YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
25 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-192/96,

jonka Nederlandse Raad van State (Alankomaat) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Beside BV ja

I. M. Besselsen

vastaan

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

ennakkoratkaisun Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) sekä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm (esittelevä tuomari) sekä tuomarit G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray ja G. Hirsch,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön virkaa toimittava oikeudellinen neuvonantaja J. G. Lammers,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön osastopäällikkö P. Biering,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ylempi hallitusneuvos B. Kloke,

— Suomen hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, suurlähettiläs H. Rotkirch,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies P. van Nuffel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. S. van den Oosterkamp, Tanskan hallituksen, asiamiehenään P. Biering, ja komission, asiamiehenään P. van Nuffel, 3.7.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.10.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Nederlandse Raad van State on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 31.5.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 4.6.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1; jäljempänä asetus) sekä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi), tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä alankomaalainen yhtiö Beside BV ja tämän johtaja Besselsen sekä toisaalta Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (asunto-, kaavoitus- ja ympäristöministeri, jäljempänä ministeriö) ja joka koskee jätteiden siirtoa.

3 Pääasian oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että jätekauppaa harjoittava Beside BV on hankkinut jätteitä Saksasta ja siirtänyt ne Alankomaihin ilmoittamatta asiasta tuontiviranomaisille. Nämä jätteet varastoitiin erääseen halliin odottamaan myyntiään ja toimitustaan pääasiallisesti Kaukoidässä toimiville muovituotteiden valmistajille.

4 Pääasiassa kyseessä olevat jätteet muodostuvat kahdeksasta erästä, joissa on sekaisin pakkausmuoveja ja muita materiaaleja. Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Alankomaiden kansanterveyden ja ympäristöhygienian tutkimuslaitos) otti näistä jätteistä näytteet ja teki niistä täsmällisen erittelyn.

5 Tästä erittelystä ilmenee, että jätteet eivät olleet tasalaatuisia ja että muovin osuus pakatuista jätteistä vaihteli säkeittäin. Erittelyjen mukaan muovimateriaalien osuus vaihteli tutkituissa neljässä säkissä 58,3 prosentista 92,3 prosenttiin, ja muutoin säkeissä oli paperia, kartonkia, metalleja, puuta sekä muita kuin muovimateriaaleja, esimerkiksi lasia ja tekstiilejä. Lisäksi yhdestä säkistä löydettiin kuusi ammuspatruunaa.

6 Ministeriö ilmoitti Beside BV:lle ja Besselsenille 21.4.1995 päivätyllä kirjeellä, että jätteet oli lähetettävä takaisin lähtöpaikkaansa Saksaan. Tässä päätöksessä jätettiin kantajille mahdollisuus huolehtia itse jätteiden palauttamisesta Saksaan.

7 Beside BV ja Besselsen vaativat yhdessä ministeriötä oikaisemaan tätä päätöstä väittäen, että kyse oli jätteistä, joiden siirto ei ollut ilmoitusvelvollisuuden alainen, joten vaatimus jätteiden palauttamisesta oli siten lainvastainen. Nämä oikaisuvaatimukset hylättiin 29.6.1995 tehdyllä perustellulla päätöksellä, joka on nyt Nederlandse Raad van Statessa vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena.

Sovellettavat säännökset

8 Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä komission päätöksellä 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15) on laadittu yhdenmukaistettu jäteluettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jota kutsutaan "Euroopan jäteluetteloksi". Sitä sovelletaan kaikkiin jätteisiin riippumatta siitä, onko jätteet tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi.

9 Asetuksessa on erikseen "vihreä jäteluettelo" (liite II), "keltainen jäteluettelo" (liite III) ja "punainen jäteluettelo" (liite IV).

10 Asetuksen 3 ja 6 artiklassa säädetään huolehdittaviksi tai hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden osalta, että henkilöllä, joka aikoo siirtää tai siirrättää tällaisia jätteitä, on ennen tätä velvollisuus tehdä sen mukaan, millaisista jätteistä on kyse, ilmoitus tästä siirrosta kyseisille toimivaltaisille viranomaisille.

11 Asetuksen 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisten jätteiden siirtoja, jotka on tarkoitettu ainoastaan hyödynnettäväksi ja jotka sisältyvät asetuksen liitteessä II olevaan vihreään luetteloon.

12 Asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Liitteessä II mainittujen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen seurannan helpottamiseksi näiden siirtojen mukana on oltava seuraavat jätteiden haltijan allekirjoittamat tiedot:

a) haltijan nimi ja osoite,

b) jätteiden tavanomainen kaupallinen nimitys,

c) jätteiden määrä,

d) vastaanottajan nimi ja osoite,

e) direktiivin 75/442/ETY liitteessä II B mainitut toimet, joilla tähdätään jätteen hyödyntämiseen,

f) suunniteltu lähetyspäivä.

2. Edellä 1 kohdassa annettuja tietoja on käsiteltävä luottamuksellisina voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan."

13 Asetuksen liitteessä III olevaan keltaisen luetteloon kuuluvien jätteiden osalta asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kun ilmoituksen tekijä aikoo siirtää yhdestä jäsenvaltiosta toiseen ja/tai yhden tai useamman jäsenvaltion kautta liitteessä III mainittuja hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 25 artiklan 2 kohdan ja 26 artiklan 2 kohdan soveltamista, se ilmoittaa asiasta jätteen vastaanottavan maan toimivaltaiselle viranomaiselle ja osoittaa jäljennöksen ilmoituksesta jätteen lähettäville ja kauttakulkuvaltion toimivaltaisille viranomaisille, samoin kuin vastaanottajalle."

14 Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan mukaan siirto voidaan suorittaa kirjallisen suostumuksen jälkeen tai hiljaisen hyväksymisen perusteella, jos kolmenkymmenen päivän määräajan kuluessa ilmoituksen tekemisestä vastaanottavan, lähettävän ja kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät ole vastustaneet siirtoa.

15 Asetuksen liitteessä IV olevaan punaiseen luetteloon kuuluvien jätteiden siirron osalta asetuksen 10 artiklassa edellytetään ennen suunnitellun siirron toteuttamista saatua kirjallista hyväksyntää.

16 Asetuksen liitteissä olevia vihreää, keltaista ja punaista jäteluetteloa on muutettu neuvoston asetuksen N:o 259/93 liitteiden II, III ja IV muuttamisesta 42 artiklan 3 kohdan mukaisesti 21.10.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/721/EY (EYVL L 288, s. 36) sekä neuvoston asetuksen N:o 259/93 liitteen II mukauttamisesta 42 artiklan 3 kohdan mukaisesti 14.11.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/660/EY (EYVL L 304, s. 15).

17 Asetuksen 26 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti sellaiset jätteiden siirrot ovat lainvastaisia, jotka suoritetaan ilman, että ilmoitus on toimitettu kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille asetuksen mukaisesti.

18 Asetuksen 26 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos ilmoituksen tekijä on vastuussa laittomasta siirrosta, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava, että:

a) ilmoituksen tekijä palauttaa tai tarvittaessa itse toimivaltainen viranomainen palauttaa kyseiset jätteet lähettäjäjäsenvaltioon,

[tai jos tämä ei ole mahdollista,] [1]

b) kyseiset jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan muulla tavalla ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä

kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun toimivaltainen viranomainen on saanut laittoman siirron tietoonsa, tai missä tahansa toimivaltaisten viranomaisten keskenään sopimassa määräajassa.

1 — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen käännös on epätarkka.

Tässä tapauksessa on tehtävä uusi ilmoitus. Mikään lähettäjäjäsenvaltio tai kauttakulkujäsenvaltio ei voi kieltää näiden jätteiden palauttamista, jos vastaanottavan maan toimivaltainen viranomainen esittää palauttamisesta asianmukaisesti perustellun pyynnön sekä selityksen pyynnön syistä."

19 Alankomaissa *Wet milieubeheer*in (ympäristön hallinnosta annettu laki) 10.44 e §:ssä säädetään asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimien seuraamuksista. *Wet milieubeheer*in 18.7 §:n 1 momentista seuraa, että mainittua asetuksen säännöstä rikottaessa ministeriöllä on oikeus ryhtyä "hallinnollisiin toimenpiteisiin lainmukaisen tilanteen palauttamiseksi" ja määrätä jätteiden lähettämisestä takaisin lähtöpaikkaansa.

Ennakkoratkaisukysymykset

20 Selvittääkseen, oliko ministeriöllä oikeus tehdä riidanalaiset päätökset asetuksen 26 artiklan 2 kohdan perusteella, kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kolme kysymystä:

"1) Onko Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL 1993, L 30, s. 1) liitteessä III, sellaisena kuin se on muutettuna, mainittua koodin AD 160 käsitettä 'yhdyskunta/kotitalousjätteet' tulkittava siten, että siihen kuuluu myös jäte, joka koostuu suurelta osin asetuksen liitteessä II mainituista kiinteistä muovimateriaalijätteistä mutta myös muista liitteessä II mainituista eri materiaaleista sekä vähäisestä määrästä materiaaleja, joita ei ole mainittu tässä liitteessä?

2) a) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL 1975, L 194, s. 47) liitteessä II B, sellaisena kuin se on muutettuna, olevaa ilmaisua 'johonkin tässä liitteessä mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen' tulkittava siten, että sillä ei tarkoiteta ainoastaan varastointia yrityksessä, jossa jokin muista liitteessä mainituista toiminnoista tapahtuu, vaan myös varastointia odottamaan kuljetusta tällaiseen yritykseen, ja riippumatta siitä sijaitseeko yritys yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella?

b) Jos tämän kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan myöntävästi, niin millaiset tiedot, jos ilmoitusta ei ole tehty, on vähintäänkin oltava käytettävissä, jotta voitaisiin katsoa, että kysymys on tosiasiallisestikin hyödyntämisestä?

3) Jos kysymyksiin 1 ja 2 a vastataan myöntävästi, seuraako asetuksen 26 artiklan 2 kohdan kolmannesta virkkeestä, että tässä säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa myös vastaanottavalla toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus tai toimivalta siihen, mitä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä tämän säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaisesti?"

Ensimmäinen kysymys

Ensimmäisellä kysymyksellään Nederlandse Raad van State kysyy lähinnä, onko asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 94/721/EY, liitteen III keltaisen luettelon koodin AD 160 ilmaisua "yhdyskunta/kotitalousjätteet" tulkittava

siten, että siihen kuuluvat yhtäältä jätteet, jotka koostuvat suurelta osin mainitun asetuksen liitteen II vihreässä luettelossa tarkoitetuista jätteistä, joiden seassa on tämän luettelon muihin luokkiin kuuluvia jätteitä, ja toisaalta vihreässä luettelossa tarkoitetut jätteet, joiden seassa on vähäinen määrä materiaaleja, joita ei mainita tässä luettelossa.

22 Alankomaiden hallitus katsoo, että jätteiden alkuperä on lähtökohtaisesti ratkaiseva niiden luokittelun kannalta. Ottaen huomioon kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä pääasiassa kyseessä olevien jätteiden alkuperä niiden pitäisi kuulua asetuksen keltaisessa luettelossa tarkoitettuun luokkaan "AD 160 yhdyskunta/kotitalousjätteet". Toissijaisesti se huomauttaa, että kyseisiä jätteitä ei missään tapauksessa voi pitää asetuksen vihreään luetteloon kuuluvina.

23 Tanskan hallituksen mukaan alkuperältään yhdyskuntien tai kotitalouksien jätteiden erää voidaan pitää "vihreinä jätteinä" ainoastaan siinä tapauksessa, että kyse on tasalaatuisesta erästä, joka kokonaisuudessaan kuuluu johonkin asetuksen vihreän luettelon luokista. Tämä johtopäätös on sen mukaan tehtävä asetuksen sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ja ottaen huomioon se, että jätesiirtojen valvonnan on oltava sekä tehokasta että ympäristön vaatimuksiin sopeutettua.

24 Suomen hallituksen mielestä kotitalouksista erilliskerättyä jätettä ei tulisi luokitella keltaisen luettelon luokkaan AD 160 "yhdyskunta/kotitalousjätteet". Erilliskerätyt jätteet voitaisiin luokitella vihreään luetteloon, jos ne ovat riittävän puhtaita ja tasalaatuisia.

25 Saksan hallitus katsoo, että se, että jätteet ovat peräisin kunnallis- tai yksityistalouksista, ei yksistään riitä osoittamaan, että ne olisi luokiteltava keltaisen jäteluettelon koodiin "AD 160 yhdyskunta/kotitalousjätteet". Myös kotitalous- ja yhdys-

kuntajätteet voidaan luokitella vihreään luetteloon silloin, kun ne kerätään erikseen ja mahdollisesti lajitellaan tiettyjen materiaalien perusteella.

26 Komission mukaan jäte-erän voidaan katsoa olevan muuta kuin "yhdyskunta/kotitalousjätettä" ainoastaan, jos seulonnan perusteella erä kokonaisuudessaan voidaan luokitella muun otsikon alle. Niin kauan kuin seulonta on riittämätöntä, jätteet kuuluvat luokkaan "yhdyskunta/kotitalousjätteet", vaikka erään kuuluvat eri tuotteet kuuluisivat kukin jonkin vihreän luettelon otsikon alle. Kansallisten viranomaisten ja riitatapauksessa asiaa käsittelevän tuomioistuimen on määritettävä, onko erään kuuluvia jätteitä pidettävä tasalaatuisina tai sekajätteinä.

27 Aluksi on todettava, että asetuksen 2 artiklan a alakohdassa olevalla viittauksella direktiivin 1 artiklan a alakohtaan jätteen käsitteelle on otettu käyttöön yhteinen määritelmä ja että tämä artikla on jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta (yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3561, 46 kohta).

28 Jätteet, joita tarkoitetaan Euroopan jäteluettelon nimikkeessä "20 00 00 yhdyskuntajätteet ja vastaavankaltaiset kaupan, teollisuuden ja muiden laitosten jätteet, mukaan lukien erikseen kerätyt jakeet", heijastavat yhdyskunta- ja kotitalousjätteiden alkuperän ja koostumuksen moninaisuutta. Tämä otsikko sisältää muun muassa nimikkeen "20 01 00 erikseen kerätyt jakeet" ja siihen kuuluvina alanimikkeet "20 01 03 pienet muovijätteet", "20 01 04 muut muovijätteet", "20 01 05 pienet metalliesineet (säilykepurkit jne.)", "20 01 07 puu", "20 01 10 vaatteet" ja "20 01 11 tekstiilit". Nimikkeeseen "20 03 00 muut yhdyskuntajätteet" sisältyy alanimike "20 03 01 seoksena olevat yhdyskuntajätteet".

29 On korostettava, että jäte-erää luokiteltaessa jätteiden alkuperä ei sinänsä ole ratkaiseva jätteiden luokittelulle johonkin asetuksen liitteissä II, III ja IV olevaan vihreään, keltaiseen tai punaiseen luetteloon.

30 Siten yhdyskunnista tai kotitalouksista peräisin olevat jätteet, jotka on kerätty erikseen ja jotka kuuluvat Euroopan jäteluettelon alanimikkeeseen "20 01 03 pienet muovijätteet", voivat koostumuksensa perusteella kuulua vihreän jäteluettelon otsikon "GH kiinteät muovijätteet" alle.

31 Sitä vastoin tällaiset jätteet, jotka ovat sekoittuneet muihin vihreän tai keltaisen luettelon jätteisiin — ja joita ei siten ole kerätty erikseen — kuuluisivat mahdollisesti Euroopan jäteluettelon alanimikkeeseen "20 03 01 seoksena olevat yhdyskuntajätteet", ja ne kuuluisivat saastuneisuutensa mukaan asetuksen keltaisessa luettelossa tarkoitettuun koodiin "AD 160 yhdyskunta/kotitalousjätteet".

32 Näin ollen "yhdyskunta/kotitalousjätteiden" ei voida katsoa olevan muita kuin "keltaisia jätteitä" eivätkä ne siten kuulu vihreään luetteloon, ellei niitä ole kerätty erikseen tai ellei niitä ole soveltuvasti lajiteltu.

33 Kuten jätteiden vihreän luettelon johdannosta ilmenee, jätteitä ei siitä huolimatta, että ne on mainittu vihreässä luettelossa, saa siirtää vihreinä jätteinä, jos ne ovat siinä määrin muiden aineiden saastuttamia, että a) jätteisiin liittyvä riski on riittävän suuri niiden sisällyttämiseksi keltaiseen tai punaiseen luetteloon, tai b) jätteen talteen ottaminen ympäristön kannalta turvallisella tavalla estyy.

34 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 94/721/EY, liitteen III keltaisen luettelon koodin AD 160 ilmaisua "yhdyskunta/kotitalousjätteet" on tulkittava siten, että siihen kuuluvat yhtäältä jätteet, jotka koostuvat suurelta osin mainitun asetuksen liitteen II vihreässä luettelossa tarkoitetuista jätteistä, joiden seassa on tämän luettelon muihin luokkiin kuuluvia jätteitä, ja toisaalta vihreässä luettelossa tarkoitetut jätteet, joiden seassa on vähäinen määrä materiaaleja, joita ei mainita tässä luettelossa.

Toisen kysymyksen a kohta

35 Toisen kysymyksensä a kohdalla kansallinen tuomioistuin kysyy lähinnä, kattaako direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, liitteessä II B olevan R 13 kohdan viittaus materiaalin varastoimiseen paitsi ne tapaukset, jolloin varastointi tapahtuu yrityksessä, jossa muut tässä liitteessä tarkoitut toimet on toteutettava, myös ne tapaukset, jolloin varastointi edeltää kuljetusta tällaiseen yritykseen, ja riippumatta siitä, sijaitseeko kyseinen yritys yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella.

36 Alankomaiden ja Tanskan hallitukset sekä komissio katsovat, että ottaen huomioon direktiivin liitteiden II A ja II B sanamuoto, varastointia, joka edeltää kuljetusta yritykseen, joka toteuttaa näissä liitteissä kuvaillut toimet, on myös pidettävä varastointina, joka edeltää yhtä näistä toimista.

37 Suomen hallituksen mukaan varastointi muualle kuin yritykseen, jossa jäte pitää käsitellä, on myös direktiivin liitteessä II B olevassa R 13 kohdassa tarkoitettu hyödyntämistoimi eli "johonkin tässä liitteessä mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikalla ennen keräämistä".

38 Aluksi on todettava, että varastointi mainitaan nimenomaisesti sekä huolehtimistoimien että hyödyntämistoimien määritelmissä. Huolehtimisen ja hyödyntämisen määritelmien osalta asetuksessa viitataan direktiiviin (ks. asetuksen 2 artiklan i ja k alakohta sekä 1 artiklan e ja f alakohta samoin kuin direktiivin liitteet II A ja II B).

39 Direktiivin liitteessä II A olevan D 15 kohdan määritelmän mukaan huolehtimistoimena pidetään varastoimista ennen jotain tässä liitteessä mainituista toimista, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikassa ennen keräilyä. Liitteessä II B olevassa R 13 kohdassa määritellään hyödyntämiseen tähtääväksi toimeksi johonkin liitteessä II B mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikalla ennen keräämistä.

40 Liitteissä II A ja II B ei säädetä, että ollakseen huolehtimistoimi tai hyödyntämistoimi jätteiden varastoinnin on tapahduttava siinä laitoksessa, jossa muut näissä liitteissä mainitut toimet on tarkoitus toteuttaa. Sitä vastoin tässä suhteessa ei ole sallittua varastointi jätteen tuottamispaikassa, mikä tarkoittaisi, että jätettä ei ole ollenkaan siirretty. Lisäksi asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "ilmoituksessa on oltava siirron kaikki mahdolliset välivaiheet lähetyspaikasta lopulliseen määränpäähän".

41 Koska vaaraa ympäristölle tai ihmisten terveydelle aiheutuu sekä jätteiden hyödyntämisestä tai niistä huolehtimisesta että niiden siirtämisestä, sillä, varastoidaanko tietty jäte-erä paikkaan, jossa lopullinen hyödyntäminen tapahtuu, vaiko muualle, ei ole merkitystä. Siirrosta ilmoittaminen on joka tapauksessa välttämätöntä.

42 Vielä on korostettava, että koska huolehtimisen ja hyödyntämisen määritelmät eivät sisällä mitään maantieteellistä rajoitusta, jolloin asetusta sovelletaan vientiin yhteisön ulkopuolelle, sillä, tapahtuuko varastointia seuraava hyödyntämistoimi yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella, ei ole merkitystä.

43 Siten viittaus direktiivin liitteessä II B tarkoitettuun materiaalin varastoimiseen kattaa myös tapaukset, joissa varastointi edeltää kuljetusta yritykseen, jossa hyödyntämistoimet on toteutettava, ja riippumatta siitä, sijaitseeko tämä yritys yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella.

44 Näin ollen toisen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, liitteessä II B olevan R 13 kohdan viittaus materiaalin varastoimiseen kattaa paitsi ne tapaukset, jolloin varastointi tapahtuu yrityksessä, jossa muut tässä liitteessä tarkoitut toimet on toteutettava, myös ne tapaukset, jolloin varastointi edeltää kuljetusta tällaiseen yritykseen, ja riippumatta siitä, sijaitseeko kyseinen yritys yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella.

Toisen kysymyksen b kohta

45 Toisen kysymyksensä b kohdalla kansallinen tuomioistuin kysyy lähinnä, mitä selvityksiä toimivaltaisen viranomaisen on tavallisesti vähintäänkin edellytettävä voidakseen todeta, että "vihreät jätteet" on tarkoitettu hyödynnettäviksi, jos ilmoitusta ei ole tehty.

46 Alankomaiden hallituksen mukaan lainvastaisessa tilanteessa, jolloin ilmoitusta ei ole tehty, olisi esitettävä ainakin asetuksen 11 artiklassa tarkoitetut asiakirjat. Jos kyse on väliaikaisesta varastoinnista, tiedot lopullisesta määränpäästä pitäisi olla käytettävissä.

47 Tanskan hallituksen mielestä vastaanottajan ja sen yrityksen, joka huolehtii jätteiden lopullisesta hyödyntämistä, välillä on oltava sopimus tai tähän verrattava asiakirja, jolla taataan, että hyödyntäminen tapahtuu asetuksen säännösten mukaisesti. Asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa toimivaltaisille viranomaisille annetaan oikeus vaatia lisätietoja ja lisäasiakirjoja.

48 Saksan hallitus on sillä kannalla, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus tarkistaa ainakin se, että väitettä suunnitellusta myöhemmästä hyödyntämisestä on pidettävä vähintäänkin uskottavana, edellyttää, että direktiivin liitteessä II B olevassa R 13 kohdassa olevan maininnan "johonkin tässä liitteessä mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikalla ennen keräämistä" lisäksi ilmoituslomakkeella annetaan suunnitellusta myöhemmästä hyödyntämistoimesta myös muita tietoja, jotka kattavat asetuksen 6 artiklan 5 kohdassa vaaditut seikat.

49 Suomen hallitus katsoo, että toimivaltaisella viranomaisella on oltava käytettävissään tieto jätteen lopullisen hyödyntämisen paikasta ja menetelmästä, jotta se voisi varmistua siitä, että toiminto täyttää R 13 kohdan hyödyntämisedellytykset ja että jätteen siirto ei ole ristiriidassa asetuksen säännösten, erityisesti sen 17 artiklan kanssa.

50 Komission mukaan toiseen kysymykseen ei voida antaa suoraa vastausta, koska kysymys on aina asetuksen 26 artiklassa tarkoitetusta lainvastaisesta siirrosta, jos

keltaiseen luetteloon sisältyviä jätteitä siirretään yhteisön sisällä tekemättä niistä ilmoitusta kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille.

51 Tältä osin on todettava, että asetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan hyödynnettäviksi tarkoitettujen "vihreiden jätteiden" siirtojen seurannan helpottamiseksi näiden siirtojen mukana on oltava jätteiden haltijan antamat tietynlaajuiset tiedot. Lisäksi asetuksen 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään, että tällaisiin jätteisiin sovelletaan direktiivin kaikkia säännöksiä; näiden jätteiden on erityisesti oltava tarkoitettu käsiteltäviksi ainoastaan sellaisissa laitoksissa, jotka ovat saaneet direktiivin 10 ja 11 artiklan mukaisesti asianmukaisen toimiluvan.

52 Sitä vastoin hyödynnettäviksi tarkoitettujen "keltaisten jätteiden" osalta asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ilmoituksen tekijä täyttää kuljetusasiakirjan ja liittää siihen toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä lisätietoja ja lisäasiakirjoja. Asetuksen 6 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ilmoituksen tekijän on annettava kuljetusasiakirjassa tietoja erityisesti tietyistä seikoista, kuten jätteen vastaanottajasta, hyödyntämislaitoksen sijainnista ja sen luvan lajista ja voimassaoloajasta, jonka nojalla laitos toimii, sekä direktiivin liitteessä II B tarkoitetuista hyödyntämistoimista.

53 On lisättävä, että koska "vihreiden jätteiden" erän varastointia ei pidetä hyödyntämistoimena, ellei se edellä tällaista toimea, tällaisten selvitysten tulee koskea lopullista hyödyntämistoimea, vaikka sen pitäisi tapahtua yhteisön ulkopuolella.

54 Jotta asetuksen taustalla oleva ympäristönsuojelutavoite siten voidaan ottaa huomioon, toimivaltaisten viranomaisten on pääsääntöisesti voitava edellyttää ainakin

asetuksen 11 artiklassa tarkoitettuja tietoja silloin, kun kyse on hyödynnettäviksi tarkoitetuista "vihreistä jätteistä", joista ei ole tehty ilmoitusta.

55 Näin ollen toisen kysymyksen b kohtaan on vastattava, että jos ilmoitusta ei ole tehty, asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot ovat ne vähimmäisselvitykset, joita toimivaltainen viranomainen voi vaatia voidakseen todeta, että "vihreät jätteet" on tarkoitettu hyödynnettäviksi.

Kolmas kysymys

56 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy lähinnä, onko asetusta tulkittava siten, että vastaanottava jäsenvaltio voi ryhtyä yksipuolisesti jätteiden takaisin lähettämiseen lähettäjäjäsenvaltioon ilman tälle jäsenvaltiolle ensin osoitettua ilmoitusta asiasta, ja voiko lähettäjäjäsenvaltio kieltää jätteiden palauttamisen, jos vastaanottava jäsenvaltio esittää tästä asianmukaisesti perustellun pyynnön.

57 Alankomaiden, Tanskan ja Suomen hallitukset katsovat EY:n perustamissopimuksen 5 ja 130 r artiklaan sekä direktiivin ja asetuksen 26 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen teleologiseen tulkintaan vedoten, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oltava itsenäinen toimivalta palauttaa jätteet niiden lähtövaltioon tai järjestää muu menettely niistä huolehtimiseksi.

58 Saksan hallitus katsoo, että vastaanottavalla viranomaisella ei ole oikeutta järjestää lainvastaisesti siirrettyjen jätteiden palauttamista ilman lähettämispaikan viranomaisen suostumusta. Muu tulkinta johtaisi siihen, että lähettämispaikan toimivaltainen viranomainen ei pystyisi tarkistamaan, onko kyseisten jätteiden siirron lainvastaisuus yksinomaan ilmoituksen tekijän vastuulla. Lisäksi lähettämispaikan toimivaltaisella viranomaisella on oltava mahdollisuus itse päättää, mikä on sen kannalta tarkoituksenmukaisin ja kustannuksiltaan edullisin jätteiden palautustapa.

59 Komissio toteaa, että vastaanottavan viranomaisen päätös, jolla ilmoituksen tekijä määrätään lähettämään takaisin lähettäjäjäsenvaltioon lainvastaisesti siirretyt jätteet, ei ole ristiriidassa asetuksen 26 artiklan 2 kohdan kanssa, jos tämän päätöksen tarkoituksena on helpottaa lähettävää viranomaista täyttämään sille tämän säännöksen perusteella kuuluvat velvollisuudet, sikäli kun mainittua päätöstä ei ole tehty yhteistoiminnassa lähettävän viranomaisen kanssa.

60 Komissio lisää, että asetuksen 26 artiklan 2—4 kohdasta käy selvästi ilmi, että kysymys siitä, minkä viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, riippuu siitä henkilöstä, joka on vastuussa lainvastaisesta siirrosta. Jos ilmoituksen tekijä on vastuussa lainvastaisesta siirrosta, pääasiallinen vastuu jätteiden palauttamisesta kuuluu tällöin lähettävälle viranomaiselle (asetuksen 26 artiklan 2 kohta); jos jätteen vastaanottaja on vastuussa lainvastaisesta siirrosta, pääasiallinen vastuu jätteistä huolehtimisesta tai niiden hyödyntämisestä kuuluu vastaanottavalle viranomaiselle (asetuksen 26 artiklan 3 kohta). Jos vastuun lainvastaisesta siirrosta ei voida katsoa kuuluvan ilmoituksen tekijälle eikä jätteiden vastaanottajalle, kyseisten kahden viranomaisen on yhteistyössä löydettävä ratkaisu (asetuksen 26 artiklan 4 kohta).

61 Tältä osin on korostettava, että asetuksen 26 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti sellaiset jätteiden siirrot ovat lainvastaisia, jotka suoritetaan toimittamatta ilmoitusta kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille.

62 Ilmoitusvelvollisuus kuuluu henkilölle, joka aikoo siirtää tai siirrättää jätteitä (asetuksen 2 artiklan g alakohta). Tähän määritelmään sisältyy eräissä tapauksissa 2 artiklan g alakohdan iii alakohdan mukaan "henkilö, jonka hallussa tai määräysvallassa nämä jätteet ovat (haltija)".

63 Pääasiassa kansallinen tuomioistuin on todennut, että Beside BV on asetuksessa tarkoitettu jätteiden haltija ja että, jos ilmoitus kuljetuksesta oli tarpeen tehdä, tämän yhtiön olisi pitänyt se tehdä asetuksen mukaisesti.

64 Asetuksen 26 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jos ilmoituksen tekijä on vastuussa lainvastaisesta siirrosta, lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava, että ilmoituksen tekijä tai tarvittaessa itse toimivaltainen viranomainen palauttaa lainvastaisesti viedyt jätteet takaisin lähettäjäjäsenvaltioon, tai jos tämä ei ole mahdollista, että kyseiset jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan muulla tavalla ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä.

65 Sellaisen lainvastaisesti tehdyn jätteiden siirron osalta, josta ilmoituksen tekijä on vastuussa, asetuksen 26 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että on tehtävä uusi ilmoitus ja että mikään lähettäjäjäsenvaltio tai kauttakulkujäsenvaltio ei voi kieltää näiden jätteiden palauttamista, jos vastaanottavan maan toimivaltainen viranomainen esittää palauttamisesta asianmukaisesti perustellun pyynnön sekä selityksen pyynnön syistä.

66 Tästä syystä alkuperäisellä lähettäjäjäsenvaltiolla ei ole oikeutta kieltää asetuksen 26 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä lainvastaisesti siirrettyjen jätteiden palauttamista, jos ilmoituksen tekijä on vastuussa lainvastaisuudesta.

67 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetusta on tulkittava siten, että vastaanottava jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti ryhtyä jätteiden takaisin lähettämiseen lähettäjäjäsenvaltioon ilman tälle valtiolle ensin osoitettua ilmoitusta asiasta; lähettäjäjäsenvaltiolla ei ole oikeutta kieltää näiden jätteiden palauttamista, jos vastaanottava jäsenvaltio tekee tästä asianmukaisesti perustellun pyynnön.

Oikeudenkäyntikulut

68 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden, Tanskan, Saksan ja Suomen hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Nederlandse Raad van Staten 31.5.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93, sellaisena kuin se on

muutettuna neuvoston asetuksen N:o 259/93 liitteiden II, III ja IV muuttamisesta 42 artiklan 3 kohdan mukaisesti 21.10.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/721/EY, liitteen III keltaisen luettelon koodin AD 160 ilmaisua "yhdyskunta/kotitalousjätteet" on tulkittava siten, että siihen kuuluvat yhtäältä jätteet, jotka koostuvat suurelta osin mainitun asetuksen liitteen II vihreässä luettelossa tarkoitetuista jätteistä, joiden seassa on tämän luettelon muihin luokkiin kuuluvia jätteitä, ja toisaalta vihreässä luettelossa tarkoitetut jätteet, joiden seassa on vähäinen määrä materiaaleja, joita ei mainita tässä luettelossa.

2 a) Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiiviin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, liitteessä II B olevan R 13 kohdan viittaus materiaalin varastoimiseen kattaa paitsi ne tapaukset, jolloin varastointi tapahtuu yrityksessä, jossa muut tässä liitteessä tarkoitut toimet on toteutettava, myös ne tapaukset, jolloin varastointi edeltää kuljetusta tällaiseen yritykseen, ja riippumatta siitä, sijaitseeko kyseinen yritys yhteisössä vai yhteisön ulkopuolella.

b) Jos ilmoitusta ei ole tehty, asetuksen N:o 259/93 11 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot ovat ne vähimmäisselvitykset, joita toimivaltainen viranomainen voi vaatia voidakseen todeta, että "vihreät jätteet" on tarkoitettu hyödynnettäviksi.

3) Asetusta N:o 259/93 on tulkittava siten, että vastaanottava jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti ryhtyä jätteiden takaisin lähettämiseen lähettäjäjäsenvaltioon ilman tälle valtiolle ensin osoitettua ilmoitusta asiasta; lähettäjäjäsenvaltiolla

ei ole oikeutta kieltää näiden jätteiden palauttamista, jos vastaanottava jäsenvaltio tekee tästä asianmukaisesti perustellun pyynnön.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja