YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-114/01,

jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, jossa muutoksenhakijana on

AvestaPolarit Chrome Oy, aiemmin Outokumpu Chrome Oy,

ennakkoratkaisun 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), 1 artiklan a alakohdan ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari) sekä tuomarit R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken ja J. N. Cunha Rodrigues,

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

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— AvestaPolarit Chrome Oy, edustajanaan asianajaja A. Kukkonen,

— Suomen hallitus, asiamiehenään T. Pynnä,

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

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään G. Amodeo, jota avustaa C. Vajda, QC,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Wainwright, I. Koskinen ja P. Panayotopoulos,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan AvestaPolarit Chrome Oy:n, edustajanaan A. Kukkonen, Suomen hallituksen, asiamiehenään T. Pynnä, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään N. A. J. Bel, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään C. Vajda, ja komission, asiamiehinään R. Wainwright ja I. Koskinen, 23.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Korkein hallinto-oikeus on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 5.3.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.3.2001, EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä 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 75/442/ETY), 1 artiklan a alakohdan ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty sellaisen valituksen yhteydessä, jonka pääasiallisesti kromia tuottavaa kaivosta hyödyntävä Outokumpu Chrome Oy, josta on sittemmin tullut AvestaPolarit Chrome Oy (jäljempänä AvestaPolarit), on tehnyt lupamääräyksistä, jotka Lapin ympäristökeskus (jäljempänä ympäristökeskus) on sille asettanut tätä kaivostoimintaa koskevan ympäristöluvan myöntämiselle.

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

4 Saman direktiivin 1 artiklan c alakohdan mukaan "haltijalla" tarkoitetaan "jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on".

5 Kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdan mukaan "jätehuollolla" tarkoitetaan "jätteen keräilyä, kuljetusta, hyödyntämistä ja huolehtimista, mukaan lukien tämän toiminnan valvonta ja käsittelypaikkojen jälkihoito".

6 Direktiivin 75/442/ETY liitteessä I, jonka otsikkona on "Jätteiden luokat", olevassa Q 11 kohdassa mainitaan "raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteet (esimerkiksi kaivosjätteet, öljykenttien lietteet jne.)" ja Q 16 kohdassa "kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin".

7 Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan toisessa alakohdassa annetaan komissiolle tehtäväksi laatia luettelo "jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin". Tämän säännöksen nojalla komissio vahvisti direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20.12.1993 tekemällään päätöksellä 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15) "Euroopan jäteluettelon" (jäljempänä jäteluettelo), jossa mainitaan muun muassa "kaivosten ja louhosten tutkimisesta ja hyödyntämisestä sekä mineraalien rikastuksesta ja jatkokäsittelystä syntyvät jätteet". Jäteluettelon alkuhuomautuksessa todetaan, että tätä luetteloa "sovelletaan kaikkiin jätteisiin riippumatta siitä, onko ne tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi", ja että "jäteluettelo on yhdenmukaistettu luettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jota tarkastetaan määräajoin", mutta että "jonkin aineen sisältyminen luetteloon ei välttämättä tarkoita, että sitä pidettäisiin kaikissa tapauksissa jätteenä" ja että "luetteloon kuulumisella on merkitystä vain silloin, kun aine vastaa jätteen määritelmää".

8 Direktiivin 75/442/ETY 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä ei sovelleta:

a) kaasumaisiin päästöihin ilmakehään;

b) seuraaviin jätteisiin, milloin ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan:

i) radioaktiiviseen jätteeseen;

ii) mineraalivarojen etsimisestä, louhimisesta, käsittelystä ja varastoinnista sekä louhosten toiminnasta syntyviin jätteisiin;

iii) eläinten raatoihin ja seuraaviin maatalouden jätteisiin: ulosteet ja muut luonnonmukaiset, vaarattomat maanviljelyksessä käytetyt aineet;

iv) jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä;

v) käytöstä poistettuihin räjähteisiin.

2. Erityisdirektiiveillä voidaan antaa tiettyjä tapauksia koskevia erityisiä säännöksiä tai täydentää tämän direktiivin säännöksiä tiettyjen jätelajien kuljetuksen ja käsittelyn osalta."

9 Alkuperäisessä muodossaan, eli ennen direktiivillä 91/156/ETY tehtyjä muutoksia, direktiivin 75/442/ETY 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot voivat antaa erityisasetuksia tietyistä jäteryhmistä sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin soveltamista.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta:

a) radioaktiiviseen jätteeseen,

b) mineraalivarojen etsimisestä, louhimisesta, käsittelystä ja varastoinnista sekä louhosten toiminnasta syntyviin jätteisiin,

c) eläinten raatoihin ja seuraaviin maatalouden jätteisiin: ulosteet ja muut maanviljelyksessä käytetyt aineet,

d) jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä,

e) kaasumaisiin jätteisiin,

f) yhteisön erityisasetusten alaisiin jätteisiin."

10 Direktiivin 75/442/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita. Saman direktiivin 4 artiklassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat

toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle, ja erityisesti, että ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja eikä eläimiä ja että ei vahingoiteta maaseutua.

11 Direktiivin 75/442/ETY 9 ja 10 artiklassa täsmennetään, että kaikkien laitosten tai yritysten, jotka suorittavat tämän direktiivin liitteessä II A lueteltuja jätteistä huolehtimista koskevia toimia tai kyseisen direktiivin liitteessä II B lueteltuja jätteiden hyödyntämiseen tähtääviä toimia, on saatava siihen lupa toimivaltaiselta viranomaiselta. Nämä liitteet on mukautettu tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

12 Liitteessä II A tarkoitettuja huolehtimistoimia ovat muun muassa sen D 1 kohdassa mainittu "sijoittaminen maan päälle tai maan alle (esimerkiksi kaatopaikat jne.)", sen D 12 kohdassa mainittu "pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen jne.)" ja sen D 15 kohdassa mainittu "varastoiminen ennen jotain tässä liitteessä mainituista toimista, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikassa ennen keräilyä".

13 Liitteessä II B tarkoitettuja hyödyntämistoimia ovat muun muassa sen R 4 kohdassa mainittu "metallien ja metalliyhdisteiden kierrätys tai talteenotto", sen R 5 kohdassa mainittu "muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto" ja sen R 13 kohdassa mainittu "jätteen varastoiminen ennen sen toimittamista johonkin [kyseisessä liitteessä mainituista] toimista lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen syntypaikalla ennen poiskuljetusta".

14 Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklassa säädetään kuitenkin lupavaatimusta koskevasta vapautuksesta, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Toimilupaa koskevasta 9 ja 10 artiklassa tarkoitetusta vaatimuksesta voidaan vapauttaa, tämän kuitenkaan rajoittamatta myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/319/ETY [(EYVL L 84, s. 43)] — — soveltamista:

a) laitokset tai yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla,

ja

b) laitokset tai yritykset, jotka suorittavat jätteiden hyödyntämistä.

Tätä vapauttamista voidaan soveltaa ainoastaan:

— jos toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet kutakin toimintaa koskevat yleiset säännöt, joissa määritellään jätelajit ja -määrät sekä edellytykset, joilla kyseinen toiminta voidaan vapauttaa luvanhakuvelvollisuudesta,

ja

— jos jätelajit tai -määrät ja huolehtimis- tai hyödyntämismenetelmät ovat sellaisia, että ne täyttävät 4 artiklassa mainitut edellytykset."

Kansalliset oikeussäännöt

15 Pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä sovellettavat kansalliset oikeussäännöt ovat olennaisilta osiltaan seuraavat.

16 Direktiivi 75/442/ETY on pantu Suomen oikeudessa täytäntöön jätelailla (1072/1993), jolla pyritään ehkäisemään jätteiden syntymistä, vähentämään niiden vaarallisia ominaisuuksia ja edistämään niiden hyödyntämistä.

17 Jätelain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä". Tätä määritelmää täydentää jäteasetuksen (1390/1993) liitteessä I oleva luettelo jätteiksi luokiteltavista aineista ja esineistä. Luettelossa on 16 luokkaa, joista luokka Q 11 sisältää "raaka-aineiden erottamisessa ja prosessoinnissa syntyneet jäännöstuotteet, kuten kaivostoiminnan jäännöstuotteet ja öljykenttien lietteet", ja sen luokka Q 16 sisältää "muutkin materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka niiden haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä".

18 Jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohdassa hyödyntäminen määritellään toiminnaksi, "jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia", ja käsittely toiminnaksi, "jonka tarkoituksena on jätteen vaarattomaksi tekeminen tai lopullinen sijoittaminen".

19 Ympäristöministeriön jätelain (1072/1993) nojalla tekemä päätös yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (867/1996) sisältää mineraalien tutkimisessa, louhinnassa, rikastuksessa ja muussa käsittelyssä sekä kivenjalostuksessa ja soranotossa syntyvät jätteet. Luettelon johdannon mukaan siinä olevat jätenimikkeet perustuvat Euroopan jäteluetteloon ja luettelo on ainoastaan esimerkkiluettelo jätteistä. Luettelossa mainittu esine tai aine on jätettä ainoastaan, jos se täyttää jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut jätteen tunnusmerkit.

20 Jätelain (1072/1993) 42 §:n 1 momentin mukaan jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn ja ongelmajätteen ammattimaiseen keräämistoimintaan sekä asetuksella tarkemmin säädettävään muuhun jätehuollon kannalta merkitykselliseen toimintaan on oltava lupa (jätelupa). Jätelupaa vaaditaan jätelain (1072/1993) 78 §:n 3 momentin siirtymäsäännösten mukaan myös vanhoilta ennen jätelain 1.1.1994 tapahtunutta voimaantuloa toimintansa aloittaneilta kaivoksilta ja rikastuslaitoksilta, jollainen pääasiassa kyseessä oleva kaivoskin on.

21 Kaivostoimintaa säännellään tämän lisäksi erityislailla eli kaivoslailla (503/1965), jota on muutettu lailla 208/1995 (jäljempänä kaivoslaki). Kaivostoiminta on luvanvaraista. Kaivoslain 23 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaivospiirihakemukseen on liitettävä kaivospiirin ja sen apualueen käyttösuunnitelma, joka sisältää selvityksen muun ohella tuotteiden ja sivutuotteiden sijoittamisesta kaivospiirin alueelle tai sen apualueelle siten, että kaivostoiminnan tarpeiden lisäksi tarpeelliset näkökohdat kaivoksen lähialueen turvallisuuden ja haittavaikutusten kannalta on otettu huomioon.

22 Saman lain 40 §:n 2 momentissa säädetään, että paitsi kaivoskivennäisiä, saa kaivosoikeuden haltija käyttää hyväkseen muitakin kaivospiirin kallio- ja maa-

perään kuuluvia aineita, sikäli kuin se on tarpeen kaivos- tai siihen liittyvän jalostustyön tarkoituksenmukaista toimittamista varten taikka tällaiset aineet saadaan talteen sivutuotteina tai jätteinä kaivoskivennäisten louhinnassa tai jalostuksessa. Kaivostoiminnassa syntyviä maanpoistomassoja, louhittua sivukiveä ja rikastushiekkaa, jotka varastoidaan kaivospiirin alueelle tai sen apualueelle ja joilla on käyttöä kaivostoiminnassa tai joita voidaan jalostaa edelleen, pidetään tämän lain mukaisena kaivostoiminnan sivutuotteena.

23 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että jäteasetuksen (294/1997) 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jätelain hyväksymismenettelyjä koskevia säännöksiä ei sovelleta kaivostoiminnassa syntyvään ja siinä tai muualla harjoitettavan kaivostoiminnan yhteydessä hyödynnettävään tai käsiteltävään vaarattomaan maa- ja kiviainesjätteeseen, jos jäte hyödynnetään tai käsitellään kaivoslain nojalla hyväksytyn suunnitelman mukaisesti.

24 Soveltamisalaltaan yleisemmän lain eli ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaan, sellaisena kuin se on lailla 1712/1995 muutettuna, tiettyjä toimintoja koskevat hankkeet edellyttävät kaikki "ympäristölupaa", erityisesti kun kyse on toiminnasta, jonka harjoittamiselta edellytetään jätelupaa. Ympäristöluvan saaminen edellyttää tällaisissa tapauksissa jäteluvan myöntämistä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

25 AvestaPolarit haki ympäristökeskukselta ympäristölupaa voidakseen jatkaa kaivos- ja rikastustoimintaansa pääasiassa kyseessä olevalla kaivoksella, jolla oli tuolloin harjoitettu louhimistoimintaa jo noin 30 vuotta ja jolla oli tarkoitus siirtyä asteittain avolouhinnasta maanalaiseen louhintaan vuodesta 2002 alkaen.

26 Kaivostoimintaan kuuluu raaka-aineen louhinta poraamalla ja räjäyttämällä ja sen jalostus murskaamalla, palarikastamalla ja hienorikastamalla. Kaivoksen vuotuinen tuotantokapasiteetti on 300 000 tonnia kromipalarikastetta, 450 000 tonnia kromihienotuotteita ja 500 000 tonnia kiviainestuotteita. Vuotuisista louhintamääristä sivukiveä on keskimäärin noin 8 miljoonaa tonnia ja malmia noin 1,1 miljoonaa tonnia.

27 Kaivosaluetta ei ole kaavoitettu. Sen ympäristössä on metsämaata ja suoalueita. Eräs valtakunnalliseen soidensuojeluohjelmaan kuuluva alue on osittain kaivospiirin alueella. Lähimmän asuinrakennuksen etäisyys kaivoksesta on 1,5 kilometriä. Kaivosalueella on useita malmin rikastuksesta syntyvän rikastushiekan selkeytysaltaita. Ympäristöalueet kuuluvat kaivospiirin apualueisiin, joiden lopullisesta maisemoinnista päätetään, kun kaivospiiristä luovutaan. Kaivoksen läjitysalueille on varastoitu jo noin 100 miljoonaa tonnia sivukiveä. Kaivoksella on varauduttu siihen, että sivukiveä tarvitaan 70—100 vuoden päästä kaivoksen maanalaisten tilojen täytteeksi mutta että ennen sitä sivukivikasoja maisemoidaan. Osa sivukivikasoista voi jäädä alueelle pysyvästi. Sivukivestä vain pieni osa, noin 20 prosenttia, kelpaa murskeen raaka-aineeksi. Jo varastoituja sivukivikasoja ei voida käyttää murskeen valmistukseen, mutta niitä voidaan mahdollisesti käyttää täyttömaana aallonmurtajissa ja penkereissä.

28 Ympäristökeskus myönsi 16.6.1999 tekemällään päätöksellä haetun ympäristöluvan asettaen kuitenkin sen edellytykseksi tiettyjen määräysten noudattamisen. Nämä lupamääräykset liittyvät siihen, että ympäristökeskus katsoi sivukiven ja rikastushiekan jätteeksi, johon sovelletaan jätelaissa (1072/1993) vahvistettuja menettelyjä. Ympäristökeskus totesi päätöksensä perusteluissa erityisesti seuraavaa:

"Koska kaivoksella muodostuvia jäännös- ja sivutuotteita ei sellaisenaan välittömästi käytetä uudelleen tai kuluteta, niiden on katsottava olevan jätelain

mukaisia jätteitä. Siltä osin kuin poistettavia jäännös- ja sivutuotteita hyödynnetään välittömästi sellaisenaan (muun muassa sijoittamalla takaisin kaivokseen), niitä ei pidetä jätteenä.

Koska edellä mainittuja jätteitä ei käsitellä eikä hyödynnetä kaivoslain nojalla hyväksytyn suunnitelman mukaisesti, niihin sovelletaan jätelain hyväksymismenettelyä."

29 AvestaPolarit valitti tästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati lupapäätöksestä poistettaviksi lakiin perustumattomina kaikki ne sivukiveä ja rikastushiekkaa koskevat lupamääräykset, joissa sivukivi ja rikastushiekka on määritelty jätteiksi ja niiden läjitysalueet kaatopaikoiksi. Se väittää, että sivukivi ja rikastushiekka eivät ole jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua jätettä, ja esittää väitteelleen useita perusteluja.

30 Edellä esitetyn johdosta korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko kaivostoiminnassa malmia louhittaessa syntyvää sivukiveä ja/tai malmia rikastettaessa syntyvää rikastushiekkaa pidettävä jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina jätteinä ottaen huomioon seuraavat seikat a—d?

a) Mikä merkitys edellä mainitussa arvioinnissa on sillä, että sivukivi ja rikastushiekka varastoidaan kaivospiirin alueelle tai sen apualueelle?

Onko sillä seikalla, varastoidaanko kaivostoiminnan puheena olevat sivutuotteet kaivospiirin alueelle, sen apualueelle tai kauemmas, ylipäätänsä merkitystä jätteen käsitteen alaan kuulumisen kannalta?

b) Mikä merkitys on asian arvioinnissa sillä, että sivukivi on koostumukseltaan samanlainen kuin se kallioperä, josta se on louhittu ja että sivukivi ei säilytysajastaan ja -tavastaan riippumatta muuta koostumustaan? Onko mahdollisesti rikastushiekkaa, joka on rikastusprosessin tuloksena syntynyttä, arvioitava tässä suhteessa eri tavoin kuin sivukiveä?

c) Mikä merkitys asian arvioinnissa on sillä, että sivukivi on ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta vaaratonta, mutta että rikastushiekasta ympäristölupaviranomaisen käsityksen mukaan liukenee terveydelle ja ympäristölle haitallisia aineita? Missä määrin ylipäänsä sivukiven ja rikastushiekan mahdolliselle vaikutukselle terveydelle ja ympäristölle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko ne jätettä?

d) Mikä merkitys asian arvioinnissa on sillä, että sivukiveä ja rikastushiekkaa ei ole tarkoitus poistaa käytöstä? Sivukiveä ja rikastushiekkaa voidaan käyttää uudelleen ilman erillisiä hyödyntämistoimenpiteitä esimerkiksi kaivoskäytävien tukemiseen ja sivukiviä lisäksi kaivoksen lopettaessa toimintansa sen maisemointiin. Rikastushiekasta voidaan tulevaisuudessa tekniikan kehittyessä ottaa talteen mineraaleja hyötykäyttöön. Missä määrin on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka varmat suunnitelmat kaivostoiminnan harjoittajalla on hyötykäytöstä ja kuinka pian hyötykäyttö tapahtuisi sen jälkeen kun sivukivi ja rikastushiekka on sijoitettu kaivospiirin alueelle tai sen apualueelle?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen mukaan sivukiveä ja/tai rikastushiekkaa on pidettävä jätteistä annetun neuvoston direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina jätteinä, on tarpeen saada vastaus vielä seuraaviin lisäkysymyksiin:

a) Tarkoittaako jätedirektiivin 2 artiklan (91/156/ETY) 1 kohdan b alakohdassa mainittu 'muu lainsäädäntö', jonka alaan kuuluviin jätteisiin jätedirektiiviä ei sovelleta ja joka siis ii jaotelmakohdan mukaan koskee muun ohella mineraalivarojen etsimisestä, louhimisesta, käsittelystä ja varastoinnista syntyviä jätteitä, ainoastaan Euroopan yhteisön omaa lainsäädäntöä? Vai voiko kansallinenkin lainsäädäntö, kuten Suomessa voimassa olevan kaivoslain ja jäteasetuksen eräät säännökset, olla jätedirektiivin tarkoittamaa 'muuta lainsäädäntöä?'

b) Jos 'muu lainsäädäntö' tarkoittaa myös kansallista lainsäädäntöä, tarkoitetaanko ainoastaan jätedirektiivin 91/156/ETY voimaantulohetkellä jo voimassa ollutta vai myös vasta sen jälkeen annettua kansallista lainsäädäntöä?

c) Jos 'muu lainsäädäntö' tarkoittaa myös kansallista lainsäädäntöä, asettavatko Euroopan yhteisön ympäristönsuojeluun liittyvät perustavanlaatuiset säännökset tai jätedirektiivin periaatteet ympäristönsuojelun tasoa koskevia vaatimuksia kansalliselle lainsäädännölle ehtona jätedirektiivin määräysten syrjäytymiselle? Minkälaisia nuo vaatimukset voisivat olla?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

31 Ensimmäisen kysymyksen osalta on todettava, että korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmin esittänyt hyvin samanlaisen kysymyksen asiassa C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533; jäljempänä asia Palin Granit).

32 Asiassa Palin Granit, jossa oli kaivostoiminnassa syntyvän sivukiven ja rikastushiekan sijasta kyse graniittilouhoksella syntyvästä sivukivestä, yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

— tarvekiven louhinnassa syntyvän, mahdollista myöhempää käyttöä varten varastoidun ja toistaiseksi alueelle jäävän sivukiven haltija hävittää tai aikoo hävittää sivukiven, minkä vuoksi sivukiveä on pidettävä direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettuna jätteenä

— sivukiven varastointipaikka, sen koostumus, ja se, ettei siitä aiheudu todellista vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, jos tämä oletetaan näytetyksi toteen, eivät ole tältä osin olennaisia perusteita sen ratkaisemiseksi, onko sivukivi luokiteltava jätteeksi.

33 Yhteisöjen tuomioistuin esitti tälle ratkaisulleen muun muassa seuraavat perustelut:

"22 — — jätteen käsitteen soveltamisala riippuu siitä, mikä merkitys annetaan termille 'hävittää' (asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, 26 kohta).

— —

27 — — Pelkästään sen perusteella, että aineeseen kohdistetaan direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A tai II B mainittu toimenpide, ei voida päätellä, että aine on luokiteltava jätteeksi.

— —

29 — — Yhdistetyissä asioissa C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti, 28.3.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-1461, 9 kohta) yhteisöjen tuomioistuin määritteli jätteen käsitteen niin, ettei sen ulkopuolelle suljeta aineita, joiden kaupallinen uudelleenkäyttö on mahdollista. Yhdistetyissä asioissa C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., 25.6.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3561, 52 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että direktiivillä 75/442/ETY käyttöön otetulla valvonta- ja hallintajärjestelmällä pyritään kattamaan kaikki esineet ja aineet, jotka niiden omistaja hävittää, vaikka niillä olisi kaupallista arvoa ja niitä kerättäisiin kaupallisiin tarkoituksiin kierrätystä, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä varten.

30 Sen perusteella, että sivukiveen kohdistetaan direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettu käsittelytoimi tai että sivukivi voidaan käyttää uudelleen, ei voida ratkaista sitä, onko sivukivi direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettua jätettä.

31 Tältä osin ratkaisevina onkin pidettävä muita tekijöitä.

32 [Yhdistetyissä asioissa C-418/97 ja C-419/97], ARCO Chemie Nederland ym. [15.6.2000] annetun tuomion [Kok. 2000, s. I-4475] 83—87 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin painotti, että merkittävänä indisiona jäteluonteesta voidaan pitää sitä, että aine on tuotantoprosessista syntyvä jäämä eli tuote, jota ei sellaisenaan ole pyritty tuottamaan myöhempää käyttöä varten. Kuten komissio toteaa, esillä olevassa asiassa sivukiven tuottaminen ei ole Palin Granitin pääasiallinen tavoite. Sivukiveä tuotetaan ainoastaan toissijaisesti, ja yritys pyrkii rajoittamaan sen määrää. Yleisestikin ajatellen jätettä on se, mikä jää yli, kun jotakin materiaalia tai esinettä työstetään, ja mitä ei ole välittömästi pyritty tuottamaan kyseisessä tuotantoprosessissa.

33 Näin ollen voidaan todeta, että louhinnassa syntyvä sivukivi, joka ei ole tuote, jonka tuottamiseen graniitin louhintaa harjoittava yritys pääasiallisesti pyrkii, kuuluu lähtökohtaisesti direktiivin 75/442/ETY liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa mainittujen 'raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteiden' luokkaan.

34 Tätä kantaa vastaan voidaan esittää väite, että esine, materiaali tai raaka-aine, joka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei ole pääasiallisesti pyritty tuottamaan sitä, ei välttämättä ole jäännöstuote

vaan sivutuote, jota yritys ei halua direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla hävittää, vaan jonka se aikoo käyttää tai hyödyntää kaupallisesti yritykselle kannattavalla tavalla myöhemmässä prosessissa ilman että siihen kohdistetaan edeltäviä muuntamistoimia.

35 Tällainen arviointi ei olisi direktiivin 75/442/ETY tavoitteiden vastainen. Millään tavoin ei nimittäin voitaisi perustella sitä, että sellaisiin esineisiin, materiaaleihin tai raaka-aineisiin, jotka ovat taloudelliselta arvoltaan tuotteita siitä riippumatta, onko niitä muunnettava, ja jotka sellaisenaan kuuluvat tällaisiin tuotteisiin sovellettavan lainsäädännön alaan, olisi sovellettava tämän direktiivin säännöksiä, joiden tarkoituksena on säännellä jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä.

36 Ottaen huomioon — — velvollisuus tulkita laajasti jätteen käsitettä jätteistä niiden luonteen vuoksi aiheutuvan rasituksen ja haitan rajoittamiseksi, tämä sivutuotteita koskeva perustelu on rajoitettava koskemaan sellaisia tilanteita, joissa esineen, materiaalin tai raaka-aineen uudelleenkäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ja tuotantoprosessin jatkeena on varmaa eikä ainoastaan mahdollista.

37 Sen kriteerin lisäksi, onko tiettyä ainetta pidettävä luonteeltaan jäännöstuotteena, toinen merkityksellinen kriteeri on se, kuinka suurella todennäköisyydellä tämä aine käytetään uudelleen ilman edeltäviä muuntamistoimia, kun arvioidaan sitä, onko tämä aine direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettu jäte. Jos pelkän uudelleenkäyttömahdollisuuden lisäksi haltijalle on siitä taloudellista etua, uudelleenkäyttö tulee erittäin todennäköiseksi. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevaa ainetta ei voida enää pitää rasitteena, jonka haltija pyrkii hävittämään, vaan oikeana tuotteena.

38 — — pääasiassa sivukiven ainoa ajateltavissa oleva uudelleenkäyttö sellaisenaan esimerkiksi maantäytössä tai satamien ja aallonmurtajien rakentamisessa edellyttää suurimmassa osassa tapauksia varastointia, joka saattaa olla pitkäaikaista ja josta aiheutuu louhostoiminnan harjoittajalle kustannuksia ja josta saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä 75/442/ETY nimenomaisesti pyritään rajoittamaan. Uudelleenkäyttö ei siis ole varmaa, ja se on mahdollistakin ainoastaan suhteellisen pitkän ajan kuluttua, minkä vuoksi sivukiveä on pidettävä 'louhimisen jäännöstuotteena', jonka toiminnan harjoittaja 'aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään' direktiivissä 75/442/ETY tarkoitetulla tavalla ja joka kuuluu siis tämän direktiivin liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa tarkoitettuun luokkaan."

34 Näistä seikoista ilmenee ensinnäkin, että sivukivi ja malmin rikastuksessa syntyvä rikastushiekka, kuten ne, joita syntyy AvestaPolaritin kaivostoiminnassa, ovat direktiivin 75/442/ETY liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa tarkoitettuja raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteita (ks. asia Palin Granit, tuomion 32 ja 33 kohta).

35 Vielä on tutkittava, onko tällaisia jäännöstuotteita pidettävä jätteinä sillä perusteella, että niiden haltija hävittää tai aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään ne direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Jos näitä jäännöstuotteita ei voida pitää jätteinä, ne voitaisiin, kuten AvestaPolarit väittää, luokitella sivutuotteiksi, jotka eivät kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

36 Tämän osalta on erotettava toisistaan yhtäältä jäännöstuotteet, joita käytetään niitä ensin muuntamatta tuotantoprosessissa kaivoskäytävien välttämättömään täyttämiseen, ja toisaalta muut jäännöstuotteet.

37 Ensiksi mainittuja jäännöstuotteita nimittäin käytetään materiaaleina varsinaisessa teollisessa malminlouhinnassa, eikä niitä voida pitää aineina, jotka niiden haltija hävittää tai aikoo hävittää, koska tämä päinvastoin tarvitsee niitä pääasialliseen toimintaansa.

38 Jäännöstuotteiden haltijaa olisi pidettävä velvollisena hävittämään nämä jäännöstuotteet ja näitä jäännöstuotteita olisi pidettävä jätteinä vain mikäli tuollainen kyseisten jäännöstuotteiden käyttö olisi muun muassa turvallisuus- tai ympäristönsuojelusyistä kiellettyä ja mikäli kaivoskäytävät olisi suljettava ja täytettävä muulla menetelmällä.

39 Jos sitä vastoin kaivostoiminnan harjoittaja voi fyysisesti yksilöidä jäännöstuotteet, joita tosiasiassa käytetään kaivoskäytävissä, ja esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tästä käytöstä riittävät takeet, näitä jäännöstuotteita ei ole pidettävä jätteinä. Toimivaltaisen viranomaisen on tältä osin arvioitava, onko jäännöstuotteiden varastointi ennen niiden sijoittamista takaisin kaivokseen kestoltaan niin pitkä, ettei kyseisiä takeita voida todellisuudessa antaa.

40 Niitä jäännöstuotteita, joita ei tuotantoprosessissa tarvita kaivoskäytävien täyttämiseen, on joka tapauksessa pidettävä kokonaisuudessaan jätteinä.

41 Tämä pätee paitsi sellaiseen sivukiveen ja rikastushiekkaan, joiden käyttö rakentamisessa tai muissa tarkoituksissa on epävarmaa (ks. asia Palin Granit, tuomion 37 ja 38 kohta), myös sellaiseen sivukiveen, jota käytetään murskeen

raaka-aineeksi, koska silloinkin, kun tällainen käyttö on todennäköistä, se edellyttää nimenomaan toimenpidettä, jolla hyödynnetään ainetta, jota sellaisenaan ei käytetä malmintuotantoprosessissa eikä suunniteltuun loppukäyttöön (ks. asia Palin Granit, tuomion 36 kohta).

42 Sama pätee myös niihin sivukivikasoihin, jotka jäävät alueelle pysyvästi, tai sellaiseen rikastushiekkaan, joka jää entisiin selkeytysaltaisiin. Näitä jäännöstuotteita nimittäin ei käytetä tuotantoprosessissa, eikä niitä voida käyttää tai myydä muulla tavalla ilman edeltäviä muuntamistoimia. Kyse on siten jätteistä, jotka niiden haltija hävittää. Niiden mahdollinen maisemointi on pelkästään ympäristöystävällinen tapa käsitellä niitä eikä tuotantoprosessin vaihe.

43 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kaivostoiminnassa sivukiven ja malmin rikastuksessa syntyvän rikastushiekan haltija hävittää tai aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään nämä aineet, joita on siten pidettävä direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettuina jätteinä, paitsi jos niiden haltija käyttää niitä laillisesti kyseisen kaivoksen käytävien välttämättömään täyttämiseen ja esittää riittävät takeet tähän tarkoitettujen aineiden yksilöimisestä ja tosiasiallisesta käytöstä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

44 Kansallinen tuomioistuin kysyy toisen kysymyksensä kohdassa a, tarkoittaako direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittu "muu lain-

säädäntö" ainoastaan yhteisön lainsäädäntöä vai myös kansallista lainsäädäntöä, kuten kaivoslain ja jäteasetuksen (294/1997) eräitä säännöksiä.

45 Tämä kysymys voisi kansallisen oikeuden esittelyn ja pääasian tosiseikkojen perusteella vaikuttaa pelkästään teoreettiselta. Kuten tämän tuomion 21 kohdassa todetaan, kaivoslain mukaan kaivostoiminta on luvanvaraista, ja kaivospiirihakemuksessa on oltava muun muassa selvitys tuotteiden ja sivutuotteiden sijoittamisesta kaivospiirin alueelle tai sen apualueelle siten, että kyseisen hakemuksen käsittelyssä voidaan ottaa huomioon kaivostoiminnan tarpeiden lisäksi kaivoksen lähialueen turvallisuuden ja haittavaikutusten kannalta tarpeelliset näkökohdat. Kuten lisäksi tämän tuomion 20 ja 23 kohdassa todetaan, kaivostoiminnassa syntyvän jätteen käsittelylle on nimenomaisesti asetettu jätelupaa koskeva edellytys direktiivin 75/442/ETY 9 ja 10 artiklan säännösten mukaisesti, paitsi vaarattoman maa- ja kiviainesjätteen käsittelylle, jos kaivostoiminnan harjoittaja käsittelee tämän jätteen kaivoslain nojalla hyväksytyn suunnitelman mukaisesti. Tällaisesta lupavaatimusta koskevasta vapautuksesta säädetään direktiivin 75/442/ETY 11 artiklassa, ja tämän vapautuksen myöntämistapaukset ja -edellytykset palautetaan mieleen tämän tuomion 14 kohdassa. Siten on todettava, että jos kaivoslain nojalla hyväksyttyjä suunnitelmia sovelletaan näissä tapauksissa ja näiden edellytysten mukaisesti, niitä kaivoslain ja jäteasetuksen (294/1997) säännöksiä, jotka ovat asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä, ei voida pitää direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "muuna lainsäädäntönä" vaan tämän direktiivin täytäntöönpanotoimina.

46 Asia saattaa olla näin pääasiassa. Mikäli jäteluvasta kuitenkin vapautetaan direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan säännöksistä poikkeavasti, yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee seuraavassa ennakkoratkaisukysymystä.

47 Direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että erityisdirektiiveillä voidaan säätää tiettyjen jätelajien kuljetuksesta ja käsittelystä.

Nämä direktiivit voivat sisältää erityisiä säännöksiä tai täydentää direktiivin 75/442/ETY säännöksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisö on nimenomaisesti varannut itselleen mahdollisuuden vahvistaa sopivia oikeussääntöjä tai direktiivin 75/442/ETY säännöksiä kattavampia oikeussääntöjä tiettyjä jätelajeja varten, joita ei ole etukäteen määritetty. Juuri tähän perustuvat siten esimerkiksi vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/157/ETY (EYVL L 78, s. 38) ja vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20).

48 On kuitenkin todettava, että toisin kuin direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista jätelajeista nimenomaisesti säädetään, jätelajeihin, joista on tämän artiklan 2 kohdan nojalla annettu erityisdirektiivejä, sovelletaan kokonaisuutena edelleen direktiiviä 75/442/ETY, vaikka tiettyjen seikkojen osalta voidaankin soveltaa tämän direktiivin säännöksistä poikkeavia erityissääntöjä ja vaikka kyseessä olevan jätehuollon kattavammaksi yhdenmukaistamiseksi voidaankin vahvistaa täydentäviä sääntöjä. Direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu lainsäädäntö ja tämän direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lainsäädäntö poikkeavat siten ulottuvuudeltaan toisistaan: ensiksi mainitusta lainsäädännöstä seuraa, että kyseessä olevat jätelajit, jotka on määritetty etukäteen, jäävät kokonaan direktiivin 75/442/ETY soveltamisalan ulkopuolelle, kun taas jälkimmäisestä lainsäädännöstä huolimatta tätä direktiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti edelleen kyseessä oleviin jätelajeihin. Saksan, Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten väite, jonka mukaan direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 2 kohta olisivat tarpeettomia, jos b alakohdan katsottaisiin voivan tarkoittaa yhteisön lainsäädäntöä, ei siis ole perusteltu. On sitä paitsi todettava, että ennen direktiivin 91/156/ETY antamista voimassa oli jo useita julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa mainitsemia yhteisön säädöksiä, joilla säänneltiin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen jätelajien käsittelyä.

49 Tämä toteamus ei kuitenkaan sulje pois sitä, että direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetty ilmaus "muu lainsäädäntö" tar-

koittaa myös — tietyin edellytyksin (ks. jäljempänä tämän tuomion 52 ja 58—60 kohta) — kansallisia lainsäädäntöjä. Tämän osalta on huomautettava, että kun yhteisön lainsäätäjä on tällä alalla tarkoittanut erityistä yhteisön tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, se on ilmaissut tarkoituksensa täsmällisesti. Direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 2 kohdassa viitataan siten nimenomaisesti direktiiveihin, ja saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan alkuperäisessä muodossa, joka oli voimassa ennen siihen direktiivillä 91/156/ETY tehtyjä muutoksia, viitattiin jäsenvaltioiden antamiin erityisasetuksiin, ja saman direktiiviversion 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa puolestaan viitattiin yhteisön erityisasetuksiin.

50 Tällainen tulkinta ei ole millään tavalla vastoin direktiivin 75/442/ETY tarkoitusta. Suurin osa tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa nykyisin tarkoitetuista jätelajeista oli tämän direktiivin alkuperäisessä versiossa yksiselitteisesti jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin oli asia myös komission ehdotuksissa, jotka lopulta johtivat direktiiviin 91/156/ETY ja jotka komissio esitti 16.8.1988 ja 23.11.1989 (EYVL 1988, C 295, s. 3 ja EYVL 1989, C 326, s. 6). Kun otetaan huomioon kyseessä olevien jätteiden hyvin erityiset piirteet, yhteisön lainsäätäjä saattoi katsoa direktiiviä 91/156/ETY antaessaan ja odottaessaan uusien näiden jätteiden käsittelyn erityispiirteisiin mukautettujen yhteisön säännösten antamista, että on parempi sallia näihin erityispiirteisiin mukautettujen kansallisten lainsäädäntöjen soveltaminen kuin sisällyttää kyseessä olevat jätteet direktiivin 75/442/ETY mukaiseen yleiseen järjestelmään. Välttääkseen kuitenkin sen, että tietyissä tilanteissa näiden jätteiden käsittely ei kuulu enää minkään lainsäädännön soveltamisalaan, kuten oli asia aikaisemmin, yhteisön lainsäätäjä hyväksyi säännön, jonka mukaan erityisten yhteisön säännösten ja toissijaisesti erityisen kansallisen lainsäädännön puuttuessa sovelletaan direktiiviä 75/442/ETY.

51 Perusteluja, jotka Suomen ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat esittäneet tätä tulkintaa vastaan, ei voida hyväksyä. Siten on katsottava, että vaikka direktiivin 91/156/ETY johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa tode-

taankin, että "eroavuudet jäsenvaltioiden jätehuoltoa ja jätteiden hyödyntämistä koskevassa lainsäädännössä voivat vaikuttaa ympäristön laatuun ja häiritä sisämarkkinoiden toimintaa", tällainen toteamus ei estä sitä, että yhteisön lainsäätäjä saattoi katsoa, että vaikka useimpien jätelajien käsittelyä olikin tarpeen yhdenmukaistaa, jätteiden joidenkin erityislajien osalta (jotka oli direktiivin 75/442/ETY alkuperäisessä versiossa yksiselitteisesti jätetty tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle) kansallisille viranomaisille voitiin erityisten yhteisön säännösten antamista odotettaessa jättää mahdollisuus säännellä näiden jätteiden käsittelyä kyseisen direktiivin mukaisen järjestelmän ulkopuolella mutta että jos jäsenvaltio ei käyttänyt tällaista mahdollisuutta, sen oli järjestettävä kyseinen jätteiden käsittely kyseisessä direktiivissä perustetun järjestelmän mukaisesti.

52 On kuitenkin täsmennettävä, että jotta kansallista lainsäädäntöä voitaisiin pitää direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "muuna lainsäädäntönä", jonka alaan tässä säännöksessä lueteltu jätelaji kuuluu, tällainen kansallinen lainsäädäntö ei saa koskea kyseessä olevia aineita tai esineitä pelkästään esimerkiksi teollisesti vaan sen on sisällettävä tarkkoja säännöksiä tällaisten aineiden tai esineiden käsittelystä jätteinä kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Muutoin näiden jätteiden käsittely ei perustuisi sen enempää direktiiviin 75/442/ETY kuin tästä direktiivistä riippumattomaan kansalliseenkaan lainsäädäntöön, mikä olisi vastoin kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuotoa, jonka mukaan jätteiden on kuuluttava sellaisinaan kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön "alaan", ja myös direktiivin 91/156/ETY johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa ilmaistua näkemystä, jonka mukaan "korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on sen lisäksi, että ne suorittavat toimenpiteitä, joilla varmistetaan vastuuntuntoinen jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen, toteutettava toimenpiteitä jätteen tuottamisen rajoittamiseksi, erityisesti edistämällä puhtaita teknologioita ja tuotteita, jotka voidaan kierrättää ja käyttää uudelleen ottaen huomioon talteenotetun jätteen nykyiset tai mahdolliset markkinat".

53 Pääasiasta on siten todettava, että jos kansallinen tuomioistuin aikoo sivuuttaa direktiivin 75/442/ETY soveltamiseksi annetut kansalliset säännökset, sen on tarvittaessa varmistuttava siitä, että ne kaivoslain vaihtoehtoiset säännökset,

joihin on vedottu, koskevat kaivosjätteiden käsittelyä ja että niitä voidaan soveltaa AvestaPolaritin kaivostoiminnassa syntyviin jätteisiin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella asian voivan olla näin vaarattoman maa- ja kiviainesjätteen osalta, jos AvestaPolarit käsittelee tämän jätteen kaivoslain nojalla hyväksytyn suunnitelman mukaisesti.

54 Kansallinen tuomioistuin kysyy toisen kysymyksensä kohdassa b, onko direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun "muun lainsäädännön" on tarvinnut tulla voimaan ennen 1.4.1993, joka on direktiivin 91/156/ETY voimaantulopäivä, vai onko se voinut tulla voimaan myös tämän ajankohdan jälkeen.

55 Tämän osalta on todettava, että kyseessä olevan säännöksen sanamuodosta ei käy nimenomaisesti ilmi, että siinä viitattaisiin ainoastaan siihen kansalliseen lainsäädäntöön, joka oli voimassa direktiivin 91/156/ETY voimaantulohetkellä. Kyseisessä säännöksessä käytetyllä ilmaisulla "kuuluvat muun lainsäädännön alaan" voi nimittäin olla niin aineellinen kuin ajallinenkin merkitys. Lisäksi on todettava, että direktiivin 75/442/ETY kaikissa kieliversioissa ei käytetä sanaa "jo".

56 EY 5 artiklassa määrätään yhtäältä, että aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, kuten on tällä hetkellä asia ympäristön alalla, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla, ja toisaalta, että yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

57 Siten on todettava, että koska yhteisön lainsäätäjä katsoi direktiivin 91/156/ETY antaessaan tarkoituksenmukaiseksi, että joidenkin erityisten jätelajien käsittelyä koskevien erityisten yhteisön säännösten antamista odotettaessa jäsenvaltioiden viranomaisilla säilyy mahdollisuus varmistaa näiden jätteiden käsittely direktiivillä 75/442/ETY perustetun järjestelmän ulkopuolella, ja koska se ei nimenomaisesti sulkenut pois sitä, että jäsenvaltiot voisivat toimia näin direktiivin 91/156/ETY voimaantulon jälkeen annetun kansallisen lainsäädännön nojalla, eikä myöskään esittänyt näkemyksiä, joiden perusteella olisi mahdollista tehdä ero tällaisen kansallisen lainsäädännön ja kyseisen direktiivin voimaantuloa edeltäneen kansallisen lainsäädännön välillä, direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu "muu lainsäädäntö" on voinut tulla voimaan joko ennen direktiivin 91/156/ETY voimaantulopäivää 1.4.1993 tai sen jälkeen.

58 Kansallinen tuomioistuin kysyy toisen kysymyksensä kohdassa c, onko direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun "muun lainsäädännön" on täytettävä ympäristönsuojelun tasoa koskevia erityisvaatimuksia.

59 Kuten tämän tuomion 52 kohdassa todetaan, jotta kansallista lainsäädäntöä voitaisiin pitää direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "muuna lainsäädäntönä", sen on sisällettävä tarkkoja säännöksiä asianomaisten jätteiden käsittelystä kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi EY 10 artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Samanlaatuisten jätteiden käsittelystä on kuitenkin todettava, että sellainen ympäristönsuojelun taso, joka vaihtelisi merkittävästi sen takia, että tietyt jätteet käsitellään direktiivin 75/442/ETY mukaisesti ja toiset sen ulkopuolella, voisi haitata yhteisön tavoit-

teita ympäristönsuojelun alalla, sellaisina kuin ne määritellään EY 174 artiklassa, ja se voisi haitata erityisesti itse direktiivissä 75/442/ETY asetettuja tavoitteita. Tällaisella kansallisella lainsäädännöllä on siten pyrittävä samoihin tavoitteisiin kuin tällä direktiivilläkin, ja sen on johdettava sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään vastaa tämän direktiivin täytäntöönpanotoimilla aikaansaatavaa tasoa, vaikka kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädetyt menettelytavat poikkeaisivatkin direktiivissä 75/442/ETY säädetyistä menettelytavoista.

60 Pääasiasta on siten todettava, että jos kansallinen tuomioistuin aikoo sivuuttaa direktiivin 75/442/ETY soveltamiseksi annetut kansalliset säännökset, sen on tarvittaessa varmistuttava siitä, että ne kaivoslain vaihtoehtoiset säännökset, joihin on vedottu, johtavat kaivosjätteiden käsittelyssä vähintään vastaavaan ympäristönsuojelun tasoon. Tämän osalta on otettava huomioon direktiivin 91/156/ETY johdanto-osan neljäs perustelukappale, jonka mukaan "korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on sen lisäksi, että ne suorittavat toimenpiteitä, joilla varmistetaan vastuuntuntoinen jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen, toteutettava toimenpiteitä jätteen tuottamisen rajoittamiseksi, erityisesti edistämällä puhtaita teknologioita ja tuotteita, jotka voidaan kierrättää ja käyttää uudelleen ottaen huomioon talteenotetun jätteen nykyiset tai mahdolliset markkinat", sekä erityisesti direktiivin 75/442/ETY 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa määritellyt tavoitteet.

61 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että mikäli kansallinen lainsäädäntö ei ole direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 11 artiklan täytäntöönpanotoimi, sitä on pidettävä tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "muuna lainsäädäntönä", jonka alaan tässä säännöksessä mainittu jätelaji kuuluu, jos tämä kansallinen lainsäädäntö koskee kyseisten jätteiden käsittelyä jätteinä saman direktiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla ja jos se johtaa sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään vastaa kyseisessä direktiivissä tarkoitettua tasoa, ja asia on näin, olipa kyseisen kansallisen lainsäädännön voimaantulopäivä mikä tahansa.

Oikeudenkäyntikulut

62 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen, Saksan, Alankomaiden, Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan 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 (kuudes jaosto)

on ratkaissut korkeimman hallinto-oikeuden 5.3.2001 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kaivostoiminnassa sivukiven ja malmin rikastuksessa syntyvän rikastushiekan haltija hävittää tai aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään nämä aineet, joita on siten**

pidettävä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, tarkoitettuina jätteinä, paitsi jos jätteiden haltija käyttää niitä laillisesti kyseisen kaivoksen käytävien välttämättömään täyttämiseen ja esittää riittävät takeet tähän tarkoitettujen aineiden yksilöimisestä ja tosiasiallisesta käytöstä.

2) Mikäli kansallinen lainsäädäntö ei ole direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, ja erityisesti sen 11 artiklan täytäntöönpanotoimi, sitä on pidettävä tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "muuna lainsäädäntönä", jonka alaan kyseisessä säännöksessä mainittu jätelaji kuuluu, jos se koskee kyseisten jätteiden käsittelyä jätteinä saman direktiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla ja jos se johtaa sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään vastaa kyseisessä direktiivissä tarkoitettua tasoa, ja asia on näin, olipa kyseisen kansallisen lainsäädännön voimaantulopäivä mikä tahansa.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

kuudennen jaoston puheenjohtaja