JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

22 päivänä maaliskuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Tässä kanteessa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, [2] sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY [3] (jäljempänä direktiivi 75/442 tai direktiivi), 1 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan

– koska se on antanut koko alueellaan voimassa olevat toimintaohjeet, jotka on esitetty erityisesti ympäristöministeriön 28.7.1998 päivätyssä yleiskirjeessä ja terveysministeriön 22.7.2002 päivätyssä yleiskirjeessä ja joiden mukaan jätteeksi ei katsota elintarviketeollisuudesta peräisin olevia elintarvikkeiden ylijäämiä, jotka on tarkoitettu eläinten rehun tuotantoon, ja

– koska se on 31.7.2002 annetun lain nro 179 23 §:ssä jättänyt jätteitä koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle tähteet, jotka ovat peräisin kaikentyyppisten kiinteiden – kypsennettyjen tai kypsentämättömien – ruokien valmistamisesta keittiössä ja jotka eivät ole päätyneet jakeluketjuun ja jotka on tarkoitettu lemmikkieläinten suojelulaitoksille.

2. Tämä on jälleen asia, jossa yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee yhteisön jätteen käsitettä. Koska jätteen käsitteelle ei ole eikä

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.
2 – EYVL L 194, s. 39.
3 – EYVL L 78, s. 32.

voi olla kattavaa määritelmää ja koska siten on ratkaistava tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon kaikki olosuhteet, onko tietty aine jätettä, yhteisöjen tuomioistuin joutuu varmasti tulevaisuudessakin tarkastelemaan kyseisen ilmaisun merkitystä.

3. Esillä oleva asia liittyy läheisesti asiaan C-194/05, jossa myös esitän tänään ratkaisuehdotukseni. Molemmissa asioissa tarkastellaan, missä määrin ja missä olosuhteissa tiettyyn tarkoitukseen uudelleen käytettävän aineen voidaan katsoa jäävän direktiiviin sisältyvän jätteen määritelmän ulkopuolelle. Molemmat asiat siis koskevat eroa, joka tehdään jätteiden hyödyntämisen ja tuotteen – tai tarkemmin ilmaistuna sivutuotteen, joka ei ole jätettä – tavanomaisen teollisen käsittelyn välillä.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Direktiivi 75/442*

4. Direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'jätteellä' mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään.

Komissio laatii 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 1993 luettelon jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin. Luettelo tarkastetaan määräajoin ja uudistetaan tarvittaessa saman menettelyn mukaisesti;"

Direktiivin 75/442 liitteeseen I, jonka otsikkona on "Jätteiden luokat", sisältyy luokka Q 14 "Tuotteet, joille niiden haltijalla ei ole enää käyttöä (esimerkiksi maatalouden, kotitalouden, toimistojen, kauppojen ja liikkeiden hylkäämät tuotteet jne.)" ja luokka Q 16 "Kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin".

5. Komission direktiivin 75/442 [4] 1 artiklan a alakohdan mukaisesti hyväksymän nykyisen jäteluettelon 02 nimikeryhmässä, joka on

4 – Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehty komission päätös 2000/532/EY (jäljempänä Euroopan jäteluettelo) (EYVL L 226, s. 3).

yksi nimikeryhmistä, joissa luetellaan jätteiden syntylähteitä, viitataan maatalouden, puutarhatalouden, metsästyksen, kalastuksen ja vesiviljelyn alkutuotannossa syntyviin jätteisiin.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

6. Jätteistä huolehtimista säännellään Italiassa 5.2.1997 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 22 [5] (jäljempänä asetus 22/97).

7. Jäte määritellään asetuksen 22/97 6 §:n 1 momentin a kohdassa seuraavasti:

"Tämän asetuksen mukaan

a) 'jätteellä' tarkoitetaan kaikkia aineita tai esineitä, jotka kuuluvat liitteeseen A sisältyviin luokkiin ja jotka niiden haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään."

8. Asetuksen 22/97 8 §:n 1 momentissa jätetään tietyt aineet tai materiaalit asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, jos niitä koskee erityinen lainsäädäntö. Kyseisen momentin c kohdassa mainitaan eläinten raadot ja maatalouden jätteinä ulosteet sekä muut vaarattomat ja luonnolliset maanviljelyksessä käytetyt aineet.

9. Lain nro 179, joka on annettu 31.7.2002 (jäljempänä laki nro 179), 23 §:ssä lisättiin asetuksen 22/97 8 §:n 1 momenttiin uusi alakohta (c kohdan a alakohta). Siten muun muassa seuraavat kyseisessä kohdassa mainitut aineet jätetään asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle:

"Tähteet ja ylijäämät, jotka ovat peräisin kaikentyyppisten kiinteiden – kypsennettyjen tai kypsentämättömien – ruokien valmistamisesta keittiössä ja jotka eivät ole päätyneet jakeluketjuun ja jotka on tarkoitettu 14.8.1991 annetussa laissa nro 281 tarkoitetuille lemmikkieläinten suojelulaitoksille voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti."

10. Italian ympäristöministeriön 28.6.1999 päivätyssä yleiskirjeessä nro 3402/V/IMIN

5 – GURI nro 38, 15.2.1997, Supplemento ordinario nro 33.

(kesäkuun 1999 yleiskirje) määritellään asetuksen 22/97 6 §:ään sisältynyt termi "jäte" tarkemmin, ja sen viimeisen kohdan b alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Materiaaleihin, aineisiin ja esineisiin, jotka ovat peräisin tuotantoketjuista tai kulutusta edeltävistä vaiheista ja joita niiden haltija ei hävitä, ei ole velvollinen hävittämään ja ei aio hävittää ja joita haltija siten ei luovuta jätteiden keruuseen, kuljetusjärjestelmiin tai jätehuoltojärjestelmiin jätteistä huolehtimista tai niiden hyödyntämistä varten, sovelletaan jätelainsäädännön asemasta raaka-aineita koskevia säännöksiä sikäli kuin niillä on 5.2.1998 annetussa ministeriön asetuksessa tarkoitetut toissijaisten raaka-aineiden ominaispiirteet ja ne on objektiivisesti ja tosiasiassa tarkoitettu suoraan käytettäviksi tuotantoketjussa."

11. Lisäksi ministeriön yleiskirjeen viimeisen kohdan c alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Kulutustavaroihin, joita niiden haltija ei hävitä, ei ole velvollinen hävittämään ja ei aio hävittää, ei sovelleta jätelainsäädäntöä, jos niitä voidaan käyttää niiden alkuperäiseen tarkoitukseen ja jos niitä tosiasiallisesti käytetään siihen."

12. Asetuksessa 22/97 säädettyä jätteen määritelmää tarkennettiin 8.7.2002 annetun asetuksen nro 138, joka muutettiin 8.8.2002 annetuksi laiksi nro 178 (jäljempänä laki nro 178), 14 §:ssä. Lisäksi terveysministeriön 22.7.2002 päivätyssä yleiskirjeessä (jäljempänä vuoden 2002 yleiskirje) annettiin asiaan liittyviä ohjeita.

13. Vuoden 2002 yleiskirjeessä todetaan muun muassa seuraavaa:

"Jos terveyttä ja hygieniaa koskevat vaatimukset täyttyvät, elintarviketeollisuudesta peräisin olevat materiaalit ja sivutuotteet katsotaan eläinten rehun raaka-aineeksi tuottajan halutessa käyttää niitä eläinten ravintokierrossa.

Tällaisissa tapauksissa kyseisiin materiaaleihin ei sovelleta jätelainsäädäntöä vaan eläinten rehun tuotantoa ja markkinointia koskevia säännöksiä sekä myös voimassa olevaa terveyslainsäädäntöä, jos tuotteet ovat eläinperäisiä tai sisältävät eläinperäisiä aineksia.

– –

Jos materiaalien tosiasiallisesti aiotusta käytöstä eläinten rehuna ei ole [edellisessä kohdassa] takeita, elintarviketeollisuuden tuotantoketjusta ja kaupasta peräisin oleviin materiaaleihin ja sivutuotteisiin on sovellettava jätelainsäädäntöä."

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja oikeudenkäyntimenettely

14. Italian viranomaiset vastasivat 11.6.2001, 19.6.2001, 28.8.2001, 6.11.2001 ja 10.4.2002 päivätyillä kirjeillä komission Italialle ennen kannetta lähettämään 22.10.1999 päivättyyn kirjeeseen ja komission 11.4.2001 päivättyyn perusteltuun lausuntoon. Edellä mainituissa asiakirjoissa komissio oli katsonut, että Italian tasavalta ei noudata direktiivin 75/442 mukaisia velvoitteitaan, koska se on hyväksynyt Italian jätelainsäädännön soveltamista koskevia sitovia toimintaohjeita, joiden mukaan tiettyihin tähteisiin ja ylijäämiin, jotka ovat peräisin elintarviketeollisuudesta, ruokaloista ja ravintoloista ja jotka on tarkoitettu eläinten ruokintaan, ei sovelleta kansallista jätelainsäädäntöä.

15. Komissio totesi Italian viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, että Italian lainsäädännön muuttaminen perustellussa lausunnossa esitettyjen vaatimusten mukaisesti edellyttäisi pikemminkin muodollisia oikaisuja kuin aineellisia muutoksia.

16. Edellä mainitun johdosta komissio lähetti ennen kannetta 19.12.2002 päivätyn täydentävän kirjeen, johon Italian viranomaiset ottivat kantaa 13.2.2003 päivätyllä kirjeellä. Sitten komissio lähetti 11.7.2003 päivätyn toisen perustellun lausunnon, jossa Italian tasavaltaa kehotettiin noudattamaan direktiiviä kahden kuukauden kuluessa.

17. Koska Italian viranomaiset edelleen kiistivät 4.11.2003 päivätyssä kirjeessä komission väitteen pätevyyden, komissio nosti tämän kanteen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 2.5.2005 toimittamallaan kannekirjelmällä.

IV Väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen tarkastelu

A *Osapuolten keskeiset lausumat*

18. Komissio väittää kaksiosaisessa kanteessaan pääasiallisesti, että Italian jätelainsäädännössä jätetään lähtökohtaisesti sen sovel-

tamisalan ulkopuolelle tietyt elintarvikejäämät tiettyjen oletusten perusteella. Tuotantoprosessista peräisin olevia tiettyjä materiaaleja ei katsota Italian lainsäädännössä jätteeksi, vaikka niihin olisi sovellettava asianmukaisella tavalla yhteisöjen tuomioistuimen tulkitsemaa jätteen käsitettä, jolle on annettava laaja merkitys.

19. Kanteessa viitataan aluksi siihen, että tietyissä ministeriön ohjeissa jätetään jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle elintarviketeollisuuden elintarvikejäämät, jotka on tarkoitettu eläinten rehun tuotantoon. Kyseisten ohjeiden mukaan tällaisten jäännösmateriaalien on ainoastaan oltava tarkoitettu eläinten rehun tuotantoon, mikä osoitetaan haltijan selkeästi osoitetulla tahdolla, ja niillä on oltava tietyt tekniset ominaispiirteet, jotta ne voidaan jättää pysyvästi jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

20. Komission mukaan sen, että on mahdollista käyttää uudelleen tuotantojäämiä ilman edeltävää käsittelyä, ei voida kuitenkaan katsoa estävän lopullisesti sitä, että tuottaja ja/tai haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään ne.

21. Komissio korostaa erityisesti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan materiaalit tai raaka-aineet, jotka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei ole pääasiallisesti pyritty tuottamaan niitä, voidaan katsoa jätteen sijasta sivutuotteiksi, joiden haltija ei halua hävittää niitä direktiivissä 75/442 tarkoitetulla tavalla. Edellytyksenä on, että uudelleenkäyttö on varmaa ilman edeltävää käsittelyä kiinteänä osana tuotantoprosessia. [6]

22. Näin ollen on välttämätöntä arvioida, millä todennäköisyydellä materiaali käytetään uudelleen, ja ennen kaikkea selvittää, käytetäänkö sitä uudelleen samassa tuotantoprosessissa vai ei. Se, että elintarvikkeiden tuottaja siirtää elintarvikejäämät kyseisten jäämien käyttäjälle, edellyttää useita liiketoimia, jotka osoittavat sellaisten eri prosessien olemassaolon, joita direktiivillä on tarkoitus erityisesti valvoa.

23. Edellä mainitun osalta komissio toteaa, että laissa nro 178 jätetään tuotantojäämät Italian jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, jos niitä käytetään tai voidaan käyttää uudelleen samassa tai muussa tuotantoketjussa.

24. Vastauksena Italian hallituksen väitteeseen, jonka mukaan useat elintarvikkeita koskevat Italian säännökset koskevat tarkas-

6 – Ks. erityisesti asia C-9/00, Palin Granit, tuomio 18.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3533) ja asia C-457/02, Niselli, tuomio 11.11.2004 (Kok. 2004, s. I-10853).

teltavana olevia elintarvikkeita, komissio toteaa, että minkään kyseisen säännöksen tarkoituksena ei ole ympäristönsuojelu, koska niissä viitataan ainoastaan kansanterveyden suojeluun. Kyseiset säännökset eivät myöskään täytä edellytyksiä niiden katsomiseksi direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuksi muuksi lainsäädännöksi.

25. Toiseksi komissio kritisoi sitä, että lain nro 179 23 § vaikuttaa siten, että asetuksessa 22/97 säädetyn Italian jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tähteet ja ylijäämä, jotka ovat peräisin kaikentyyppisten kiinteiden – kypsennettyjen tai kypsentämättömien – ruokien valmistamisesta keittiössä ja jotka eivät ole päätyneet jakeluketjuun ja jotka on tarkoitettu lemmikkieläinten suojelulaitoksille. Komissio katsoo, että tällä tavoin lain nro 179 23 §:ssä laajennetaan pois sulkeminen koskemaan materiaaleja, joita ei voida automaattisesti jättää direktiivissä tarkoitetun jätteen määritelmän ulkopuolelle.

26. Komissio kiistää Italian hallituksen väitteen, jonka mukaan komission puoltaman tulkinnan soveltaminen johtaisi siihen, että elintarvikejätteiden tuottaminen ja niistä huolehtiminen lisääntyisi estettäessä kyseisten elintarvikkeiden uudelleenkäyttö. Komission mukaan ongelma, joka liittyy siihen, että elintarvikkeita olisi kuljetettava jätteiden kuljetukseen rekisteröidyissä ajoneuvoissa, johtuu Italian lainsäädännöstä.

27. Italian hallitus väittää, että terveyttä ja hygieniaa koskevien edellytysten täyttyessä elintarviketeollisuuden prosesseissa syntyvät materiaalit ja sivutuotteet ovat eläinten rehun raaka-aineita, jos tuottaja aikoo käyttää niitä eläinten ravintokierrossa. Tällainen aikomus yhdessä varmuuden kanssa siitä, että kyseiset sivutuotteet käytetään uudelleen ilman tarvetta edeltävään käsittelyyn tai että niitä käsitellään ainoastaan voimassa olevan yhteisön tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti, muodostavat riittävän näytön siitä, että tuottaja tai haltija ei aio hävittää kyseistä materiaalia.

28. Italian hallituksen mukaan esillä olevassa asiassa ei ole kysymys lähtökohtaisesta soveltamisalan ulkopuolelle jättämisestä, koska pois sulkeminen tapahtuu tosiasiallisesti ehdollisesti eikä riipu pelkästään selkeästi osoitetusta tahdosta aikoa käyttää raaka-aineet eläinten ravintokierrossa vaan myös sivutuotteiden tietystä uudelleenkäytöstä.

29. Italian hallitus katsoo, että kyseisiin materiaaleihin ei sovelleta jätelainsäädäntöä vaan sen sijaan eläinten rehun tuotantoa ja markkinointia koskevia säännöksiä. Italian

hallitus viittaa tässä yhteydessä useisiin yhteisön ja kansallisiin säädöksiin.[7] Nämä elintarvikkeita koskevat säädökset on suunniteltu direktiivin tavoin varastoinnin, käsittelyn ja kuljetuksen valvontaa varten, ja varmistettaessa asianmukainen terveyden suojelu ne todennäköisesti suojelevat ympäristöä. Elintarvikkeita ja eläinten rehua koskevien kansallisten säännösten nojalla on erityisesti mahdollista jäljittää tuotantoyksiköstä tulevia rehutuotteita ja eläinten rehun raaka-aineita kuljetuksen kaikissa vaiheissa.

30. Lisäksi Italian hallitus korostaa, että vastoin komission tulkintaa jätteen käsitteestä, oikea näkemys on, että tuotantoketju koostuu yhdestä tuotantoprosessista. Italian hallitus viittaa tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen uudempaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan aine voidaan olla katsomatta direktiivissä 75/442 tarkoitetuksi jätteeksi, jos on varmaa, että sitä käytetään muiden taloudellisten toimijoiden kuin sen tuottajan tarpeisiin.[8]

31. Italian hallitus väittää, että komission lähestymistavan soveltaminen johtaa paradoksaalisesti elintarvikkeiden sivutuotteiden käytön estämiseen eläinten rehun tuotannossa, koska Italian lainsäädännön mukaan niitä ei voitaisi toimittaa eläinten rehun tuotantotiloihin juuri siitä syystä, että ne kuljetettaisiin jätteiden kuljetukseen rekisteröidyillä ajoneuvoilla. Siten komission tulkinta johtaisi elintarvikejätteiden tuottamisen ja niistä huolehtimisen lisääntymiseen estettäessä niiden uudelleenkäyttö eläinten rehuissa.

32. Komission kanteen toisesta osasta Italian hallitus toteaa, että haltijan tai tuottajan on osoitettava viranomaisille tosiasiallista aiottua käyttöä koskevan näytön, kuten materiaalien haltijan ja käyttäjän välisen sopimuk-

7 – Ks. erityisesti elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1); muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä 3.10.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1774/2002 (EYVL L 273, s. 1) ja HACCP-periaatteita (vaarojen analysointi ja kriittiset valvontapisteet) koskevat säännökset, jotka on annettu seuraavissa asetuksissa: elintarvikehygieniasta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 852/2004 (EUVL L 139, s. 1); eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004 (EUVL L 139, s. 55) ja ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 854/2004 (EUVL L 139, s. 206). Ks. myös rehuhygieniaa koskevista vaatimuksista 12.1.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 183/2005 (EUVL L 35, s. 1) sekä rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 (EUVL L 165, s. 1).

8 – Asia C-416/02, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7487) ja asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7569).

sen tai mahdollisesti veroasiakirjojen, perusteella, että aikomuksena ei ole hävittää tähteitä tai elintarvikkeiden ylijäämää vaan käyttää ne uudelleen kansallisen lainsäädännön sallimalla tavalla. Lisäksi elintarvikkeiden sivutuotteiden tosiasiallinen määränpää varmistetaan elintarvikkeiden ja eläinten rehun turvallisuutta koskevien säännösten avulla.

33. Lisäksi Italian hallitus huomauttaa, että esillä oleva asia koskee varsinaisesti elintarvikkeiden ylijäämää eikä tuotantojäämää.

B *Asian arviointi*

34. Komissio kritisoi Italian jätelainsäädäntöä, sellaisena kuin sitä on tulkittava useiden ministeriön antamien ohjeiden mukaisesti, pääasiassa siitä, että siinä säädetään tiettyjen aineiden tapauksessa poikkeus soveltamisalaan liian yleisellä tasolla. Nämä aineet ovat elintarviketeollisuuden elintarvikejäämät sekä tähteet ja ylijäämä, jotka ovat puolestaan peräisin ruokien valmistamisesta keittiössä ja jotka eivät ole päätyneet jakeluketjuun ja jotka on tarkoitettu joko eläinten rehun tuotantoon tai sellaisenaan suoraan eläinten ruokintaan lemmikkieläinten suojelulaitoksissa.

35. Komissio ja Italian hallitus ovat eri mieltä direktiivissä säädetyn jätteen määritelmän oikeasta tulkinnasta ja siitä, onko Italian lainsäädäntö esillä olevassa asiassa tarkasteltavien aineiden osalta sopusoinnussa kyseisen määritelmän kanssa. Näin ollen haluan aluksi tarkastella termin "jäte" tulkintaa yleisellä tasolla, jotta myöhemmin voidaan tarkastella, onko komission nostama direktiivin noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu tässä oikeudenkäynnissä.

1. Alustavia huomautuksia direktiivissä 75/442 säädetystä jätteen määritelmästä, sellaisena kuin sitä on täsmennetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä

36. Kaikkiin yrityksiin määritellä termi "jäte" liittyvä ongelma juontaa juurensa siitä, että koko käsite on todella suhteellinen. Yleisesti ottaen voimme katsoa jätteeksi aineet tai materiaalit, joita emme enää halua, koska ne ovat menettäneet hyödyllisyytensä tai vielä yleisemmällä tasolla katsottuna arvonsa tai koska niillä ei ole jostakin syystä ollut meille

koskaan mitään arvoa. Joka tapauksessa materiaalien tai esineiden arvo ei ole niille luontainen vaan muodostuu ikään kuin niiden haltijan mielessä, joten käytännössä ei ole olemassa mitään ainetta, joka voitaisiin katsoa yleisesti ja kaikissa olosuhteissa jätteeksi.

37. Jätteen luonteen subjektiivisuus myös näkyy siinä, miten jätteen käsite on määritelty direktiivissä 75/442. Siinä jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, *jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään*" (kursivointi tässä).

38. Sille, että aineet tai esineet ovat jätettä, on siis tunnusomaista, että niiden haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään ne, mikä edellyttää, että mikään materiaali ei ole luontaisesti jätettä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo aiemmin, että direktiivin liitteessä I ja Euroopan jäteluettelossa täsmennetään ja havainnollistetaan jätteen määritelmää, kun niissä esitetään luettelo aineista ja esineistä, jotka voidaan luokitella jätteeksi. Näissä luetteloissa ei kuitenkaan määritellä lopullisesti, että tietty aine on direktiivissä tarkoitettua jätettä. [9]

39. Yhteisöjen tuomioistuin on samaan tapaan todennut, että ainetta tai esinettä ei voida luokitella jätteeksi sen perusteella, että siihen kohdistuu direktiivin liitteessä II A tai II B mainittu toiminta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös käänteisesti, että jätteen käsitteen ulkopuolelle ei suljeta aineita ja esineitä, joilla on kaupallista arvoa tai joita on mahdollista käyttää edelleen kaupallisesti. [10]

40. Näin ollen jätteen käsitteen soveltamisala riippuu siitä, mikä merkitys annetaan termille "hävittää". [11] Hävittämisen käsitettä tulkittaessa on ensisijaisesti otettava huomioon direktiivin tavoite, joka on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta, ja EY 174 artiklan 2 kohta, jonka mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle ja periaatteelle, jonka mukaan on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin. Lisäksi näistä päämääristä ja tavoitteista seuraa, että jätteen käsitettä ei siis voida tulkita suppeasti. [12]

41. On melko selvää, että osoitettaessa, hävittääkö haltija jotakin tai onko haltijalla

9 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 22 kohta.

10 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 27 ja 29 kohta.

11 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 22 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-121/03, komissio v. Espanja, annetun tuomion 57 kohta.

12 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 22 ja 23 kohta sekä edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Niselli annetun tuomion 33 kohta.

vastaavasti aikomus hävittää jotakin, ei voida oikeudellisesti turvautua haltijan tosiasialliseen tahtoon tai haltijan aikomuksistaan esittämiin lausumiin. [13] Se, onko tietty aine katsottava jätteeksi, on pikemminkin selvitettävä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella siten, että direktiivin tavoite otetaan huomioon ja varotaan vaarantamasta sen tehoa. [14]

42. Tätä selvittämistä varten yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tiettyjä arviointiperusteita ja suuntaviivoja, joiden avulla haltijan tarkoitusta voidaan yrittää päätellä. [15] Silloin yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tuonut esille jätteen käsitteen aidosti koulumaisen luonteen: vaikka olosuhteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin mainitsee, saattavat viitata siihen, että haltija on hävittänyt, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään aineen tai esineen, kuten direktiivissä tarkoitetaan, tämä itsessään ei välttämättä muodosta ratkaisevaa näyttöä. [16]

43. Näin ollen aineen tai esineen luokitteluun jätteeksi vaikuttavat viime kädessä tilannesidonnaiset aihetodisteet. Siten yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt oikeuskäytännössään määrittelemään, missä tilanteissa on oikeutettua olettaa, että haltijalla on aikomus hävittää jotakin.

44. Haltijan aikomus hävittää on erityisen vaikeaa selvittää tilanteissa, joissa tuotanto- tai louhintaprosesseista peräisin olevia tuotteita, materiaaleja tai raaka-aineita käytetään tavalla tai toisella myöhemmässä prosessissa. Periaatteessa tällaiset materiaalit voitaisiin katsoa joko tuotantojäämiksi, jotka hyödynnetään jätteenä direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja direktiivin liitteessä II B tarkoitetun uudelleenkäytön avulla, tai varsinaisiksi tuotteiksi, jotka eivät ole jätettä ja joihin kohdistuu tavanomainen teollinen käsittely. [17]

45. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jos käytetty aine on tuotannon jäännöstuote eli tuote, jota tuottaja ei varsinaisesti ole yrittänyt tai aikonut tuottaa, se

13 – Ks. tältä osin julkisasiamies Alberin esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland ym., tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4475, ratkaisuehdotuksen 59 kohta).

14 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 24 kohta.

15 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 25 kohta.

16 – Ks. tältä osin esim. asia C-235/02, Saetti ja Frediani, määräys 15.1.2004 (Kok. 2004, s. I-1005, 40 kohta).

17 – Ks. tältä osin asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 33 kohta).

lähtökohtaisesti osoittaa, että aineen haltija on hävittänyt tai aikoo hävittää sen. [18] Sama arviointi pätee silloin, kun kyse on kulutuksen yhteydessä syntyvistä jäännöstuotteista. [19]

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toinen hyväksyttävä perustelu on seuraava: esine, materiaali tai raaka-aine, joka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei ole pääasiallisesti pyritty tuottamaan sitä, ei kuitenkaan välttämättä ole jäännöstuote vaan sivutuote, jota yritys ei halua direktiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla hävittää vaan jonka se aikoo käyttää tai hyödyntää kaupallisesti yritykselle kannattavalla tavalla myöhemmässä prosessissa ilman, että siihen kohdistetaan edeltäviä muuntamistoimia. [20]

47. Ottaen huomioon velvollisuuden tulkita laajasti jätteen käsitettä, jotta jätteisiin niiden luonteen vuoksi erottamattomasti kuuluvia epätoivottuja tai haitallisia vaikutuksia voitaisiin rajoittaa, yhteisöjen tuomioistuin on rajoittanut sivutuotteita koskevan perustelun koskemaan sellaisia tilanteita, joissa tavaran, materiaalin tai raaka-aineen uudelleenkäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ja tuotantoprosessin jatkeena on varmaa eikä ainoastaan mahdollista. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että se, kuinka todennäköisesti aine käytetään uudelleen, on merkityksellinen kriteeri arvioitaessa, onko aine jätettä vai ei. [21]

48. Edellä mainitun lähestymistavan seurausten kuvaamiseksi on tarkoituksenmukaista tuoda esille tähän aiheeseen liittyvät merkittävimmät asiat.

49. Yhteisöjen tuomioistuin teki asiassa AvestaPolarit 11.9.2003 annetussa tuomiossa eron sellaisen kaivostoiminnan jäännösmateriaalin, jota käytetään ilman tuotantoprosessissa tapahtuvaa käsittelyä maanalaisten käytävien välttämättömään täyttämiseen, ja toisaalta muun jäännösmateriaalin välille. Luokitellessaan maanalaisten käytävien täyttämiseen käytettävät materiaalit sivutuotteiksi yhteisöjen tuomioistuin piti tärkeänä sitä, että maanalaisten käytävien täyttäminen oli välttämätön vaihe tosiasiallisessa kaivostoiminnassa ja että jäännösmateriaalin haltija siten tarvitsi sitä pääasiallisessa toiminnassaan. [22]

50. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Saetti ja Frediani 15.1.2004 annetussa määräyksessä, että tarkoituksellisesti tuotettu

18 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa ARCO Chemie annetun tuomion 83 ja 84 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 32 kohta.

19 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Niselli annetun tuomion 43 kohta.

20 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-121/03, komissio v. Espanja, annetun tuomion 58 kohta.

21 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Saetti ja Frediani annetun määräyksen 36 kohta ja edellä alaviitteessä 6 annetussa asiassa Niselli annetun tuomion 45 ja 46 kohta.

22 – Asia C-114/01, AvestaPolarit, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8725, 35–37 kohta).

öljykoksi tai öljykoksi, joka syntyy muiden öljypolttoaineiden rinnalla öljynjalostamossa ja jota käytetään varmasti polttoaineena jalostamon tai muiden teollisuusyritysten energiantarpeisiin, ei ole direktiivissä tarkoitettua jätettä. [23] Yhteisöjen tuomioistuin korosti, että öljykoksin tuotanto on tulosta teknisistä valinnoista, joilla on pyritty juuri tietyn polttoaineen käyttämiseen. [24]

51. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi asioissa C-416/02 ja C-121/03 sen, että karjanlanta voidaan olla luokittelematta jätteeksi, jos sitä käytetään maaperän lannoitteena laillisen levityksen yhteydessä selvästi yksilöidyillä alueilla ja jos sen varastointi rajoittuu näiden lannoittamistoimenpiteiden mukaisiin tarpeisiin. [25] Yhteisöjen tuomioistuin totesi näissä asioissa, että sikalaa hoitava henkilö ei pyri hävittämään lietelantaa, koska asiakirja-aineiston mukaan sitä käytetään maatalouden lannoitteena. [26]

52. Edellä mainituissa asioissa on olennaisena yhteisenä piirteenä, että asioiden olosuhteissa on jonkinlaisia merkkejä siitä, että materiaali merkitsee sen haltijalle pikemminkin etua tai taloudellista arvoa kuin rasitetta, jonka haltija pyrkii hävittämään, kun ajatellaan tuotteen tarpeellisuutta tai ainakin hyödyllisyyttä pääasiallisen toiminnan kannalta. Tuotetta voidaan käyttää esimerkiksi täytemateriaalina, lannoitteena tai polttoaineena jalostamon energiatarpeiden täyttämiseksi. [27]

53. On syytä huomauttaa, että oikeuskäytännössä edellytetään, että sivutuotteita käytetään uudelleen osana jatkuvaa tuotanto- tai käyttöprosessia. [28]

54. Asiassa Saetti ja Frediani sekä asioissa C-416/02 ja C-121/03 yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä mainitun edellytyksen ja totesi samalla kuitenkin, että aine voidaan olla katsomatta jätteeksi, jos on varmaa, että se käytetään muiden taloudellisten toimijoiden tarpeisiin kuin sen tuottajan tarpeisiin. [29] Vaikuttaa siis siltä, että vaadittavan uudel-

23 – Edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Saetti ja Frediani annetun määräyksen 47 kohta.

24 – Ks. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Saetti ja Frediani annetun määräyksen 45 kohta.

25 – Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, annetun tuomion 89 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-121/03, komissio v. Espanja, annetun tuomion 60 kohta.

26 – Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, annetun tuomion 94 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-121/03, komissio v. Espanja, annetun tuomion 65 kohta.

27 – Asiassa Palin Granit yhteisöjen tuomioistuin sen sijaan luokitteli louhinnassa syntyvän sivukiven louhimisen jäännöstuotteeksi ja siten jätteeksi ja totesi, että pitkäaikaisesta varastoinnista aiheutuu haltijalle kustannuksia ja että siitä saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä pyritään rajoittamaan. Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Palin Granit annetun tuomion 38 ja 39 kohta.

28 – Ks. tältä osin esim. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Niselli annetun tuomion 47 ja 52 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, annetun tuomion 87 kohta.

29 – Ks. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Saetti ja Frediani annettu tuomio; edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, annetun tuomion 90 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa C-121/03, komissio v. Espanja, annetun tuomion 61 kohta. Asiassa Saetti ja Frediani öljykoksia käytettiin tuotantoprosessissa polttoaineena energian tuottamiseen, ja kaikki saatava ylijäämäenergia myytiin muille tehtaille tai sähköyhtiölle. Kahdessa jälkimmäisessä asiassa maanviljelijä levitti karjanlantaa maalle, joka ei kuulunut samaan maatilaan, jonka alueella lanta oli syntynyt.

leenkäytön varmuuden osoittamiseksi on oleellista, että haltija käyttää aineen uudelleen osana jatkuvaa tuotantoprosessia ilman edeltävää käsittelyä, mutta ainetta ei ole välttämättä käytettävä uudelleen tuottajan itsensä tarpeisiin, kuten esimerkiksi asiassa AvestaPolarit. [30]

55. On selvää, että konkreettisessa tilanteessa saattaa olla vaikeaa määritellä jatkuvan tuotanto- tai käyttöprosessin rajat. Toistan vielä, että näiden käsitteiden taustalla on loppujen lopuksi seuraava kysymys: onko olemassa merkkejä siitä, että haltija aikoo hyödyntää tai markkinoida ainetta itselleen hyödyllisellä tavalla aineen tuotantoprosessin jälkeen, niin että aine merkitsee sen haltijalle pikemminkin taloudellista arvoa kuin rasitetta, josta haltija pyrkii hankkiutumaan eroon?

2. Jäsenyysvelvoitteiden väitetty noudattamatta jättäminen

56. Esillä olevassa asiassa tarkastellun aineiston perusteella mielestäni vaikuttaa ennen kaikkea siltä, että lähemmin tarkasteltaessa kaikkia kyseessä olevia elintarvikkeita ei voida pitää tuotannon yhteydessä syntyvinä jäännöstuotteina. Elintarviketeollisuudesta, ruokaloista ja ravintoloista peräisin olevat ruuantähteet ovat ainakin osittain kulutuksen jäännöstuotteita, jotka eivät ole peräisin valmistus- tai tuotantoprosessissa, mutta ne ovat syntyneet sen tuloksena, että perustuotetta ei ole kulutettu kokonaan. Tämä perustelu on erityisesti pätevä siltä osin, että lain nro 179 23 §:ssä viitataan keittiössä valmistamisesta peräisin olevaan ylijäämään.

57. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Niselli antamassaan tuomiossa, että arviointi, joka koskee sivutuotteita, joiden haltija ei halua hävittää niitä, "ei kuitenkaan päde sellaisten kulutuksen jäännöstuotteiden osalta, joita ei voida pitää sellaisena tuotanto- tai louhimisprosessin 'sivutuotteena', jota voidaan käyttää uudelleen tuotantoprosessin jatkeena". [31]

58. Näin ollen kyseisiä materiaaleja on mielestäni vaikea katsoa tuotanto- tai louhimisprosessin sivutuotteiden kaltaisiksi materiaaleiksi.

59. Olivatpa kyseessä olevat ruuantähteet kulutuksen jäännöstuotteita tai mahdollisesti tavanomaisia keittiötähteitä, esillä olevan asian asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee,

30 – Mainittu edellä alaviitteessä 22.

31 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Niselli annetun tuomion 48 kohta.

että nämä ylijäämät ovat peräisin ruuan valmistamisesta – tai valmistetusta ruuasta – ihmisravinnoksi. Nämä ylijäämät käytetään myöhemmin joko eläinten rehujen valmistamiseen tai suoraan eläinten ruokintaan lemmikkieläinten suojelulaitoksissa.

60. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että tämä tilanne on erotettava tässä ratkaisuehdotuksessa edellä kuvatuista tilanteista, [32] joissa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että tuotanto- tai louhimisprosessista peräisin oleva materiaali on sivutuote, jota haltija ei aio hävittää.

61. On selvää, että yleisesti ottaen ei voida väittää, että kyseessä olevia elintarvikkeiden ylijäämiä olisi pyritty tuottamaan edes toissijaisena tuotteena tai että ne olisivat hyödyllisiä tai käyttökelpoisia pääasiallisessa toiminnassa, joka on selvästikin ruuan tuottaminen ja valmistaminen ihmisravinnoksi.

62. Kyseessä olevassa Italian lainsäädännössä tehtävissä poikkeuksissa viitataan tähteisiin tai ylijäämiin, jotka käytetään uudelleen – jopa sopimuksen perusteella – eläinten rehuna tai eläinten rehun valmistukseen. Tästä ei voida mielestäni automaattisesti päätellä, että haltija markkinoi kyseisiä aineita eläinten rehun raaka-aineina itselleen edullisin ehdoin. Kyseisten kansallisten säännösten tai tämän asian asiakirja-aineiston perusteella ei ole selvää, että uudelleenkäytöstä saatava hyöty olisi suurempi kuin se, että haltija voi hävittää kyseiset aineet.

63. Näin ollen realistisemmin ja sopivammalla tavalla arvioiden totean, että esillä olevassa asiassa merkityksellisissä olosuhteissa elintarvikkeiden ylijäämien haltija hävittää tai aikoo hävittää ne ja että ne hyödynnetään sitten jätteenä direktiivin 75/442 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kierrätyksen tai uudelleenkäytön avulla. Lisäksi voidaan todeta, että direktiivin liitteessä II B luetellaan hyödyntämistapoja, kuten orgaanisten aineiden kierrätys ja talteenotto.

64. Tämä arvio vaikuttaa myös olevan paremmin sopusoinnussa sen velvoitteen kanssa, että direktiivissä tarkoitettua jätteen käsitettä on tulkittava laajasti. [33]

32 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 49–52 kohta.

33 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Niselli annetun tuomion 45 kohta.

65. Vaikka elintarvikejäämät, joihin Italian ministeriön ohjeissa ja lain nro 179 23 §:ssä viitataan, katsottaisiin tietyissä tapauksissa pikemminkin sivutuotteiksi kuin aineiksi, jotka niiden haltija hävittää tai aikoo hävittää, näin ei voida kuitenkaan katsoa yleisesti ja lähtökohtaisesti, kuten komissio totesi.

66. Näin ollen on todettava, että Italian jätelainsäädännössä jätteeksi ei luokitella sellaisia tuotannon tai kulutuksen jäännöstuotteita, jotka kuitenkin vastaavat direktiivissä 75/442 säädettyä jätteen määritelmää.

67. Sikäli kuin uudelleen käytettäväksi tarkoitettuja elintarvikejäämiä koskevan Italian lainsäädännön mukaiset poikkeukset johtavat tosiasiallisesti sellaiseen olettamukseen, että kyseiset materiaalit eivät ole direktiivissä tarkoitettua jätettä, on syytä huomauttaa, että perustamissopimuksen 174 artiklan ja direktiivin tehokasta vaikutusta heikennettäisiin, jos kansallinen lainsäätäjä käyttäisi sellaisia todistelukeinoja kuten laillisia olettamia, joiden vaikutuksesta direktiivin soveltamisalaa kavennettaisiin siten, ettei se enää kattaisi direktiivissä tarkoitetun "jätteen" käsitteen määritelmää vastaavia materiaaleja, aineita ja tuotteita. [34]

68. Italian hallitus totesi lisäksi, että eläinten rehun tuottamiseen tai valmistamiseen tarkoitettuihin elintarvikejäämiin sovelletaan jo tiettyjä kansallisen lainsäädännön säännöksiä sekä myös yhteisön lainsäädäntöä, joka koskee elintarviketurvallisuutta sekä eläinten rehun tuotantoa ja markkinointia. [35]

69. Edellä mainitun osalta on syytä huomauttaa, että kyseiset jäämät voitaisiin jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan siinä tapauksessa, että ne kuuluisivat johonkin direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa mainittuun jätteiden luokkaan.

70. Mielestäni kyseiset jäämät eivät kuulu mihinkään edellä mainittuun jätteen luokkaan. Säännöksessä mainituista materiaaleista eniten kyseessä olevia elintarvikejäämiä muistuttavat direktiivin 2 artiklan b kohdan iii alakohdassa mainitut eläinten raadot. Vaikka kyseessä olevat elintarvikejäämät sisältävät eläinperäisiä aineita, ei voida vakavissaan väittää, että ne sisältävät säännöksessä tarkoitettuja "raatoja".

34 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa ARCO Chemie annetun tuomion 42 kohta.

35 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta ja alaviite 7.

71. Toiseksi on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu ilmaisu "muu lainsäädäntö" viittaa yhteisön lainsäädäntöön tai kansalliseen lainsäädäntöön, sikäli kuin kyseinen lainsäädäntö koskee jätehuoltoa sellaisenaan ja johtaa sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään vastaa direktiivissä tarkoitettua tasoa. [36]

72. Italian hallituksen mainitsemat useat asetukset eivät sitä vastoin selvästikään koske jätehuoltoa sellaisenaan, vaan ne koskevat pikemminkin elintarviketurvallisuutta ja erityisesti tiettyjen terveyttä ja hygieniaa koskevien laatustandardien takaamista eläinten rehun tuotannossa ja markkinoinnissa. Vaikka kyseisten säännösten tavoitteet ja niillä suojeltavat oikeudelliset edut saattavat olla osittain päällekkäisiä direktiivin kanssa, ne ovat kuitenkin merkittävän erilaiset.

73. Lisäksi juuri tästä syystä direktiivissä 75/442 säädetyn valvonta- ja suojelujärjestelmän soveltaminen ja elintarviketurvallisuutta ja eläinten rehuja koskevan lainsäädännön soveltaminen ei ole mielestäni yleisesti ottaen toisensa pois sulkevaa, vaan päinvastoin niitä voidaan periaatteessa soveltaa samanaikaisesti.

74. Italian hallitus väitti, että elintarvikejäämien uudelleenkäyttö eläinten rehuna estyisi, sillä kyseiset jäämät olisi kuljetettava jätteiden kuljetukseen rekisteröidyillä ajoneuvoilla, jotka eivät täytä välttämättömiä hygieniastandardeja. Tämän osalta komissio totesi perustellusti, että ongelma johtuu Italian lainsäädännöstä eikä direktiivistä.

75. Direktiivissä ei edellytetä, että kaikki jätteet on kuljetettava samoilla ajoneuvoilla. Jätteitä keräävillä ja kuljettavilla laitoksilla tai yrityksillä on oltava lupa toimintaansa tai niiden on oltava rekisteröityjä, ja jätteistä huolehtimisen ja jätteiden hyödyntämisen on tapahduttava direktiivin mukaisesti. Elintarvikejäämät voi kuljettaa joko edellinen haltija tai tuottaja tai näistä jätteistä huolehtiva yritys edellyttäen, että kyseinen kuljetuksen suorittaja on rekisteröity tai että se on mahdollisesti saanut luvan toimintaansa. [37]

76. Edellä esitetyn perusteella katson, että komission kanne on hyvin perusteltu.

36 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 22 mainitussa asiassa AvestaPolarit annetun tuomion 61 kohta. Ks. lisäksi direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdassa tarkoitettua eläinten raatojen käsitettä koskevasta suppeasta tulkinnasta asia C-176/05, KVZ retec, tuomio 1.3.2007 (Kok. 2007, s. I-1721, erityisesti 46 kohta).

37 – Ks. rekisteröintivelvollisuuden osalta asia C-270/03, komissio v. Italia, tuomio 9.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5233).

V Ratkaisuehdotus

77. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, 1 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut koko alueellaan voimassa olevat toimintaohjeet, jotka on esitetty erityisesti ympäristöministeriön 28.7.1998 päivätyssä yleiskirjeessä ja terveysministeriön 22.7.2002 päivätyssä yleiskirjeessä ja joiden mukaan jätteeksi ei katsota elintarviketeollisuudesta peräisin olevia elintarvikejäämiä, jotka on tarkoitettu eläinten rehun tuotantoon, ja koska se on 31.7.2002 annetun lain nro 179 23 §:ssä jättänyt jätteitä koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle tähteet, jotka ovat peräisin kaikentyyppisten kiinteiden – kypsennettyjen tai kypsentämättömien – ruokien valmistamisesta keittiössä ja jotka eivät ole päätyneet jakeluketjuun ja jotka on tarkoitettu lemmikkieläinten suojelulaitoksille, ja

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.