi jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä, ja näin on huolimatta siitä, miten autokorjaamo käsittelee tällaista myyntiä kirjanpidossaan ja budjetissaan.

59. Toisaalta en myöskään yhdy siihen Tanskan hallituksen esittämään näkökantaan, jonka mukaan jätettä ovat kaikki jäämät, jotka eivät ole tuotantoprosessin ensisijaisena tavoitteena. Hyväksyn sen Tanskan hallituksen väitteen, että vaarattomalta vaikuttava jäämäaine voi olla ympäristölle vaarallista ja että tällaisilla aineilla ei ole vakiintunutta taloudellista arvoa. Sama voi kuitenkin koskea aineita, jotka ovat tuotantoprosessin ensisijaisena tavoitteena. Jätedirektiivillä ei ole tarkoitus säännellä kaikkien ympäristölle mahdollisesti vahingollisten tuotteiden jalostusta, kuljetusta ja varastointia — siinä säännellään ainoastaan jätettä eli aineita tai esineitä, jotka hävitetään tai jotka hyödynnetään. Lisäksi katson, että käytännössä on mahdotonta soveltaa tuotantoprosessin ensisijaisena tavoitteena olevan tuotteen käsitettä. Tuotantoprosessista voi syntyä eri markkinoille useita tuotteita, joiden markkina-arvo vaihtelee.

60. Käsittelen vielä Pretura di Ternin ensimmäistä kysymystä seuraavia kysymyksiä. Näihin kysymyksiin vastattaessa on nähdäkseni pidettävä mielessä se keskeinen seikka, että pääasioiden oikeudenkäyntien syytetyt haluavat, että kyseessä olevat aineet määritellään uudelleen käytettäviksi jäämiksi eikä huolehdittavaksi tarkoitetuksi jätteeksi, jotta heihin ei sovellettaisi presidentin asetuksen 915/82 säännöksiä. Preturalle esitettävä tärkein seikka on tämän vuoksi se, että yhteisön lainsäädännössä ei ole erillistä uudelleen käytettävien jäämien luokkaa ja että huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitettu aine kuuluu jätelainsäädännön alaan. Olen suurin piirtein samaa mieltä komission kirjallisissa huomautuksissaan näiden kysymysten osalta esittämien näkemysten kanssa (tietyin varauksin, koska tarkempia tietoja toimenpiteistä ei ole), ja katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi näissä tapauksissa tehdä tarkkaa erottelua huolehtimis- ja hyö-

dyntämistoimiin (erottelu voi vaikuttaa asetuksen N:o 259/93 soveltamiseen, koska asetuksessa on kahdenlaiset säännöt näille toimenpideluokille, kuten olen jo todennut).

61. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Preturan kysymysten toisen osan kolmeen ensimmäiseen kysymykseen yksinkertaisesti siten, että ainoastaan aineiden vaarattomaksi tekemiseen tähtäävä jätteiden neutralointiprosessi, jätteiden sijoittaminen maaston painanteeseen tai penkereeseen ja jätteiden polttaminen ovat huolehtimis- ja hyödyntämistoimia, jotka kuuluvat yhteisön jätelainsäädännön alaan. Vastaavasti ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa viimeiseen kysymykseen todeten, että aine ei jää yhteisön lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään siitä syystä, että se on vain rouhittu muuttamatta sen ominaispiirteitä. Ensi näkemältä toiseksi viimeinen kysymys, joka koskee sitä, voidaanko jäte luokitella uudelleen käytettäväksi jäämäksi "ilman, että sen ominaispiirteet tai käsittelytapa määritetään", on vaikeaselkoinen. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella on kuitenkin ilmeistä, että Preturan ongelmana on, että kansallisissa asetuksissa jätetään uudelleen käytettävät jäämät jätelainsäädännön ulkopuolelle ilman, että uudelleenkäytöstä on mitään takeita. Näin ollen katson, että riittää, kun vastataan, että jos aine on luokiteltu uudelleen käytettäväksi jäämäksi ilman, että sen ominaispiirteet tai käsittelytapa määritetään, siihen ei voida jättää soveltamatta yhteisön jätelainsäädäntöä.

## Ratkaisuehdotus

62. Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi vastattava Pretura circondariale di Pescaran (asia C-224/95) ja Pretura circondariale di Ternin (asiat C-304/94, C-330/94 ja C-342/94) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

*Asia C-224/95*

Yhteisön jätelainsäädäntöä, ja erityisesti neuvoston direktiiviä 74/442/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY), neuvoston direktiiviä 91/689/ETY ja asetusta (ETY) N:o 259/93 sovelletaan kaikkiin aineisiin ja esineisiin, jotka niiden haltija hävittää tai on velvollinen hävittämään, vaikka ne

voidaan käyttää uudelleen ja vaikka ne voivat olla kaupan kohteena tai vaikka niitä noteerataan kauppa-arvon omaavina julkisissa tai yksityisissä tavarapörsseissä.

*Asiat C-304/94, C-330/94 ja C-342/94*

1) Neuvoston direktiivissä 75/442/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY), neuvoston direktiivissä 91/689/ETY ja asetuksessa (ETY) N:o 259/93 oleva jätteen käsite on ymmärrettävä siten, että käsitteen alan ulkopuolelle eivät jää aineet ja esineet, joita voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen. Jäämäainetta, joka syntyy tuotanto- tai kulutusketjuihin liittyvissä tuotanto- tai palamisprosesseissa, on pidettävä jätteenä, ja siihen sovelletaan yhteisön oikeussäännöillä luotua järjestelmää, jos aineen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään sen. Aine hävitetään, kun siitä huolehditaan tai kun se hyödynnetään direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteessä II B mainitulla tai vastaavalla tavalla.

2) Aineiden vaarattomaksi tekemiseen pelkästään tähtäävää jätteiden neutralointiprosessia, jätteiden maaston painanteeseen tai penkereeseen sijoittamista sekä jätteiden polttamista on pidettävä sellaisena jätteistä huolehtimisena tai jätteiden hyödyntämisenä, joka kuuluu yhteisön oikeussääntöjen soveltamisalaan. Vaikka aine olisi luokiteltu uudelleen käytettäväksi jäämäksi ilman, että sen ominaispiirteet tai käyttötapa määritetään, siihen ei silti voida jättää soveltamatta yhteisön oikeutta. Sama koskee jätteen rouhimista.