YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
27 päivänä helmikuuta 2002 *

Asiassa C-6/00,

jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Abfall Service AG (ASA)

vastaan

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie

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) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 18.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/368/EY (EYVL L 165, s. 20), sekä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit S. von Bahr ja A. La Pergola (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Abfall Service AG (ASA), edustajanaan Rechtsanwalt C. Onz,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja B. Muttelsee-Schön,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään M. A. Fierstra,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään G. zur Hausen,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Abfall Service AG:n (ASA), edustajanaan C. Onz, Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familien, asiamiehinään C. Glasel ja A. Moser, Saksan hallituksen, asiamiehenään W.-D. Plessing, Ranskan hallituksen, asiamiehenään D. Colas, ja komission, asiamiehenään G. zur Hausen, 12.7.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.11.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgerichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 16.12.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 11.1.2000, EY 234 artiklan nojalla viisi 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) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 18.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/368/EY (EYVL L 165, s. 20), sekä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39; jäljempänä direktiivi) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

2 Kysymykset on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Abfall Service AG (ASA) (jäljempänä Abfall Service) ja Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (jäljempänä ministeriö) ja joka koskee sellaisen päätöksen laillisuutta, jolla ministeriö vastusti Abfall Servicen aikomaa jätteiden siirtoa.

Oikeussäännöt

Direktiivi

3 Direktiivin keskeisenä tavoitteena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta. Direktiivin 75/442/ETY neljännessä perustelukappaleessa todetaan erityisesti, että jätteiden hyödyntämistä sekä uusiomateriaalien käyttöä olisi edistettävä luonnonvarojen säästämiseksi.

4 Direktiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan jätteistä huolehtimisella tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä II A mainittuja toimintoja" ja f alakohdan mukaan jätteiden hyödyntämisellä "mitä tahansa liitteessä II B mainittua toimintaa".

5 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen:

a) ensiksi jätteiden tuotannon ja niiden haitallisuuden estämistä tai vähentämistä — —

b) toiseksi:

— jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita

tai

— jätteen käyttämistä energianlähteenä."

6 Direktiivin liitteessä II A, jonka otsikko on "Huolehtimistoimet", säädetään seuraavaa:

"*Huomautus:* Tässä liitteessä luetellaan huolehtimistoimia sellaisina, kuin ne toteutetaan käytännössä. — —

D 1 Sijoittaminen maahan tai maan päälle (esimerkiksi kaatopaikoille jne.)

— —

D 3 Syväinjektointi (esimerkiksi pumpattavien jätteiden injektoiminen kaivoihin, suolakupuihin tai luontaisesti esiintyviin muodostumiin)

— —

D 12 Pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)

— — ."

7 Direktiivin liitteessä II B, jonka otsikko on "Hyödyntämistoimet", säädetään seuraavaa:

"*Huomautus:* Tässä liitteessä luetellaan hyödyntämistoimia sellaisina, kuin ne toteutetaan käytännössä. — —

— —

R 5 Muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto

— —

R 10 Maaperän käsitteleminen siten, että siitä on hyötyä maataloudelle tai että sillä on ekologisesti hyödyllinen vaikutus

— — ."

Asetus

8 Asetuksessa säädetään erityisesti jäsenvaltioiden välillä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta.

9 Asetuksen 2 artiklan i alakohdan mukaan huolehtimisella tarkoitetaan "direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan e alakohdassa tarkoitettuja toimia" ja k alakohdan mukaan hyödyntämisellä "direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan f alakohdassa määriteltyjä toimia".

10 Asetuksen II osasto, jonka otsikko on "Jäsenvaltioiden väliset jätteiden siirrot", sisältää muun muassa kaksi erillistä lukua, joissa käsitellään huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavaa menettelyä (luku A, 3—5 artikla) ja hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavaa menettelyä (luku B, 6—11 artikla). Tätä toista jätteiden ryhmää koskeva menettely on lievempi kuin ensimmäiseen ryhmään sovellettava menettely.

11 Asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että kun jätteiden tuottaja tai haltija aikoo siirtää yhdestä jäsenvaltiosta toiseen ja/tai yhden tai useamman jäsenvaltion kautta liitteessä III (keltainen jäteluettelo) mainittuja hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä, se ilmoittaa asiasta jätteen vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle ja osoittaa jäljennöksen ilmoituksesta jätteen lähettäville ja kauttakulkuvaltion toimivaltaisille viranomaisille samoin kuin vastaanottajalle.

12 Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoitus tehdään käyttämällä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen antamaa kuljetusasiakirjaa. Säännöksen 5 kohdassa täsmennetään ne tiedot, jotka ilmoituksen tekijän on annettava kuljetusasiakirjassa ja joihin kuuluvat tiedot direktiivin liitteessä II B tarkoitetuista hyödyntämistoimista (6 artiklan 5 kohdan viides luetelmakohta).

13 Asetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukaan ilmoituksen tekijän on tehtävä sopimus vastaanottajan kanssa jätteiden hyödyntämisestä ja jäljennös tästä sopimuksesta on annettava pyynnöstä toimivaltaiselle viranomaiselle.

14 Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan ne edellytykset ja menettelytavat, joita jätteen lähettävän, vastaanottavan ja kauttakulkuvaltion toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava vastustaessaan siirtoa kolmenkymmenen päivän kuluessa vastaanottovahvistuksen lähettämisestä. Säännöksessä todetaan erityisesti, että vastustaminen perustuu tämän artiklan 4 kohtaan.

15 Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jätteen vastaanottavat ja lähettävät viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan:

— direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti,

tai

— jos se ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen,

tai

— jos ilmoituksen tekijä tai vastaanottaja on aikaisemmin syyllistynyt laittomiin siirtoihin; tässä tapauksessa jätteen lähettävä toimivaltainen viranomainen voi kansallisen lainsäädännön mukaisesti kieltää minkä tahansa siirron, jossa kyseinen henkilö on mukana,

tai

— jos siirto on ristiriidassa asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden tekemistä kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden kanssa,

tai

— jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä."

16 Asetuksen 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sellaiset jätteiden siirrot ovat laittomia, jotka:

— —

c) suoritetaan sellaisen toimivaltaisten viranomaisten myöntämän hyväksynnän nojalla, joka on saatu väärentämällä, antamalla vääriä tietoja tai petoksella,

— —

5. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset oikeudelliset toimenpiteet laittomien siirtojen kieltämiseksi ja niiden saattamisesta rangaistaviksi."

17 Asetuksen 30 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jätteiden siirrot suoritetaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti. Nämä toimenpiteet voivat käsittää laitoksien ja yrityksien tarkastuksia direktiivin 75/442/ETY 13 artiklan mukaisesti ja lähetyksien tarkastuksia paikan päällä."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Abfall Service, kotipaikka Graz (Itävalta) ilmoitti 2.3.1998 ministeriölle eli lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle aikeestaan siirtää 7 000 tonnia vaarallista jätettä Salzwerke AG -yritykselle, jonka kotipaikka oli Saksa.

19 Tämän ilmoituksen mukaan kyseiset jätteet olivat jätteenpolttolaitosten tuottamia jäännöstuotteita eli kuonaa ja tuhkaa, jotka oli muunnettu "erikoistuotteeksi" Wienin (Itävalta) kaupungin jätteidenkäsittelylaitoksessa. Jätteet aiottiin sijoittaa Kochendorfissa (Saksa) sijaitsevaan entiseen suolakaivokseen sen kaivosluolien täyttämiseksi.

20 Ilmoitukseen liittämissään asiakirjoissa Abfall Service luokitteli siirrettävien jätteiden käytön hyödyntämiseksi ja luokitteli toimen direktiivin liitteessä II B olevassa R 5 kohdassa tarkoitetuksi toimeksi.

21 Vastaanottava toimivaltainen viranomainen Stuttgartin (Saksa) Regierungspräsidium ilmoitti Abfall Servicelle, että ilmoituksen hyväksymistä hyödyntämistoimea koskevana ilmoituksena ei todennäköisesti estäisi mikään.

22 Ministeriö esitti 19.6.1998 tekemällään päätöksellä vastalauseen tätä siirtoa kohtaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan nojalla. Vastustaminen perustui siihen, että aiottu siirto oli tosiasiallisesti huolehtimistoimi eli direktiivin liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa mainittu toimi.

23 Abfall Service valitti ministeriön päätöksestä Verwaltungsgerichtshofiin. Se väitti erityisesti, että vastustamisperuste eli se, että aiottu toimi ei ollut hyödyntämistä vaan pikemminkin huolehtimista, ei ole asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan mukainen.

24 Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof, joka katsoi, että asian ratkaisu riippui yhteisön oikeuden tulkinnasta, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 259/93 tarkoitettu lähettävä toimivaltainen viranomainen toimivaltainen tarkistamaan ilmoituksen tekijän antaman sellaisen ilmoituksen oikeellisuuden, jossa tämä on luokitellut direktiivin 75/442/ETY liitteen II B mukaisesti siirrettäväksi aiotut jätteet asetuksen N:o 259/93 6 artiklan 5 kohdan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitetuiksi hyödynnettäväksi tarkoitetuiksi jätteiksi, ja kieltämään näiden jätteiden siirtämisen, jos se havaitsee tämän luokittelun virheelliseksi?

2. Voiko lähettävä toimivaltainen viranomainen vedota asetuksen N:o 259/93 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa säädettyihin perusteisiin, kun se esittää perusteltuja vastalauseita jätteiden siirtoa vastaan, ja todeta, toisin kuin ilmoituksen tekijä on kuljetusasiakirjassa ilmoittanut, että aiottua siirtoa ei suoriteta hyödyntämis- vaan huolehtimistarkoituksessa?

3. Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, mihin asetuksen N:o 259/93 säännökseen tai muuhun yhteisön säännökseen lähettävä toimivaltainen viranomainen voi perustaa jätteiden siirtoa koskevan kiellon, jos tätä siirtoa, toisin kuin ilmoituksen tekijä on ilmoittanut, ei suoriteta hyödyntämis- vaan huolehtimistarkoituksessa?

4. Onko jätteiden sijoittamista kaivokseen pidettävä asetuksessa N:o 259/93 ja direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A (toimi D 12) tarkoitettuna jätteiden huolehtimistoimena riippumatta niistä tosiasiallisista olosuhteista, joissa tämä sijoittaminen on toteutettu?

5. Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, millaisilla perusteilla toimen voidaan katsoa olevan direktiivin 75/442/ETY liitteessä II tarkoitettu toimi?"

Kolme ensimmäistä kysymystä

25 Kansallinen tuomioistuin haluaa kolmella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, ensiksikin selvittää, onko asetuksen 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettu lähettävä toimivaltainen viranomainen toimivaltainen tutkimaan, vastaako aiottu siirto, joka on luokiteltu ilmoituksessa "hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi", todella tätä luokittelua, ja toisaalta voiko tämä viranomainen tässä tapauksessa vastustaa siirtoa sen vuoksi, että

ilmoituksen tekijän tekemä luokittelu on virheellinen, ja mihin yhteisön oikeuden säännökseen sen tulisi tällöin perustaa vastustamisensa.

26 Abfall Service väittää, että lähettävä toimivaltainen viranomainen ei ole toimivaltainen tutkimaan ilmoituksen tekijän tekemää luokittelua hyödyntämistoimeksi ja että siinä tapauksessa, että tämä luokittelu olisi virheellinen, tällä viranomaisella ei ole myöskään oikeutta kieltää jätteiden siirtoa, ellei kysymyksessä ole selvästi väärä ilmoitus.

27 Tältä osin Abfall Service väittää, että ainoastaan vastaanottavan toimivaltaisen viranomaisen asiana on esittää vastalause tilanteessa, jossa siirron kohde on luokiteltu virheellisesti. Se toteaa erityisesti, että kun kysymys on asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa säädetystä vastustamisperusteesta, vain vastaanottavalla toimivaltaisella viranomaisella on ajoissa käytössään tiedot, jotka koskevat vastaanottavan jäsenvaltion hyödyntämislaitosta sekä hyödyntämis- ja huolehtimiskustannuksia; nämä ovat tietoja, jotka mahdollistavat vastustuksen esittämisen asiaan täysin perehtyneenä.

28 Abfall Service lisää, että jos lähettävä toimivaltainen viranomainen ja vastaanottava toimivaltainen viranomainen voisivat samanaikaisesti valvoa siirron tarkoitusta, olisi olemassa riski siitä, että nämä kaksi viranomaista päätyisivät erilaisiin ratkaisuihin.

29 Abfall Service väittää lisäksi, että asetusta olisi tulkittava tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen valossa ja jätteiden hyödyntämisen ensisijaisuuden periaatetta noudattaen, mikä merkitsee sitä, että lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella ei ole mahdollisuutta esittää siirron kohteen virheelliseen luokitteluun perustuvaa vastalausetta. Yhtäältä olisi olemassa riski siitä, että lähettävä toimivaltainen viranomainen käyttäisi tätä valtuutta suojellakseen kansallisia taloudellisia intressejä, ja toisaalta tämän mahdollisuuden käyttäminen merkitsisi hyödyntämisen ensisijaisuuden periaatteen perusteetonta rajoitusta.

30 Itävallan ja Saksan hallitus, Ranskan hallitus istunnossa esittämissään huomautuksissa sekä Alankomaiden hallitus ja komissio sitä vastoin katsovat, että lähettävä toimivaltainen viranomainen on toimivaltainen tutkimaan ilmoituksen tekijän antamien tietojen oikeellisuuden esimerkiksi siltä osin kuin kysymys on jätteiden siirron tarkoituksen luokittelusta.

31 Sen kysymyksen osalta, mihin yhteisön oikeuden säännökseen lähettävän toimivaltaisen viranomaisen olisi perustettava sellaisen aiotun siirron vastustaminen, joka on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi, Itävallan ja Saksan hallitus katsovat, että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidettä luetelmakohtaa voidaan tässä tapauksessa soveltaa analogisesti. Alankomaiden hallitus ei yhdy tämän säännöksen tällaiseen tulkintaan, kuten ei komissiokaan.

32 Itävallan ja Saksan hallitukset katsovat lisäksi, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voisi myös perustaa virheellisesti hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirron vastustamisen asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohtaan. Saksan hallitus katsoo, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voisi luokiteltuaan uudelleen siirron kohteen käyttää niin ikään perusteena asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohtaa, joka koskee huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja.

33 Ranskan hallitus istunnossa esittämissään huomautuksissa ja Alankomaiden hallitus katsovat, että tilanteessa, jossa — toisin kuin ilmoituksen tekijä on esittänyt — kysymys ei ole hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden vaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirrosta, lähettävä toimivaltainen viranomainen voi luokitella siirron uudelleen, jolloin se voi esittää vastalauseen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan nojalla.

34 Komissio puolestaan katsoo, että lähettävän toimivaltaisen viranomaisen on yleisen laillisuusperiaatteen nojalla esitettävä vastalause ilmoituksen tekijän vir-

heellisesti luokittelemaa siirtoa kohtaan, eikä tämän viranomaisen ole tarpeen perustaa vastustustaan johonkin asetuksen nimenomaiseen säännökseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Ensiksi on muistettava, että jätteiden siirtoja säännellään asetuksella yhdenmukaisesti yhteisön tasolla ympäristön suojelemisen takaamiseksi (asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-9897, 42 kohta).

36 Tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat vastustaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden jäsenvaltioiden välisiä siirtoja, on lueteltu tyhjentävästi neuvoston asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa (em. asia DaimlerChrysler, tuomion 50 kohta), ja tämän asetuksen 6—8 artiklassa säädetyn menettelyn alaisten hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta ne on tyhjentävästi lueteltu asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tämän säännöksen 2 kohdan mukaisesti.

37 Kuitenkin tämän asetuksen niiden säännösten soveltaminen, joissa määritellään ne vastalauseet, joilla toimivaltaiset lähettävät ja vastaanottavat viranomaiset sekä kauttakulkuviranomaiset voivat vastustaa huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja, edellyttää, että jätteiden siirron tarkoitus on ennalta luokiteltu oikein ottaen huomioon huolehtimis- ja hyödyntämistoimenpiteiden määritelmät, jotka sisältyvät direktiivin 1 artiklan e alakohtaan, jossa viitataan direktiivin liitteeseen II A, ja f alakohtaan, jossa viitataan direktiivin liitteeseen II B.

38 Se, että jätteiden siirron oikean tarkoituksen luokittelu on välttämätöntä, seuraa paitsi siirtoja kohtaan esitettävien vastalauseiden perusteita koskevista asetuksen säännöksistä, jotka mainitaan tämän tuomion 36 kohdassa, yleisemmin myös koko asetuksesta, jossa, kuten sen kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, sovelletaan erilaisia menettelyjä jätteiden lajin ja määränpään mukaan ja erityisesti sen mukaan, onko ne tarkoitettu huolehdittavaksi vai hyödynnettäväksi. Yksi asetuksen tavoitteista eli hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen helpottaminen verrattuna huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin siten, että ensiksi mainittuihin on vahvistettu lievemmät säännöt, vaarantuisi, jos näiden jätteiden siirtojen tarkoituksen luokittelua ei valvottaisi.

39 Asetuksen mukaan ilmoituksen tekijän on itse luokiteltava siirron tarkoitus kuljetusasiakirjassa, jolla ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille tehdään.

40 Asetuksella käyttöön otetusta järjestelmästä johtuu kuitenkin, että kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, joille mainittu ilmoitus tehdään, on tutkittava, että ilmoituksen tekijän tekemä luokittelu on asetuksen säännösten mukainen, ja vastustettava siirtoa, jos tämä luokittelu on virheellinen.

41 Tämä velvollisuus johtuu erityisesti asetuksen 26 artiklasta, jonka nojalla asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa aiheelliset oikeudelliset toimenpiteet laittomien siirtojen kieltämiseksi ja niiden saattamiseksi rangaistaviksi, muun muassa silloin, kun ilmoituksen tekijä on tahallaan luokitellut siirron tarkoituksen virheellisesti, ja saman asetuksen 30 artiklan 1 kohdasta, jossa nimenomaisesti todetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jätteiden siirrot suoritetaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti.

42 Tätä tulkintaa ei horjuta Abfall Servicen argumentaatio, jonka mukaan lähettävän viranomaisen tehtävänä ei ole tutkia ilmoituksen tekijän tekemän "hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi" luokittelun oikeellisuutta.

43 Ensiksikin lähettävä viranomainen saa asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäljennöksen ilmoituksesta, joka koskee aiottua hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa, ja sillä on näin käytössään samat siirtoa koskevat tiedot kuin vastaanottavalla viranomaisella. Lisäksi lähettävä viranomainen voi myös asetuksen 6 artiklan 4 kohdan nojalla pyytää ilmoituksen tekijältä siirtoa koskevia lisätietoja ja -asiakirjoja ja tämän säännöksen 6 kohdan nojalla pyytää ilmoituksen tekijältä jäljennöksen jätteiden hyödyntämistä koskevasta sopimuksesta. Lähettävällä viranomaisilla on näin käytettävissään keinot, joiden avulla se voi valvoa tämän jätteiden siirron tarkoituksen luokittelun oikeellisuutta.

44 Ei voida hyväksyä Abfall Servicen väitettä, jonka mukaan sitä ei voida hyväksyä, että sekä lähettävien että vastaanottavien toimivaltaisten viranomaisten pitää tutkia, onko ilmoituksentekijän siirrolle antama luokittelu oikea, koska tämä voisi johtaa samaa siirtoa koskeviin erilaisiin luokitteluihin. Tällaisten erilaisten luokittelujen riski kuuluu sinänsä asetuksella itsellään käyttöön otettuun järjestelmään, koska siinä uskotaan samanaikaisesti kaikille toimivaltaisille viranomaisille velvollisuus valvoa, että siirrot toteutetaan asetuksen säännösten mukaisesti.

45 Myöskään Abfall Servicen väitettä siitä, että asetusta olisi tulkittava tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen valossa ja jätteiden hyödyntämisen ensisijaisuuden periaatetta noudattaen, ei voida hyväksyä. Asetuksesta seuraa, että lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella ei ole valtuutta esittää siirron kohteen virheelliseen luokitteluun perustuvaa vastalausetta muuta kuin siinä tapauksessa, että tämä luokittelu ei ole asetuksen mukainen, eikä siinä tarkoituksessa, että jäsenvaltioiden välistä kauppaa rajoitettaisiin. Periaatetta jätteiden hyödyntämisen ensisijaisuudesta, jolla pyritään hyödyntämisen edistämiseen, voidaan jo määritelmän mukaan soveltaa vain tosiasiallisesti hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin, eikä sillä kielletä sitä, että tämän tarkoituksen tutkii myös lähettävä toimivaltainen viranomainen.

46 Sen kysymyksen osalta, mihin yhteisön oikeuden säännökseen lähettävän toimivaltaisen viranomaisen tulisi perustaa sellaisen siirron vastustaminen, joka on ilmoituksessa luokiteltu virheellisesti, on todettava alustavasti, että jo asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan sanamuodosta ilmenee, että tätä säännöstä voidaan soveltaa vain, kun ainakin osa siirrettävistä jätteistä on hyödynnettävä. Lähettävä toimivaltainen viranomainen ei siis voi soveltaa tätä säännöstä vastustaakseen sellaisten jätteiden siirtoa, jotka sen mukaan on tarkoitettu ainoastaan huolehdittavaksi.

47 Jos lähettävä toimivaltainen viranomainen katsoo, että siirron tarkoitus on esitetty ilmoituksessa virheellisesti, sen on perustettava siirtoa kohtaan esittämänsä vastalause tähän luokitteluvirheeseen, eikä sen pidä viitata johonkin niistä asetuksen yksittäisistä säännöksistä, joissa määritellään ne vastalauseet, joita jäsenvaltiot voivat esittää jätteiden siirtoja kohtaan. Tämän vastalauseen, kuten muidenkin asetuksessa säädettyjen vastalauseiden, vaikutuksena on siirron estäminen.

48 Ilmoituksen tekijä voi tällöin joko luopua jätteiden siirrosta toiseen jäsenvaltioon, esittää uuden ilmoituksen tai käyttää kaikkia asianmukaisia oikeuskeinoja lähettävän toimivaltaisen viranomaisen sitä päätöstä vastaan, jolla siirtoa on vastustettu. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä ei missään tapauksessa ole omasta aloitteestaan ryhtyä jätteiden siirron tarkoituksen uudelleen luokitteluun, koska tällaisesta yksipuolisesta uudelleenluokittelusta aiheutuisi, että eri toimivaltaiset viranomaiset tutkisivat saman siirron soveltaen asetuksen eri lukujen säännöksiä, mikä ei olisi asetuksella käyttöön otetun järjestelmän mukaista.

49 Lisäksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että asetuksella määritellyllä menettelyllä taataan, että ilmoituksen tekijän siirtosuunnitelma tutkitaan tässä asetuksessa säädetyissä määräajoissa ja että hänelle ilmoitetaan viimeistään määräaikojen päättyessä, voidaanko siirto toteuttaa ja millaisin ehdoin (em. asia DaimlerChrysler, tuomion 70 kohta). Näin ollen lähettävän

toimivaltaisen viranomaisen esittämä vastalause, joka koskee ilmoitetun hyödynnettäväksi tarkoitetuksi siirroksi luokitellun toimen virheellistä luokittelua, on esitettävä asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa.

50 Edellä esitetty huomioon ottaen kolmeen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksella käyttöön otetusta järjestelmästä seuraa, että

— lähettävä toimivaltainen viranomainen on toimivaltainen tutkimaan, vastaako aiottu siirto, joka on luokiteltu ilmoituksessa "hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi", todella tätä luokittelua, ja että

— jos tämä luokittelu on virheellinen, kyseisen viranomaisen on vastustettava tätä siirtoa tähän luokitteluvirheeseen perustuvalla vastalauseella asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa.

Neljäs ja viides kysymys

51 Kansallinen tuomioistuin haluaa neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, selvittää, onko jätteiden sijoittamista käytöstä poistettuun kaivokseen välttämättä pidettävä direktiivin liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa tarkoitettuna huolehtimistoimena, vai pitäisikö päinvastoin tällainen sijoittaminen tutkia tapauskohtaisen arvioinnin perusteella sen selvittämiseksi, onko kysymyksessä direktiivissä tarkoitettu huolehtimistoimi vai hyödyntämistoimi, ja tässä tapauksessa kansallinen tuomioistuin kysyy, millä perusteilla tämä arviointi on tehtävä.

52 Abfall Service ja Itävallan ja Saksan hallitukset katsovat, että jätteiden sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen on luokiteltava huolehtimiseksi tai hyödyntämiseksi kullekin tapaukselle ominaisten olosuhteiden mukaan.

53 Abfall Service toteaa tässä luokittelussa käytettävistä perusteista, että direktiivistä seuraa, että luonnonvarojen säästäminen raaka-ainelähteenä ja jätteiden talteenottaminen ovat hyödyntämistoimia kuvaavia tavoitteita. Se toteaa, että jätteiden vaarallisuus on myös otettava huomioon, koska se, että jätteet ovat vaarallisia, on yksi osoitus siitä, että niitä koskeva toimi on huolehtimistoimi.

54 Itävallan ja Saksan hallitukset katsovat, että se, miten jätteiden sijoittamistoimenpide käytöstä poistettuun kaivokseen luokitellaan direktiivin säännösten perusteella, riippuu pääasiallisesti siitä, onko kysymyksessä olevilla jätteillä kaivostekniikan kannalta sellaiset ominaisuudet, että niitä voidaan käyttää täyttömateriaalina. Saksan hallitus lisää, että direktiivillä tavoiteltu luonnonvarojen säästäminen merkitsee sitä, että toimen luokittelun on perustuttava sen pääasialliseen tarkoitukseen; se seikka, että jätteitä käytetään luonnonvarojen korvikkeena, merkitsee sitä, että toimenpide on jätteiden hyödyntämistä.

55 Ranskan hallitus istunnossa esittämissään huomautuksissa samoin kuin Alankomaiden hallitus ja komissio katsovat sitä vastoin, että kaikenlainen jätteiden sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen on luokiteltava huolehtimistoimeksi, koska se liittyy direktiivin liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen. Alankomaiden hallitus ja komissio täsmentävät, että tämäntyyppisen sijoittamisen voitaisiin yhtä lailla tietyissä tapauksissa katsoa olevan mainitun liitteen D 1 ja D 3 kohdassa tarkoitettu toimi.

56 Ranskan ja Alankomaiden hallitukset lisäävät, että kierrättäminen, uudelleenkäyttö ja talteenotto ovat toimenpiteitä, jotka edellyttävät, että jätteitä on käsiteltävä ennalta uudelleenkäyttöä varten. Näiden hallitusten mukaan jätteiden sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen ei täytä näitä edellytyksiä.

57 Komission mukaan on lisäksi mahdollista, että on olemassa sellaisia jätteiden käyttömuotoja, jotka eivät nimenomaisesti sisälly direktiivin liitteissä II A ja II B kuvattuihin toimiin mutta jotka kuuluvat kuitenkin direktiivin ja asetuksen soveltamisalaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 Ensiksi on huomattava, että asetus ja direktiivi eivät sisällä jätteistä huolehtimisen ja jätteiden hyödyntämisen käsitteiden yleistä määritelmää, vaan niissä pelkästään viitataan direktiivin liitteisiin II A ja II B, joissa luetellaan ne eri toimet, jotka kuuluvat jommankumman käsitteen alaan.

59 Kuten direktiivin liitteisiin II A ja II B sisältyvässä huomautuksessa todetaan, ne sisältävät ne huolehtimis- ja hyödyntämistoimet, joita sovelletaan käytännössä. Liitteisiin sisältyvien toimien sanamuodosta ilmenee, että osa näistä toimista on kuvattu hyvin yleisin ilmauksin ja ne kattavat useita toimien ryhmiä, minkä lisäksi joitakin toimia on mainittu kyseistä ryhmää kuvaavina esimerkkeinä.

60 Näin ollen on todettava, että direktiivin liitteiden II A ja II B tarkoituksena on esittää yhteenveto yleisimmistä toimista eikä luetella täsmällisesti ja tyhjentävästi kaikkia direktiivin kattamia jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimia.

61 Tästä yhteisön lainsäätäjän omaksumasta lähestymistavasta seuraa, että tiettyjä jätteiden huolehtimis- tai hyödyntämistoimia ei voida nimenomaisesti mainita direktiivin liitteessä II A ja II B lueteltujen toimien joukossa muun muassa siksi, että niitä on alettu käyttää vasta kun liitteitä on viimeksi muutettu tieteellisen ja teknisen kehityksen mukaisiksi, ja tietyt toimet voivat vastata sekä direktiivin liitteessä II A että liitteessä II B mainittujen toimien sanamuotoa.

62 Direktiivistä seuraa, että kaikki sen soveltamisalaan kuuluva jätteiden käsittely on voitava luokitella joko jätteiden huolehtimiseksi tai jätteiden hyödyntämiseksi, jotta voidaan soveltaa näitä kahta toimien luokkaa varten direktiivillä annettuja erillisiä sääntöjä, muun muassa siltä osin kuin kysymys on näitä toimia suorittavia laitoksia tai yrityksiä koskevasta lupajärjestelmästä. Kuten tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee, myös asetuksen soveltaminen edellyttää jätteiden siirtoon sovellettavien sääntöjen määrittämiseksi, että jätteiden päämäärä voidaan luokitella joko huolehtimiseksi tai hyödyntämiseksi.

63 Näin ollen direktiivin ja asetuksen soveltamiseksi jokainen jätteen käsittelytoimi on voitava luokitella huolehtimistoimeksi tai hyödyntämistoimeksi, eikä samaa toimea voida luokitella samanaikaisesti sekä huolehtimiseksi että hyödyntämiseksi.

64 Näin ollen silloin, kun jätteiden käsittelytoimea ei voida liittää vain yhteen direktiivin liitteessä II A tai II B mainittuun toimeen tai toimien luokkaan, kun otetaan huomioon vain kysymyksessä olevien toimien sanamuoto, se on luokiteltava tapauskohtaisesti direktiivin tavoitteiden valossa.

65 Tilanne on tällainen nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, koska kuonan ja tuhkan sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen on toimi, joka, kun otetaan huomioon vain kysymyksessä olevien toimien sanamuoto, voi olla direktiivin liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa mainittu huolehtimistoimi tai direktiivin liitteessä II B olevassa R 5 kohdassa mainittu hyödyntämistoimi.

66 Tältä osin on muistettava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita tai jätteen käyttämistä energianlähteenä.

67 Alustavasti on todettava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa, että kun hyödyntämisen käsite yleensä sisältää sen, että jätteitä on ensin käsitelty, direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdasta tai mistään muustakaan direktiivin säännöksestä ei ilmene, että se, että jätteet olisivat olleet tällaisen käsittelyn kohteena, olisi välttämätön edellytys sille, että toimi voitaisiin luokitella direktiivin 1 artiklan f kohdassa tarkoitetuksi hyödyntämistoimeksi.

68 On myös huomattava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 84 kohdassa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdasta tai mistään muustakaan direktiivin säännöksestä ei ilmene, että jätteiden vaarallisuus sellaisenaan olisi merkityksellinen arviointiperuste harkittaessa, onko jätteiden käsittelytoimi luokiteltava direktiivin 1 artiklan f kohdassa tarkoitetuksi hyödyntämiseksi.

69 Sitä vastoin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdasta samoin kuin direktiivin neljännestä perustelukappaleesta seuraa, että jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen.

70 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on soveltaa tätä arviointiperustetta käsiteltävänä olevassa asiassa, jotta kysymyksessä olevien jätteiden sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen voidaan luokitella huolehtimistoimeksi tai hyödyntämistoimeksi.

71 Edellä esitetty huomioon ottaen neljänteen ja viidenteen kysymykseen on vastattava, että jätteiden sijoittamista käytöstä poistettuun kaivokseen ei ole välttämättä pidettävä direktiivin liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa tarkoitettuna huolehtimistoimena.

Tämä sijoittaminen on arvioitava tapauskohtaisesti sen selvittämiseksi, onko kysymyksessä direktiivissä tarkoitettu huolehtimistoimi vai hyödyntämistoimi.

Tällainen sijoittaminen on hyödyntämistä, jos sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

72 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan, Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallituksille sekä 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 (viides jaosto)

on ratkaissut Verwaltungsgerichtshofin 16.12.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 259/93, sellaisena kuin se on muutettuna 18.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/368/EY, käyttöön otetusta järjestelmästä seuraa, että**

— **asetuksen 2 artiklan c kohdassa tarkoitettu lähettävä toimivaltainen viranomainen on toimivaltainen tutkimaan, vastaako aiottu siirto, joka on luokiteltu ilmoituksessa "hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi", todella tätä luokittelua ja**

— jos tämä luokittelu on virheellinen, kyseisen viranomaisen on vastustettava tätä siirtoa tähän luokitteluvirheeseen perustuvalla vastalauseella asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa.

2) Jätteiden sijoittamista käytöstä poistettuun kaivokseen ei ole välttämättä pidettävä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa tarkoitettuna huolehtimistoimena, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY.

Tämä sijoittaminen on arvioitava tapauskohtaisesti sen selvittämiseksi, onko kysymyksessä direktiivissä tarkoitettu huolehtimistoimi vai hyödyntämistoimi.

Tällainen sijoittaminen on hyödyntämistä, jos sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi.

Jann von Bahr La Pergola

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä helmikuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

P. Jann

viidennen jaoston puheenjohtaja