JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS

15 päivänä marraskuuta 2001 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Verwaltungsgerichtshof (korkein hallinto-oikeus, Itävalta) on esittänyt useita ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY [2] sekä jätteiden siirroista annetun neuvoston asetuksen N:o 259/93 [3] tulkintaa.

2. Asetuksessa säädetään menettelyistä, joita on sovellettava siirrettäessä hyödynnettäviksi tai huolehdittaviksi tarkoitettuja jätteitä yhdestä jäsenvaltiosta toiseen. Menettelyt eroavat toisistaan riippuen siitä, onko jäte tarkoitettu hyödynnettäväksi vai huolehdittavaksi; etenkin silloin, kun jäte on tarkoitettu huolehdittavaksi, lähettäjävaltion viranomaisilla on useampia perusteita vastustaa aiottua siirtoa.

3. Pääasian käsittely on alkanut, koska ASA Abfall Service AG -niminen yritys (jäljempänä Abfall Service) haluaa siirtää kuonaa Itävallasta Saksaan, missä se sijoitettaisiin käytöstä poistettuun suolakaivokseen sen kaivosluolien täyttämiseksi. Abfall Service ilmoitti, että sen aikomassa siirrossa on kysymys jätteiden hyödyntämisestä. Itävallan viranomaiset sen sijaan katsovat, että kyseiset jätteet on tarkoitettu huolehdittaviksi.

4. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensiksikin selvittää, ovatko mainitut viranomaiset asetuksen N:o 259/93 tai jonkin muun yhteisön oikeuden säännöksen nojalla toimivaltaisia kyseenalaistamaan Abfall Servicen tekemän jätteiden luokittelun ja kieltämään siirron, ja toiseksi, millaisia arviointiperusteita käytetään määritettäessä, onko jätteiden toimittaminen kaivokseen huolehtimistoimi.

5. Ennen pääasian ja ennakkoratkaisukysymysten taustan yksityiskohtaisempaa esittelyä on syytä luoda katsaus yhteisön lainsäädännön jätteitä ja niiden siirtoa koskeviin määräyksiin. Tällöin havaitaan, että huolehdittaviksi ja hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden välinen ero on olennainen tekijä asiaa koskevassa lainsäädännössä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39). Direktiivin 75/442/ETY olennaiset säännökset korvattiin kokonaisuudessaan 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

3 — Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1).

Direktiivi

6. Direktiivin 75/442/ETY johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"kaikkien jätteistä huolehtimiseen liittyvien säännösten keskeisenä tavoitteena olisi oltava ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta,

jätteiden hyödyntämistä sekä uusiomateriaalien käyttöä olisi edistettävä luonnonvarojen säästämiseksi, — — " [4]

7. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen: "a) ensiksi jätteiden tuotannon ja niiden haitallisuuden estämistä tai vähentämistä" — — "b) toiseksi i) jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita tai ii) jätteen käyttämistä energialähteenä".

4 — Kolmas ja neljäs perustelukappale.

8. Direktiivin 5 artiklassa korostetaan omavaraisuuden ja läheisyyden periaatteita. Artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, tarvittaessa tai milloin on suositeltavaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa, perustaakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston, ottaen huomioon parhaan saatavilla olevan teknologian, josta ei aiheudu liiallisia kustannuksia. Verkoston on oltava sellainen, että yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäs tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen.

2. Verkoston avulla on oltava myös mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista sopivimpien menetelmien ja teknologioiden avulla siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu."

9. Direktiivissä "huolehtimisella" tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä II A mainittuja toimintoja" [5] ja "hyödyntämisellä" tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä II B mainittuja toimintoja". [6]

5 — Direktiivin 1 artiklan e kohta.

6 — Direktiivin 1 artiklan f kohta.

10. Direktiivin liitteiden II A ja II B [7] otsikot ovat "Huolehtimistoimet" ja "Hyödyntämistoimet". Kummankin liitteen alussa on huomautus, jonka mukaan liitteessä luetellaan kyseisiä toimia "sellaisina, kuin ne toteutetaan käytännössä" ja että direktiivin 4 artiklan [8] mukaisesti "jätteistä on huolehdittava / jäte on hyödynnettävä vaarantamatta ihmisen terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä".

11. Liitteessä II A lueteltuja huolehtimistoimia ovat muun muassa:

"D 1 Sijoittaminen maahan tai maan päälle (esimerkiksi kaatopaikoille)

— —

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

— —

D 12 Pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)".

12. Liitteessä II B tarkoitettu hyödyntämistoimi on muun muassa:

"R 5 Muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto".

Asetus

13. Asetus N:o 259/93 perustuu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaan. Sen tavoitteena on luoda yhtenäinen joukko menettelyjä, jonka puitteissa jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelun turvaamiseksi. [9]

14. Asetus N:o 259/93 juontaa juurensa komission ehdotukseen, [10] jonka se teki vastauksena neuvoston 7.5.1990 jätepolitiikasta antamassaan päätöslauselmassa esittämään kehotukseen, [11] jossa kyseinen toimielin katsoi erityisesti, että "jätteiden

7 — Nämä liitteet korvattiin direktiivin 17 ja 18 artiklan mukaisesti 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

8 — Direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän tavoitteen varmistamiseksi.

9 — Asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857), 26 kohta.

10 — Komission 10.10.1990 antama ehdotus neuvoston asetukseksi (ETY) Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta, KOM(90) 415 lopullinen (EYVL C 289, s. 9; ei käännetty suomeksi).

11 — EYVL C 122, s. 2.

siirrot tulisi vähentää siihen vähimmäismäärään, joka on tarpeen niistä huolehtimiseksi ympäristölle turvallisella tavalla, ja niitä tulisi valvoa huolellisesti". [12]

15. Asetuksen N:o 259/93 johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"jätteiden siirrosta on ilmoitettava etukäteen toimivaltaisille viranomaisille, jotta näillä olisi tarvittavat tiedot erityisesti jätteiden lajista, niiden siirroista, huollosta tai hyödyntämisestä niin, että ne voivat toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi, mukaan lukien mahdollisuus esittää perusteltuja vastalauseita siirroille, — — ." [13]

16. Asetuksessa on otettu käyttöön direktiivissä käytetyt "huolehtimisen" ja "hyödyntämisen" käsitteet. [14]

17. Asetuksen II osaston otsikko on "Jäsenvaltioiden väliset jätteiden siirrot". Tässä osastossa olevissa A ja B luvussa säädetään menettelyistä, joita on sovellettava siirrettäessä huolehdittavaksi ja hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä.

18. Hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettava menettely vaihtelee jätteen lajista riippuen. Asetuksen liitteissä II—IV jäte luokitellaan kuuluvaksi yhteen kolmesta jäteluettelosta. Liitteessä II on "Vihreä luettelo", jossa olevien jätteiden "ei tavallisesti pitäisi merkitä vaaraa ympäristölle, jos ne hyödynnetään sääntöjen mukaisesti vastaanottajavaltiossa". [15] Liitteessä III on "Keltainen jäteluettelo" ja liitteessä IV "Punainen jäteluettelo", jossa olevia jätteitä pidetään erityisen vaarallisina. Liitteessä II mainittuja hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä siirrettäessä siirtojen mukana on pelkästään oltava asiakirja, joka sisältää asetuksessa säädetyt tiedot. [16] Muun hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen siirtoja (pääasian käsittelyssä tarkoitettu jäte mukaan lukien) [17] sekä huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen siirtoja koskee seuraava menettely.

19. Kun ilmoituksen tekijä, jolla tarkoitetaan jätteen tuottajaa tai haltijaa, [18] aikoo siirtää tällaista jätettä yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, hänen on annettava se tiedoksi jätteen vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle ja toimitettava jäljennös

12 — Johdanto-osan seitsemäs perustelukappale (suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä).

13 — Yhdeksäs perustelukappale.

14 — Asetuksen 2 artiklan i ja k kohta.

15 — Asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale.

16 — Asetuksen 11 artikla.

17 — Tuntuu vallitsevan erimielisyyttä sen suhteen, onko asian kansallisessa käsittelyssä kyseessä oleva jäte vaarallista vai ei. Asetuksen nojalla sovellettu menettely viittaa siihen, että kyseessä on asetuksen liitteessä III ("Keltainen jäteluettelo") lueteltu jäte.

18 — Asetuksen 2 artiklan g kohta.

ilmoituksesta lähettävälle [19] toimivaltaiselle viranomaiselle samoin kuin jätteen vastaanottajalle. [20]

20. Ilmoitus tehdään käyttämällä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen antamaa kuljetusasiakirjaa. [21] Ilmoituksen tekijän on täytettävä kuljetusasiakirja osana ilmoitusta ja liitettävä siihen toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä lisätietoja ja -asiakirjoja. [22] Ilmoituksen tekijä antaa kuljetusasiakirjassa tietoja erityisesti muun muassa i) (ensimmäinen luetelmakohta) jätteen alkuperästä, koostumuksesta ja määrästä sekä ii) (viides luetelmakohta) direktiivin liitteessä II A tai II B tarkoitetuista huolehtimis- tai hyödyntämistoimista. [23]

21. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden kuljetusasiakirjassa ilmoituksen tekijän on annettava tietoja myös i) kierrätyksessä syntyneiden jäännöstuotteiden suunnitellusta huolehtimismenetelmästä, ii) kierrätettyjen aineiden määrästä suhteessa jäännöstuotteisiin sekä iii) kierrätettyjen aineiden arvioidusta arvosta. [24]

22. Vastaanottajajäsenvaltio on vastuussa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevan luvan myöntämisestä. Lähettäjäjäsenvaltiolla [25] on oikeus esittää vastalause, ja vastaanottajajäsenvaltio voi myöntää luvan siirrolle vain, jos vastalausetta ei ole esitetty. [26] Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta lähettävällä ja vastaanottavalla valtiolla [27] on oikeus vastustaa siirtoa, mutta pääsääntöisesti [28] nimenomaista suostumusta ei tarvita. [29]

23. Hyödynnettäväksi ja huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen siirroissa sovellettavien menettelyjen merkittävin ero koskee perusteita, joilla asianomaiset toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa aiottua siirtoa.

24. Huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta vastustamisen on perustuttava 4 artiklan 3 kohtaan. [30] Tässä artiklassa säädetään nimenomaan, että i) jäsenvaltiot voivat kieltää kokonaan tai osittain tai vastustaa järjestelmällisesti jätteiden siirtoja läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuuden ja omavaraisuuden periaatteiden soveltamiseksi yhteisön tasolla ja kansal-

19 — Tarvittaessa myös kauttakulkuvaltion.

20 — Asetuksen 3 artiklan 1 kohta (huolehdittavaksi tarkoitetut jätteet) ja 6 artiklan 1 kohta (hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteet).

21 — Asetuksen 3 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 3 kohta.

22 — Asetuksen 3 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 4 kohta.

23 — Asetuksen 3 artiklan 5 kohta ja 6 artiklan 5 kohta.

24 — Asetuksen 6 artiklan 5 kohta, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas luetelmakohta.

25 — Tarvittaessa myös kauttakulkujäsenvaltiolla.

26 — Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

27 — Tarvittaessa kauttakulkuvaltiolla.

28 — Kun kyseessä ovat liitteessä IV ("Punainen jäteluettelo", johon kuuluu erityisen vaarallisia jätteitä) mainitut jätteet tai jätteet, joita ei ole vielä kirjattu liitteeseen II, III ("Keltainen jäteluettelo") tai IV, asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten hyväksyntä on annettava kirjallisesti (10 artikla).

29 — Asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohta.

30 — Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohta.

lisella tasolla direktiivin mukaisesti [31] ja että ii) jätteen lähettävät ja vastaanottavat toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltuja siirtoja vastaan, jos ne eivät ole direktiivin mukaisia, soveltaakseen omavaraisuusperiaatetta yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla. [32]

25. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta vastustamisen on perustuttava 7 artiklan 4 kohtaan. [33] Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa [34] luetellaan viisi perustetta, jolla jätteen vastaanottavat ja lähettävät toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita. Toinen, kolmas ja neljäs peruste eivät tule kysymykseen käsiteltävänä olevassa asiassa. Ensimmäinen ja viides peruste — jotka ovat 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan ensimmäisessä ja viidennessä luetelmakohdassa — ovat seuraavat:

"— direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti [joka koskee kansallisia jätehuoltosuunnitelmia], tai

— —

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

26. Asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jätteiden siirrot toteutetaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti. Tarkastukset voivat käsittää asiakirjojen tarkastamisen, tunnistustietojen vahvistamisen ja tarvittaessa jätteiden fyysisen tarkastamisen. [35]

Pääasian tausta ja ennakkoratkaisukysymykset

27. Maaliskuussa 1998 Abfall Service, itävaltalainen yhtiö, ilmoitti toimivaltaiselle Itävallan viranomaiselle, Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familielle (jäljempänä Bundesminister), aikeestaan siirtää 7 000 tonnia jätettä Südwestdeutsche Salzwerke AG -yritykselle, jonka kotipaikka oli Saksa.

28. Ilmoituksen mukaan siirrettävät jätteet olivat Itävallassa syntynyttä erikoisjättei-

31 — Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta.

32 — Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohdan i alakohta.

33 — Asetuksen 7 artiklan 2 kohta.

34 — Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohta koskee vastalauseita, joita kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää ja jotka eivät kuulu käsiteltävänä olevaan asiaan.

35 — Asetuksen 30 artiklan 3 kohta.

den polttolaitoksen ja kahden jätteenpolttolaitoksen kuonaa, joka hakijana olevan yrityksen käyttämää ilmausta lainaten oli muunnettu "erikoistuotteeksi" Wienin jätteidenkäsittelylaitoksessa. Jätteillä aiottiin täyttää eräät kaivosluolat Saksassa sijaitsevassa käytöstä poistetussa suolakaivoksessa. Vaikuttaa siltä, että asianomainen alueellinen viranomainen Saksassa katsoi aiotun toimen olevan hyödyntämistoimi. Abfall Service totesi ilmoitukseensa liittämissään asiakirjoissa, että siirrettäviä jätteitä tultaisiin käyttämään "hyödyntämiseen" ja luokitteli toimen liitteessä II B olevaksi hyödyntämistoimeksi R 5 ("muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto").

29. Bundesminister esitti 19.6.1998 tekemällään päätöksellä vastalauseen aiottua siirtoa kohtaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan nojalla.[36] Päätöksessään hän ilmaisi kantanaan, että vaikka 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa mainittuna vastustamisperusteena on hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, sitä on sovellettava analogisesti myös, jos hyödynnettävien aineiden osuus on nolla, sillä muussa tapauksessa tämä peruste ei olisi mielekäs: riittäisi esimerkiksi, että ilmoittaja toteaisi, että jätteet tullaan siirtämään niiden täydellistä hyödyntämistä varten varastoon, eikä toimivaltaisella lähettävällä viranomaisella olisi mitään mahdollisuutta vastalauseiden esittämiseen.

36 — Ks. edellä alaviite 25.

30. Bundesminister ilmoitti lisäksi mielipiteenään, että kaivosten täyttäminen on liitteessä II A oleva huolehtimistoimi D 12.

31. Abfall Service valitti Bundesministerin päätöksestä Verwaltungsgerichtshofiin. Se pitää ministerin kantaa, jonka mukaan jätteiden sijoittaminen kaivokseen katsotaan liitteessä II A olevaksi toimeksi D 12, virheellisenä. Abfall Service katsoo, että ensin on tarkistettava, onko toimessa kyse huolehtimisesta vai hyödyntämisestä, ja vasta tämän jälkeen voidaan todeta, kuuluuko toimi liitteen II A vai II B soveltamisalaan. Vastalauseen perustelu, eli se, ettei kyse ole hyödyntämisestä vaan huolehtimisesta, ei ole asetuksen N:o 259/93 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan mukainen.

32. Verwaltungsgerichtshof huomauttaa ennakkoratkaisupyynnössään, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden kuljetuksiin sovelletaan lievempiä menettelyjä kuin huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden, mistä voidaan päätellä, että lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus kieltää siirto, jonka ilmoittaja on luokitellut hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi, jos tämä viranomainen toteaa, että luokittelu on virheellinen ja että kyseessä on tosiasiallisesti huolehtimistarkoituksessa tapahtuva siirto. Se katsoo kuitenkin, että on kyseenalaista, annetaanko asetuksella N:o 259/93 viranomaiselle tällainen valtuutus. Erityisen

epäselvää on se, voidaanko tämän asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidenteen luetelmakohtaan vedota tällaisessa tapauksessa.

33. Verwaltungsgerichtshofin mielestä epäselväksi jää myös Bundesministerin esittämä kanta, jonka mukaan jätteiden sijoittamista kaivosluoliin maansortumien ehkäisemiseksi on yksittäistapauksesta ilmenevistä olosuhteista huolimatta pidettävä jätteistä huolehtimisena.

34. Lopuksi se toteaa, ettei ole selvästi osoitettu, millä tavoin siirrettävien jätteiden luokittelu on direktiivin liitteessä II tarkoitettujen toimien osalta suoritettava. Tässä liitteessä on vain lyhyet, sinänsä mitäänsanomattomat toimia koskevat kuvaukset, mistä aiheutuu, että yksittäistä jätteiden siirtoa on lähes mahdotonta luokitella, koska nämä kuvaukset ovat niin yleisluonteisia, että siirrettävät jätteet voidaan käytännössä luokitella monella tavalla useampien liitteessä tarkoitettujen toimien alaisuuteen. Erityisesti huolehtimistoimien ja hyödyntämistoimien välinen ero ei ole selvä, sillä liitteessä ei määritellä hyödyntämistä.

35. Näin ollen Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) tarkoitettu lähettävä toimivaltainen viranomainen toimivaltainen tarkistamaan ilmoituksen tekijän antaman sellaisen ilmoituksen oikeellisuuden, jossa tämä on luokitellut direktiivin 75/442/ETY liitteen II B mukaisesti siirrettäväksi aiotut jätteet asetuksen N:o 259/93 6 artiklan 5 kohdan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitetuiksi hyödynnettäväksi tarkoitetuiksi jätteiksi, ja kieltämään näiden jätteiden siirtämisen, jos se havaitsee tämän luokittelun virheelliseksi?

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

3. Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, mihin asetuksen N:o 259/93

säännökseen tai muuhun yhteisön säännökseen lähettävä toimivaltainen viranomainen voi perustaa jätteiden siirtoa koskevan kiellon, jos tätä siirtoa, toisin kuin ilmoituksen tekijä on ilmoittanut, ei suoriteta hyödyntämisvaan huolehtimistarkoituksessa?

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

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

36. Abfall Service, Itävallan, Saksan ja Alankomaiden hallitus sekä komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Asian suullisessa käsittelyssä olivat edustettuina Abfall Service, Bundesminister, Ranskan ja Saksan hallitus sekä komissio.

Yhteisön jätelainsäädännön periaatteet

37. Ennen kuin ryhdymme tarkastelemaan ennakkoratkaisukysymyksiä on syytä palauttaa mieleen ne perusperiaatteet, joille yhteisön jätelainsäädäntö nykyään perustuu.

38. Direktiivissä tuodaan selvästi julki omavaraisuuden periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on päästävä lähemmäs omavaraisuutta jätehuollossa.[37] Tähän periaatteeseen viitataan myös asetuksen N:o 259/93 johdanto-osassa[38] ja sitä pidetään perusteena sille, että (lähettävä tai vastaanottava) jäsenvaltio voi vastustaa huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen kuljetusta joko yleisesti tai erityisesti.[39]

39. Direktiivissä todetaan myös, että jätteiden siirtoja olisi rajoitettava ja että jäsenvaltiot voivat toteuttaa tätä koskevia tarpeellisia toimenpiteitä jätehuoltosuunnitelmissaan, jotka niiden on 7 artiklan[40] nojalla laadittava, ja että ne voivat estää

37 — Direktiivin 5 artiklan 1 kohta.

38 — Seitsemäs perustelukappale.

39 — Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta ja 4 artiklan 3 kohdan b alakohdan i alakohta, joita on selostettu aiemmin 24 kohdassa.

40 — Johdanto-osan 9 perustelukappale.

sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia. [41]

40. Edellä mainittuja säännöksiä luettaessa on nyt pidettävä mielessä asetuksessa luotu huolehdittavaksi ja hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen siirtojen välinen ero, josta seuraa, että hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden "on voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioissa niiden käsittelemistä varten, edellyttäen että kuljettaminen ei aiheuta vaaraa ympäristölle". [42]

41. EY 174 artiklan 2 kohdassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohta) määrätään periaatteesta, joka ohjaa yhteisön ympäristöön kohdistuvia toimia ja jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä; asia ilmaistaan myöskin direktiivissä 75/442/ETY. [43] Jätteiden yhteydessä tätä periaatetta kutsutaan usein läheisyysperiaatteeksi. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tämän periaatteen mukaan jätteistä on huolehdittava mahdollisimman lähellä niiden syntymispaikkaa, jotta jätteiden kuljettamisen tarve rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi. [44] Kansallinen sääntö, joka edellyttää, että jätteestä on huolehdittava kyseisen valtion alueella, kuvastaa pyrkimystä edellä mainitun periaatteen mukaiseen tavoitteeseen ja näin ollen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tällainen sääntö ollut asetusta N:o 259/93 edeltäneen direktiivin 84/631/ETY vastainen. [45]

Kolme ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

42. Kolmessa ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan, antaako yhteisön lainsäädäntö lähettävän jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle valtuutuksen tarkistaa ilmoittajan tekemän aiotun jätetoimen luokittelun oikeellisuus ja kieltää siirto, jos luokittelu on virheellinen.

Voiko lähettävä toimivaltainen viranomainen tarkistaa luokittelun oikeellisuuden?

43. Ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa kansallinen tuomioistuin kysyy, onko lähettävä toimivaltainen viranomainen toimivaltainen tarkistamaan ilmoittajan tekemän jätteen luokittelun oikeellisuuden, kun tämä koskee sellaisen jätteen siirtoa, joka on tarkoitettu hyödynnettäväksi.

41 — Direktiivin 7 artiklan 3 kohta.

42 — Asia C-203/96, Dusseldorp, tuomio 25.6.1998 (Kok. 1998, s. I-4075, 33 kohta).

43 — Direktiivin 5 artiklan 2 kohta.

44 — Asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4431, 34 kohta).

45 — Asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1097, 34 kohta).

44. Ainoastaan Abfall Service katsoo, että kysymykseen tulisi vastata kieltävästi, Itävallan, Ranskan, Saksan ja Alankomaiden hallitusten sekä komission yhtyessä käsitykseen, että kysymykseen tulisi vastata myöntävästi.

45. Abfall Service perustaa käsityksensä seuraaviin kahteen seikkaan.

46. Eräät asetuksen N:o 259/93 mukaisista vastustamisperusteista hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirron yhteydessä[46] koskevat vain joko lähettävää tai vastaanottavaa viranomaista. Koska viranomaiset voivat esittää vain omaan toimivaltaansa kuuluvia vastalauseita, eräitä vastalauseita voi esittää vain vastaanottava viranomainen. Bundesministerin 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan perusteella esittämä vastalause edellyttää tietoja, jotka koskevat vastaanottopaikan hyödyntämislaitosta, hyödyntämis- ja huolehtimiskustannuksia vastaanottavassa valtiossa ja niin edelleen, joita lähettävä viranomainen selvästikään ei voi tarkistaa (erityisesti asetuksessa N:o 259/93 säädetyn 30 päivän määräajan[47] vuoksi), mutta jotka ovat vastaanottavan viranomaisen tarkistettavissa. Edelleen jos molemmilla viranomaisilla olisi mahdollisuus esittää vastalause 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan perusteella, on olemassa vaara, että nämä päätyisivät erilaisiin ratkaisuihin.

47. Toiseksi Abfall Service katsoo, että koska jätteet kuuluvat "tavaroiden" käsitteen alaan,[48] asetusta N:o 259/93 on tulkittava tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen valossa. Koska hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen siirtoon ei sovelleta läheisyys- eikä omavaraisuuden periaatetta,[49] asetuksessa annetaan etusija hyödyntämiselle (direktiivin 3 artikla). Vastaanottava viranomainen voi esittää vastalauseen, joka perustuu siihen, että toimi on virheellisesti luokiteltu, ja jonka tarkoituksena on terveyden ja ympäristön suojeleminen; tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen valossa ei kuitenkaan voida pitää oikeutettuna sitä, että lähettävälle viranomaiselle suotaisiin oikeus esittää tällaisia vastalauseita, koska se olisi omiaan lisäämään protektionismia.

48. Itävallan, Ranskan, Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio esittivät lukuisia perusteluja, jotka tukivat niiden näkemystä siitä, että kansallisen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan tulisi vastata myöntävästi. Niiden esittämissä huomautuksissa ilmaistiin myös yhteinen huoli siitä, että jollei lähettävä viranomainen voi tarkistaa luokittelun oikeellisuutta, menettelyä voivat vapaasti käyttää hyväkseen häikäilemättömät toimijat, joita voi houkuttaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden luokittelu hyödynnettäviksi, jotta ne välttäisivät ensin mainittujen jätteiden siirtoa koskevan tiukemman menettelyn.

46 — Lueteltu 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa, ks. aiemmin 25 kohta.

47 — Asetuksen 7 artiklan 2 kohta.

48 — Asia komissio v. Belgia, ks. edellä alaviite 44.

49 — Asia Dusseldorp, ks. edellä alaviite 42.

49. En pidä Abfall Servicen perusteluja vakuuttavina.

50. Ensinnäkään en hyväksy sen esittämää perustelua, joka perustuu tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. On kiistatonta, että jätteiden siirtojen yhteydessä ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat täysin oikeuttavat poikkeamaan normaaleista tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä periaatteista. Kuten yhteisöjen tuomioistuin huomautti asiassa parlamentti vastaan neuvosto,[50] asetuksen N:o 259/93 tarkoituksena ei ole sellaisten jätteiden ominaispiirteiden määrittäminen, jotka voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla, vaan yhdenmukaisen järjestelmän luominen sellaisten menettelyjen osalta, joiden mukaan jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelemiseksi. Erityisesti huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta läheisyys- ja omavaraisuuden periaatteet velvoittavat jäsenvaltioita siihen, etteivät ne lähetä jätettä huolehdittavaksi muualle, jos siitä voidaan huolehtia lähempänä sijaitsevassa kansallisessa laitoksessa ympäristön kannalta turvallisilla menetelmillä.

51. Samoin se seikka, että asetuksessa N:o 259/93 otetaan huomioon kaksinkertaiset tarkastukset (vastaanottavan ja lähettävän jäsenvaltion), on mielestäni — vaikkakin poikkeuksellisesti — perusteltavissa ympäristöllisillä syillä. Kaksinkertaisten tarkastusten tarve on erityisen ilmeinen, kun on kyse huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirroista: lähettäjävaltiolla voi olla erityinen intressi estää huolehdittavaksi tarkoitetun vaarallisen jätteen vienti naapurijäsenvaltioon, koska huolehtimistoimella voi olla vakavia ympäristöllisiä vaikutuksia lähettäjävaltioon;[51] vastaanottavankin valtion etujen mukaista voi olla estää huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen tuonti alueelleen.[52]

52. En myöskään ole vakuuttunut Abfall Servicen väitteestä, jonka mukaan lähettävä viranomainen ei pysty tarkistamaan, onko aiottu toimi hyödyntämistä vai huolehtimista. Asetuksessa N:o 259/93 edellytetään, että ilmoituksen tekijä antaa kuljetusasiakirjassa sekä itse jätettä että aiottua tointa koskevia yksityiskohtaisia tietoja.[53] Tämän lisäksi toimivaltaiset viranomaiset voivat pyytää lisätietoja ja -asiakirjoja.[54] En yhdy Abfall Servicen käsitykseen, jonka mukaan lähettävä viranomainen ei voisi tarkistaa aiottuun hyödyntämistoimeen liittyviä yksityiskohtia asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn kolmenkymmenen päivän määräajan kuluessa. Huomattakoon myös, että kun kyse on huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirrosta, jolloin lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella on laajempi vastustusmahdolli-

50 — Ks. aiemmin alaviite 9, tuomion 26 kohta.

51 — Ks. komissio v. Saksa, aiemmin alaviitteessä 45, tuomion 41 kohta.

52 — Ks. yleisesti komissio v. Belgia, aiemmin alaviitteessä 44.

53 — Ks. 3 artiklan 5 kohdan ensimmäinen, neljäs ja viides luetelmakohta (jotka koskevat huolehtimista) sekä 6 artiklan 5 kohdan ensimmäinen, neljäs, viides, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas luetelmakohta (jotka koskevat hyödyntämistä).

54 — Asetuksen 3 artiklan 4 kohta (huolehdittavaksi tarkoitetut jätteet) sekä 6 artiklan 4 kohta (hyödynnettäviksi tarkoitetut jätteet).

suus, 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetty määräaika on kaksikymmentä päivää.

53. Toisaalta katson, että monet jäsenvaltioiden ja komission esittämistä väitteistä, joiden mukaan ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan tulisi vastata myöntävästi, ovat vakuuttavia.

54. Minusta näyttää erityisesti siltä, että koko asetuksen N:o 259/93 järjestelmä ja sen perustana olevat periaatteet vaarantuisivat, jos lähettävä viranomainen ei pystyisi tarkistamaan aiotun jätteitä koskevan luokittelun oikeellisuutta. Ei olisi mielekästä, että käytössä on huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja koskeva menettely, joka on tiukempi kuin hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin sovellettava menettely, ja että lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan laajat perusteet vastustaa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja, jos nämä vastustamisperusteet voitaisiin — itse asiassa — peruuttamattomasti ohittaa silloin kun ilmoittaja luokittelee aiotun toimen virheellisesti.

55. Kuten jäljempänä neljännen ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä tullaan huomaamaan, huolehtimis- ja hyödyntämistoimien erottaminen toisistaan on joskus vaikeaa. Siksi on odotettavissa, että ilmoittaja voi satunnaisesti luokitella siirrettäväksi aiotun jätteen virheellisesti, joko vilpittömässä mielessä tai — niin kuin jotkut yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksiaan esittäneistä pelkäävät — tarkoituksenaan välttää huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden kuljetuksiin sovellettava tiukempi menettely. Se, että lähettävää viranomaista estettäisiin tarkistamasta ilmoittajan tekemän luokittelun oikeellisuus, olisi mielestäni ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että jätteistä tulisi huolehtia mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa, jotta jätteiden kuljettamisen tarve rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi, niin kuin myös sen periaatteen kanssa, että jäsenvaltioiden tulisi päästä lähemmäksi jätehuollon omavaraisuutta. Ei myöskään ole mahdotonta, että ilmoittaja itse esittäisi ilmoituksessaan luokittelun oikeellisuutta koskevan epäilyn; olisi totisesti järjetöntä, ellei toimivaltaisella viranomaisella olisi kyseisessä tilanteessa toimivaltaa tarkistaa asia.

56. Tälle näkökannalle voidaan löytää lisätukea asetuksen N:o 259/93 sanamuodosta. Esimerkiksi asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa [55] ilmaistaan selvästi, että lähettävä toimivaltainen viranomainen voi tehdä tiettyjä tosiseikkoja koskevia toteamuksia aiotusta hyödyntämistoimesta; näin ollen ei ole oikein väittää — niin kuin Abfall Service tekee — että mainittu viranomainen ei voisi tarkistaa sellaisia asioita. Lisäksi (3 artiklan 5 kohdassa ja 6 artiklan 5 kohdassa esitetty) vaatimus, jonka mukaan ilmoituksen tekijän on annettava ilmoituksessaan määrättyjä tietoja, sekä kaikkien toimivaltaisten viranomaisten oikeus (3 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 4 kohta) pyytää lisätietoja ja

55 — Ks. alaviite 25.

-asiakirjoja on oletettavasti tarkoitettu helpottamaan asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten tekemää tarkistusta. Lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella voi — kuten olen selostanut [56] — olla oikeutettu intressi estää sellaisten jätteiden kuljetus, jotka tosiasiassa on tarkoitettu huolehdittaviksi.

57. Ehkäpä yksinkertaisin ja vakuuttavin syy, miksi lähettävän viranomaisen tulisi voida tarkistaa luokittelun oikeellisuus, on se, että siten — ja joissain tapauksissa ainoastaan siten — se voi varmistaa, että jätteiden siirrot suoritetaan asetuksen N:o 259/93 säännösten mukaisesti, niin kuin asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa säädetään.

Voiko lähettävä toimivaltainen viranomainen kieltää sellaisten jätteiden siirron, jotka on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitetuiksi jätteiksi?

58. Ensimmäisen kysymyksensä jälkimmäisessä osassa kansallinen tuomioistuin kysyy, onko lähettävä toimivaltainen viranomainen toimivaltainen kieltämään sellaisten jätteiden siirron, jotka on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitetuiksi jätteiksi.

56 — Ks. alaviite 51.

59. Abfall Service ei ole esittänyt tätä kohtaa koskevia huomautuksia, koska sen ensimmäisen kysymyksen ensimmäistä osaa koskeva lähestymistapa ei anna aihetta sellaisiin. Abfall Service myöntää kuitenkin kolmanteen kysymykseen liittyvien huomautustensa yhteydessä, että tahallaan ja vilpillisesti tehtyä virheellistä luokittelua voidaan pitää lähettävän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön vastaisena ja että lähettävä toimivaltainen viranomainen voi tällaisessa — mutta ainoastaan tällaisessa tapauksessa — vastustaa luokittelua 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan perusteella, jonka mukaan lähettävät ja vastaanottavat toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita, jos suunniteltu siirto ei ole ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevien kansallisten säännösten mukainen. Tällaisessa tapauksessa lähettävä viranomainen voi kieltää siirron, koska yhteisön lainsäädännön tehokkuus muuten vaarantuisi.

60. Itävallan, Saksan ja Alankomaiden hallitukset eivät nimenomaisesti käsittele kysymystä siitä, voiko lähettävä viranomainen kieltää sellaisten jätteiden siirron, jotka on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitetuiksi, vaikka niiden ensimmäistä kysymystä kokonaisuudessaan koskevien huomautusten yleissävyn perusteella onkin jokseenkin selvää, että ne ovat myöntävän vastauksen kannalla. Ranskan hallitus toisaalta katsoo, ettei virheellinen luokittelu sinänsä oikeuta kieltämään siirtoa.

61. Komissio katsoo, että koska asetuksella N:o 259/93 käyttöön otettu järjestelmä — jonka tavoitteena on varmistaa jätteiden siirtojen valvonta ja tarkastaminen — perustuu siihen, että aiotusta siirrosta tehdään ilmoitus, josta käy ilmi vastaanottaja ja jätteiden käyttötarkoitus, vaikuttaisi loogiselta, että "virheellisiä" menettelyjä — joissa luokittelu ei vastaisi toimivaltaisen viranomaisen määrittelemää asioiden tosiasiallista oikeudellista tilaa — ei tulisi noudattaa.

62. Katson, että kun kerran on hyväksytty, että lähettävällä viranomaisella on oikeus vastustaa aiottua siirtoa, tuon viranomaisen on lainsäädännön tavoitteiden ja terveen järjenkin mukaan voitava kieltää siirto. Olisihan selvästi asetuksen N:o 259/93 tarkoituksen ja sen taustalla olevien periaatteiden vastaista, jos lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella ei olisi mahdollisuutta estää aiottua siirtoa havaittuaan, että siirto, jonka ilmoittaja on muodollisesti luokitellut hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroksi, onkin todellisuudessa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirto.

63. Vaikka lähettävä viranomainen käyttäisikin oikeuttaan kieltää tällainen siirto, ei ilmoituksen tekijä tietenkään jää vaille oikeussuojakeinoja. Jos hän hyväksyy kyseisen viranomaisen päätöksen luokitella jätteet uudelleen huolehdittavaksi tarkoitetuiksi jätteiksi, hän voi muuttaa ilmoitustaan tältä osin tai tehdä uuden ilmoituksen; jos tämä ei hyväksy päätöstä, hän voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Mihin yhteisön säännökseen lähettävä viranomainen voi perustaa toimivaltansa tarkistaa luokittelu ja kieltää virheellisesti luokiteltu siirto?

64. Kansallisen tuomioistuimen toista ja kolmatta kysymystä on syytä tarkastella yhdessä. Toisessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, voiko asetuksen N:o 259/93 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viides luetelmakohta olla perusteena lähettävän toimivaltaisen viranomaisen perustellulle vastalauseelle, kun siirrettäviksi suunnitellut jätteet on tarkoitettu huolehdittaviksi eikä, toisin kuin ilmoittaja väittää, hyödynnettäviksi. Kolmannella kysymyksellään, joka tulee ajankohtaiseksi vain jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, mihin säännökseen lähettävä viranomainen voi perustaa kieltäytymisensä antaa lupa jätteiden siirrolle, kun siirrettävät jätteet on — vastoin ilmoittajan antamia tietoja — tarkoitettu huolehdittaviksi eikä hyödynnettäviksi.

65. Palautettakoon mieleen, että 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan mukaan vastaanottava ja lähettävä toimivaltainen viranomainen voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltua siirtoa vastaan, "jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata

taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä". Saman säännöksen ensimmäisen luetelmakohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita "direktiivin 75/442/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan mukaisesti". Direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltioita vaaditaan laatimaan jätehuoltosuunnitelmia.

66. Abfall Service katsoo, että vaikka — vastoin sen pääasiallista kantaa ensimmäisen kysymyksen suhteen — lähettävä viranomainen olisikin toimivaltainen tarkistamaan luokittelun oikeellisuuden ja kieltämään virheellisesti luokitellun siirron, se ei voi perustaa vastalausettaan 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidenteen luetelmakohtaan, koska tässä vastustamisperusteessa oletetaan kiistatta, että aiottu toimi on teknisesti katsoen hyödyntämistoimi. Alankomaiden hallitus on pääasiassa samaa mieltä, kun taas Ranskan hallitus katsoo, että jos lähettävä viranomainen on uudelleenluokitellut aiotun toimen huolehtimiseksi hyödyntämisen sijaan, se ei enää voi vedota 7 artiklan 4 kohdassa esitettyihin hyödyntämissiirtoja koskeviin vastustamisperusteisiin.

67. Itävallan ja Saksan hallitukset puolestaan katsovat, että lähettävä viranomainen voi vedota 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan vastustamisperusteeseen silloin, kun siirrettäviksi aiotut jätteet on tarkoitettu huolehdittavaksi eikä, niin kuin ilmoittaja antaa ymmärtää, hyödynnettäväksi; komissio taas esittää, että vaikka 4 artiklan 3 kohdassa ja 7 artiklan 4 kohdassa esitetyt vastustamisperusteet ovat asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan sekä 7 artiklan 2 kohdan sanamuodon perusteella tyhjentäviä, aiotun toimen virheelliseen luokitteluun perustuva vastalause on toista laatua ja voidaan esittää, vaikka sitä ei olekaan nimenomaisesti mainittu näissä säännöksissä.

68. Yhdyn Abfall Servicen ja Alankomaiden hallituksen käsitykseen, jonka mukaan 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa mainittua vastustamisperustetta ei ole laadittu sellaista tapausta varten, joka nyt on tarkasteltavana kansallisessa tuomioistuimessa. Katson, että tämä peruste on selvästi tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun kuljetusasiakirjassa 6 artiklan 5 kohdan kolmen viimeisen luetelmakohdan mukaisesti annetuista tiedoista (kierrätyksessä syntyneiden jäännöstuotteiden suunniteltu huolehtimismenetelmä, kierrätettyjen aineiden määrä suhteessa jäännöstuotteisiin ja kierrätettyjen aineiden arvioitu arvo) ilmenee, ettei aiottu hyödyntämistoimi kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että vaikka yhteisön jätelainsäädännössä korostetaan hyödyntämisen ensisijaisuutta huolehtimiseen nähden, se ei tarkoita, että mikä tahansa suunniteltu hyödyntämistoimi tulisi hyväksyä: hyödyntämistoimien laillisuus itsessään riippuu ensisijaisesta ympäristönsuojelullisesta harkinnasta. [57]

57 — Direktiivin 4 artikla: ks. aiemmin 10 kohta.

69. Se, että lähettävä toimivaltainen viranomainen ei voi käyttää 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidettä luetelmakohtaa vastustamisperusteena aiotulle siirrolle, jossa jäte on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitetuksi, ei kuitenkaan merkitse sitä, että kyseinen viranomainen olisi voimaton estämään tällaisen siirron. Asetuksen N:o 259/93 30 artiklan 1 kohdassa vaaditaan, että "jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jätteiden siirrot toteutetaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti". Tämä yleissäännös antaa mielestäni lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle yllin kyllin valtaa estää sellainen jätteen siirto, joka on virheellisesti luokiteltu hyödynnettäväksi tarkoitetuksi: minusta on päivänselvää, että sellainen siirto ei voi olla asetuksen N:o 259/93 mukainen, koska oletuksen mukaan toimi on luokiteltu virheellisesti vastoin asetuksessa N:o 259/93 olevia tällaisia toimia koskevia määritelmiä.

70. Kolmea ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskeva johtopäätökseni on näin ollen, että lähettävä toimivaltainen viranomainen on asetuksen N:o 259/93 30 artiklan nojalla toimivaltainen sekä tutkimaan, onko siirrettäväksi aiottu jäte luokiteltu oikein huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitetuksi jätteeksi, että kieltämään virheellisesti luokitellun jätteen siirron.

Neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys

71. Kansallisen tuomioistuimen esittämiä neljättä ja viidettä kysymystä on myös syytä tarkastella yhdessä. Neljännessä kysymyksessä tiedustellaan, onko jätteiden sijoittamista kaivokseen pidettävä lainsäädännössä tarkoitettuna huolehtimistoimena tapauskohtaisista olosuhteista riippumatta. Viidennessä kysymyksessä, joka tulee ajankohtaiseksi vain jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, tiedustellaan, millaisilla perusteilla toimen voidaan katsoa olevan direktiivin 75/442/ETY liitteessä II tarkoitettu toimi.

72. Ranskan ja Alankomaiden hallitus sekä komissio katsovat, että neljänteen kysymykseen tulisi vastata myöntävästi: kaikki jätteiden sijoittaminen kaivokseen on määritelty huolehtimistoimeksi liitteessä II A olevassa D 12 kohdassa "Pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)"; Alankomaiden hallitus ja komissio lisäävät, että se voidaan myös luokitella D 1 kohdan ("Sijoittaminen maahan tai maan päälle (esimerkiksi kaatopaikoille)") tai D 3 kohdan ("Syväinjektointi (esimerkiksi pumpattavien jätteiden injektointi kaivoihin, suolakupuihin tai luontaisesti esiintyviin muodostumiin)") mukaiseksi huolehtimistoimeksi.

73. Abfall Service sekä Itävallan ja Saksan hallitukset katsovat, että neljänteen kysy-

mykseen tulisi vastata kieltävästi, ja päättelevät, että on ratkaistava tapauskohtaisesti, onko kaivoksen täyttäminen hyödyntämis- vai huolehtimistoimi. Huomautuksissa ollaan huomattavan yksimielisiä merkityksellisistä arviointiperusteista, vaikka, niin kuin odottaa saattaa, näiden arviointiperusteiden soveltamisesta käsiteltävänä olevaan toimeen tehdään erilaisia päätelmiä. Abfall Service ja Saksan hallitus päättelevät, että kyseessä on liitteessä II A olevan R 5 kohdan mukainen hyödyntämistoimi. Esittämissään kirjallisissa huomautuksissa Itävallan hallitus ei pyrkinyt luokittelemaan pääasiassa käsiteltävänä olevaa tointa vaan ilmoitti vain (ennakkoratkaisukysymyksessä käytetyin käsittein), mitä arviointiperusteita se piti merkittävinä, joskin Bundesminister esitti suullisessa käsittelyssä, että kyseessä oli liitteessä II B olevan D 12 kohdan mukainen huolehtimistoimi.

74. Sekä Saksan hallitus että komissio katsovat, että yksittäinen jätteen käyttäminen voi käytännössä olla yhtä hyvin hyödyntämis- kuin huolehtimistoimi, mutta tekevät tästä erilaiset päätelmät. Saksan hallitus katsoo, että olisi direktiivin 75/442/ETY vastaista pitää tällaisia toimia automaattisesti huolehtimis- eikä hyödyntämistoimina, koska direktiivin mukaan hyödyntämistä tulee edistää. Komissio sitä vastoin esittää, että jätelainsäädännön tavoitteiden takia on joka tapauksessa noudatettava huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä koskevaa tiukempaa menettelyä.

75. Minusta ei ole tarkoituksenmukaista vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään neljänteen kysymykseen siinä käytetyillä ehdottomilla termeillä. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on odotetulla tavalla keskitytty pääasiassa käsiteltävänä olevan kaltaiseen toimeen, ja mielestäni olisi tässä asiayhteydessä epäviisasta yrittää antaa ehdoton vastaus, jota voitaisiin soveltaa kaikkiin muunlaisiin tarkasteltavaksi tuleviin tapauksiin, joissa jäte sijoitettaisiin kaivokseen. Edelleen minusta näyttää siltä, että on täysin mahdollista antaa kansalliselle tuomioistuimelle sen tarvitsemat ohjeet tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisemiseksi laatimatta mitään tällaista yleistä sääntöä. Siirrynkin tarkastelemaan viidettä kysymystä, jota monet neljänteen kysymykseen esitetyistä huomautuksista myös koskevat.

76. Viidennessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, millaisia arviointiperusteita käytetään sen määrittämiseen, onko jokin toimi — käsiteltävänä olevassa tapauksessa jätteiden sijoittaminen kaivokseen — huolehtimis- vai hyödyntämistoimi. Muistettakoon, että tämän eron välitön merkitys asian kansallisen käsittelyn tuloksen kannalta on se, että asetuksessa N:o 259/93 säädetään menettelyistä, joita on sovellettava siirrettäessä jätteitä maasta toiseen ja jotka poikkeavat toisistaan sen mukaan, onko jäte tarkoitettu hyödynnettäväksi vai huolehdittavaksi. Tällä seikalla on lisäksi vaikutuksia itse toimeen, koska direktiivissä 75/442/ETY asetetaan tiukemmat ehdot luvan saamiseksi huolehtimis- kuin hyödyntämistoimia varten. On siis olemassa todellinen vaara, että huolehtimistoimia

luokiteltaisiin tahallisesti hyödyntämistoimiksi näiden tiukempien vaatimusten välttämiseksi; siksi on välttämätöntä, että aiotut toimet tutkitaan tarkoin ja että niiden luokittelu tarkistetaan.

77. En hyväksy Saksan hallituksen ja komission näkemystä, jonka mukaan jätteen käyttö voisi jossain tapauksessa olla sekä hyödyntämis- että huolehtimistoimi. Yhteisön jätelainsäädäntö on historiallisesti perustunut hyödynnettäväksi ja huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden väliseen eroon.[58] Tämän lainsäädännön johdonmukaisuus ja tehokkuus vaarantuisivat, jos jokin toimi voisi kuulua molempiin kategorioihin. On kuitenkin mahdollista, että jokin toimi saattaa sisältää sekä hyödyntämisen että huolehtimisen piirteitä, jolloin mielestäni on selvää, että lainsäädännön tavoitteet vaativat, että tointa on kohdeltava huolehtimistoimena tähän luokitteluun liittyvine seurauksineen.

78. En myöskään hyväksy Saksan hallituksen kantaa, jonka mukaan — itse asiassa — silloin kun oikea luokittelu ei ole selvää, toimi tulisi määrittää hyödyntämistoimeksi siksi, että direktiivissä 75/442/ETY hyödyntämistä pidetään ensisijaisena huolehtimiseen nähden. Direktiivin 75/442/ETY 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ilmaistu hyödyntämisen ensisijaisuuden periaate[59] merkitsee — kuten kyseisessä säännöksessä sanotaan — yksinkertaisesti sitä, että jätteen hyödyntämistä on edistettävä: sanoohan järkikin, että hyödyntäminen on kaiken kaikkiaan ympäristöystävällisempää kuin huolehtiminen. Hyödyntämisen ensisijaisuus merkitsee, että sitä pidetään ympäristönsuojelun kannalta edullisempana kuin huolehtimista. Siksi on sitäkin tärkeämpää varmistaa, että sellaisen jätteen, johon kohdistuva toimi sisältää huolehtimisen piirteitä — ja joka siten sopii huonommin yhteen näiden intressien kanssa — siirtoja ei toteuteta hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin sovellettavien väljempien menettelyjen mukaisesti.

79. Neljänteen ja viidenteen kysymykseen esitetyissä huomautuksissa ehdotetaan pääasiassa, että seuraavat arviointiperusteet olisivat olennaisia: i) voidaanko jätettä uudelleenkäyttää kyseisen toimen jälkeen, ii) miten vaarallista jäte on sekä iii) toimen tarkoitus ja jätteestä saatava hyöty kyseisen toimen kannalta.

80. Ensinnäkin sekä Ranskan että Alankomaiden hallitus pitävät ratkaisevana sitä, onko jäte uudelleenkäytettävissä toimen jälkeen. Alankomaiden hallitus huomauttaa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan

58 — Ks. aiemmin 5 kohta.

59 — Ks. aiemmin 7 kohta.

b alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa [60] mainitaan esimerkkeinä jätteen hyödyntämisestä "kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita". Liitteessä II B oleva R 5 kohta "Muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto" tarkoittaa toimia, joiden tarkoituksena on ottaa jätteistä talteen raaka-aineita ja tehdä niistä uudelleenkäytettäviä. Jätteiden sijoittaminen kaivokseen ei kuulu tähän kohtaan, koska kyseessä ei ole talteenotto eikä jätettä enää voida käyttää uusioraaka-aineena uudella kierroksella.

81. Komissio sen sijaan katsoo, että "hyödyntämisen" voidaan katsoa käsittävän jätteen välittömän ja kannattavan käyttämisen tiettyyn tarkoitukseen. Vaikka direktiivi ei sisälläkään nimenomaista hyödyntämisen määritelmää vaan ainoastaan esimerkkejä, komissio katsoo myös, että 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta voi olla apua. Se päättelee, että jopa jätteen välitön ja kohdistettu käyttö sellaisenaan voi periaatteessa olla hyödyntämistä, esimerkiksi "maaperän käsitteleminen siten, että siitä on hyötyä maataloudelle tai että sillä on ekologisesti hyödyllinen vaikutus" liitteessä II B olevan R 10 kohdan mukaisesti. Jätteen sijoittaminen kaivokseen maan täyttämiseksi ja maansortumien ehkäisemiseksi voi siksi olla hyödyntämistä jätteen uudelleenkäyttämisenä samalla kun se voi olla huolehtimista sijoittamisena pysyvänä varastointina.

82. Vaikka katson, että "hyödyntämistoimen" käsitteestä itsestään ja liitteessä II B olevasta luettelosta voidaan johtaa, että "hyödyntäminen" merkitsee yleensä prosessia, jossa tavarat palautetaan entiseen muotoonsa tai muutetaan käyttökelpoiseen muotoon tai jolla tiettyjä käyttökelpoisia osia erotetaan tai valmistetaan, [61] hyväksyn komission ehdotuksen, jonka mukaan jotkin muuttamattomassa muodossa olevan jätteen käyttämiset voivat poikkeuksellisesti olla hyödyntämistä, esimerkiksi liitteessä II B olevan R 1 kohdan mukainen "käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi" tai R 10 kohdan mukainen käyttö "maaperän käsitteleminen siten, että siitä on hyötyä maataloudelle tai että sillä on ekologisesti hyödyllinen vaikutus". Näin ollen päättelen, että se, voidaanko jäte uudelleenkäyttää jonkin toimen jälkeen, ei ole ratkaiseva arviointiperuste tuon toimen luokittelemisessa huolehtimis- tai hyödyntämistoimeksi.

83. Toiseksi Abfall Servicen ja Itävallan hallituksen mukaan merkityksellistä on se, miten vaarallista jäte on: mitä vaarallisempaa käytettävä jäte on, sitä todennäköisemmin kyseessä on huolehtimistoimi. Abfall Service lisää, että silloin kun ympäristölle ei aiheudu vaaraa, kuten on asian laita vaarattoman jätteen, niin

60 — Ks. aiemmin 4 kohta.

61 — Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni 52—54 kohta yhdistetyissä asioissa C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.7.1997, Kok. 1997, s. I-3561.

kuin — Abfall Servicen mukaan[62] — asian kansallisessa käsittelyssä olevan jätteen tapauksessa, ei ole tarpeen soveltaa huolehtimisen kaltaista luokittelua, joka johtaa tiukempiin oikeudellisiin seurauksiin.

84. En hyväksy väitettä, jonka mukaan käytetyn jätteen vaarallisuus olisi merkityksellinen määritettäessä, onko jokin toimi hyödyntämis- vai huolehtimistoimi. Vaarallisen jätteen hyödyntäminen ei ole käsitteenä ristiriitainen: tiettyjen vaarallisten jätelaatujen hyödyntämistä säädellään todellakin useissa yhteisön säädöksissä.[63] Edelleen Abfall Servicen kanta, jonka mukaan vaaratonta jätettä koskevaa tointa ei ole tarpeen luokitella huolehtimistoimeksi, koska se ei sisällä vaaraa ympäristölle, on selvästi kestämätön: jätteen luokitteleminen vaaralliseksi tai vaarattomaksi ei liity toimen luokittelemiseen hyödyntämiseksi tai huolehtimiseksi; vaarattomasta jätteestä voidaan huolehtia tai sitä voidaan hyödyntää tavalla, joka vahingoittaa ympäristöä; yhtä lailla on mahdollista,[64] että vaarallisesta jätteestä huolehditaan tai sitä hyödynnetään ympäristön kannalta turvallisella tavalla.

85. Kolmanneksi Abfall Service sekä Itävallan ja Saksan hallitukset ovat yhtä mieltä siitä, että toimen tarkoitus ja käytettävän jätteen hyödyllisyys toimen kannalta ovat merkityksellisiä arviointiperusteita, vaikka Abfall Service ehdottaakin vain, että toimen tarkoituksena on oltava hyödyntäminen ja että käytetyn jätteen tulee olla tähän toimeen soveltuvaa, mistä on vain vähän apua. Molemmat hallitukset keskittyvät pääasiassa siihen, onko toimi tarpeellinen teknisistä tai turvallisuussyistä, esimerkiksi (kun kyseessä on kaivoksen täyttäminen) maansortumien ehkäiseminen, ja siihen, onko käytetyllä jätteellä erityisiä ominaisuuksia, joiden ansiosta se soveltuu kyseiseen toimeen, esimerkiksi (jälleen kaivosta täytettäessä) hydraulisia ominaisuuksia ja paineensietokykyä. Abfall Service ja Saksan hallitus lisäävät, että koska direktiivin 75/442/ETY tarkoituksena on suojella luonnonvaroja edistämällä jätteiden hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla,[65] on myös harkittava, käytetäänkö toimessa jätettä alkuperäisen raaka-aineen sijasta (jota kaivosten täyttämisen tapauksessa olisi esimerkiksi uusista kaivoksista saadut kaivuutuotteet tai sellaiset luonnonvarat kuin hiekka tai sora), jolloin kyseessä olisi hyödyntäminen. Yhdyn tähän ehdotukseen. Minusta tuntuu kuitenkin, että mainittu arviointiperuste on itse asiassa osa edellä mainittua yleisempää kysymystä eli sitä, mikä toimen tarkoitus on ja mikä hyöty

62 — Ks. alaviite 17.

63 — Ks. esimerkiksi jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta annettu neuvoston direktiivi 75/439/ETY, EYVL L 194, s. 23, sellaisena kuin se on muutettuna jäteöljyhuollosta annetun direktiivin 75/439/ETY muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 1986 annetulla neuvoston direktiivillä 87/101/ETY, EYVL L 42, s. 43; vaarallisten jätteiden polttamisesta 16 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/67/EY, EYVL L 365, s. 34 ja vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/157/ETY, EYVL L 78, s. 38.

64 — Ja jopa periaatteessa välttämätöntä: direktiivin 4 artiklassa — johon viitataan liitteitä II A ja II B edeltävässä huomautuksessa, selostettu aiemmin 10 kohdassa — jäsenvaltioiden on varmistettava, että "jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle".

65 — Ks. erityisesti johdanto-osa ja 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäinen luetelmakohta.

käytetystä jätteestä on kyseisen toimen kannalta.

86. Katson, että toimen ensisijainen tarkoitus on oikea arviointiperuste määritettäessä, tulisiko kyseinen toimi luokitella huolehtimis- vai hyödyntämistoimeksi. Ratkaiseva kysymys kuuluu, käytetäänkö jätettä — tai uudelleenkäytetäänkö sitä — todelliseen tarkoitukseen. Toisin sanoen, jollei kyseistä tointa varten olisi käytettävissä jätettä, toteutettaisiinko toimi joka tapauksessa käyttäen jotain muuta ainetta? Sovellettaessa tätä arviointiperustetta tapaukseen, jossa jäte sijoitettaisiin käytöstä poistettuun kaivokseen täyttämään kaivosluolia, olisi ratkaistava, olisiko kaivoksesta vastuullisten henkilöiden, jollei jätettä olisi, ollut täytettävä kaivos jollain muulla aineella sellaisesta syystä, joka ei liity jätteen varastointiin, kuten esimerkiksi itse kaivokseen liittyvistä teknisistä tai turvallisuus- syistä.

87. Tämä tarkastelu kuvastaa minusta parhaiten direktiivin järjestelmää; sen etuna on lisäksi yksinkertaisuus. Siihen sisältyvät myös kysymykset jätteen soveltuvuudesta kyseiseen toimeen ja siitä, voidaanko jätettä käyttämällä säästää luonnonvaroja — kummankaan tarkastelun olematta yksinään riittävä. Jos näin ollen toimi — esimerkiksi käytöstä poistetun kaivoksen kaivosluolien täyttäminen — oli välttämätön turvallisuus- tai teknisistä syistä, käytetyn jätteen voidaan epäilemättä olettaa olleen erityisen sopivaa kyseiseen toimeen erityisten ominaisuuksiensa vuoksi. Tästä puolestaan voidaan päätellä, että jollei jätettä olisi toimitettu, olisi tarvittu jotain muuta ainetta, jolla olisi vastaavanlaiset ominaisuudet, mikä viittaisi siihen, että kyseessä olisi hyödyntämis- eikä huolehtimistoimi. Olisi kuitenkin tarkistettava, oliko asian laita näin: pelkästään se, että käytöstä poistettu kaivos täytetään jätteellä, joka sattuu soveltumaan tähän tarkoitukseen, ei riitä toimen luokittelemiseksi hyödyntämiseksi, jollei toimelle ole itsenäistä tarvetta.

88. Edellä esitetty tarkastelu sisältää vielä yhden tekijän, josta voi mielestäni olla apua määritettäessä, käytetäänkö jätettä todelliseen ja itsenäiseen tarkoitukseen, vaikkeivät huomautuksia esittäneet tahot olekaan sitä maininneet, nimittäin se seikka, joutuuko jätteen haltija maksamaan toimesta vai saako hän siitä maksun. Komissio esitti tosiasiallisesti tätä lähestymistapaa vuonna 1989 antamassaan tiedonannossa "Yhteisön jätehuoltostrategia",[66] joka edelsi asetusta N:o 259/93. Tiedonannossaan komissio päättää huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja koskevan pohdintansa seuraavaan toteamukseen: "Tilanne on toinen silloin, kun vastaanottajan on kierrätettävä jäte. Jätteen haltijan on maksettava sen lopullisesta huolehtimisesta. Kun jäte kierrätetään, jätteen haltija saa maksun kierrättäjältä". * Vaikkakaan tämä väite ei ehkä päde ehdottomasti — vaikuttaa siltä, että joillain aloilla, kuten liuottimien hyödyntämisen markkinoilla, normaali käytäntö on, että haltija maksaa vastaanottajalle, jotta hyödyntämistoimi olisi taloudellisesti

66 — Komission 18.9.1989 neuvostolle ja parlamentille antama tiedonanto, SEC(89) 934 lopullinen.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

mahdollinen — sillä, mihin suuntaan maksu kulkee, on mielestäni mahdollisesti merkitystä.

89. Vastaan näin ollen kansallisen tuomioistuimen viidenteen kysymykseen, että se, onko jätteen sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen huolehtimis- vai hyödyntämistoimi, riippuu toimen ensisijaisesta tarkoituksesta ja erityisesti siitä, olisiko kaivoksen täyttämiseen, jollei jätettä olisi ollut, jouduttu käyttämään toista ainetta syistä, jotka eivät liity jätteen varastointiin.

Ratkaisuehdotus

90. Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin tulisi mielestäni näin ollen vastata seuraavasti:

1) Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 30 artiklan nojalla lähettävällä toimivaltaisella viranomaisella on valta i) tutkia, onko siirrettäväksi aiottu jäte luokiteltu oikein huolehdittavaksi tai hyödynnettäväksi tarkoitetuksi jätteeksi ja ii) kieltää virheellisesti luokitellun jätteen siirto.

2) Se, onko jätteiden sijoittaminen käytöstä poistettuun kaivokseen huolehtimis- vai hyödyntämistoimi, riippuu toimen ensisijaisesta tarkoituksesta ja erityisesti siitä, olisiko kaivoksen täyttämiseen, jollei jätettä olisi ollut, jouduttu käyttämään toista ainetta syistä, jotka eivät liity jätteen varastointiin.