JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
26 päivänä syyskuuta 2002 [1]

1. Tässä EY 226 artiklan nojalla nostetussa kanteessa komissio väittää, että Saksan liittotasavallan esittämät vastalauseet, jotka koskevat tiettyjä muihin jäsenvaltioihin tapahtuvia sellaisten jätteiden siirtoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi pääasiassa polttoaineena, ovat perusteettomia ja 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 (jäljempänä asetus) [2] 7 artiklan 2 ja 4 kohdan vastaisia. Komissio vaatii näin ollen yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksa ei ole noudattanut asetuksen 7 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Käsiteltävänä oleva asia liittyy olennaisesti jätteen huolehtimistoimien ja hyödyntämistoimien väliseen erotteluun sekä erityisesti kysymykseen siitä, pitääkö jätteen polttaminen teollisessa tuotantoprosessissa, jossa tuotetaan energiaa käytettäväksi kyseisessä tuotantoprosessissa, luokitella huolehtimistoimeksi vai hyödyntämistoimeksi.

Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

Jätedirektiivi

3. Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY [3] (jäljempänä jätedirektiivi tai direktiivi) 3 artiklan 1 kohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, 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 energianlähteenä".

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.
2 — EYVL L 30, s. 1.
3 — EYVL L 194, s. 39, direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja 23.12.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/692/ETY (EYVL L 377, s. 48).

4. Direktiivin 5 artiklassa vahvistetaan omavaraisuuden periaate ja läheisyysperiaate. 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 lähemmäksi 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."

5. Direktiivissä "huolehtimisella" tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä II A mainittuja toimintoja" [4] ja "hyödyntämisellä" tarkoitetaan puolestaan "mitä tahansa liitteessä II B mainittuja toimintoja". [5]

6. Direktiivin liitteiden II A ja II B [6] otsikot ovat "Huolehtimistoimet" ja "Hyödyntämistoimet". Kummankin liitteen alussa on huomautus, jonka mukaan liitteessä luetellaan kyseisiä toimia "sellaisina, kuin ne toteutetaan käytännössä" ja jonka mukaan 4 artiklan [7] mukaisesti "jätteistä on huolehdittava / jäte on hyödynnettävä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä".

7. Liitteessä II A lueteltuja huolehtimistoimia on muun muassa:

"D10 Polttaminen maalla".

8. Liitteessä II B lueteltuja hyödyntämistoimia on muun muassa:

"R1 Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi".

4 — Direktiivin 1 artiklan e kohta.

5 — Direktiivin 1 artiklan f kohta.

6 — Sellaisina kuin ne ovat mukautettuina jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteiden II A ja II B mukauttamisesta 24 päivänä toukokuuta 1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

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

Asetus

9. Asetus perustuu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla). Sen tarkoituksena on yhdenmukaisen järjestelmän luominen sellaisten menettelyjen osalta, joiden mukaan jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelemiseksi. [8]

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

11. Asetuksessa on otettu käyttöön direktiivissä käytetyt "huolehtimisen" ja "hyödyntämisen" käsitteet. [9]

12. Hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettava menettely vaihtelee jätelajista riippuen. Asetuksen liitteissä II—IV jäte luokitellaan kuuluvaksi yhteen kolmesta jäteluettelosta. [10] Liitteessä II on "Vihreä jäteluettelo", jossa olevien jätteiden "ei tavallisesti pitäisi merkitä vaaraa ympäristölle, jos ne hyödynnetään sääntöjen mukaisesti vastaanottajavaltiossa". [11] 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. [12] Muun hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen (mukaan lukien jäte, jonka siirrosta oli seurauksena tämä oikeudenkäynti) sekä huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen siirtoja koskee seuraava menettely.

13. Kun jätteen tuottaja tai haltija, jota yleensä kutsutaan ilmoituksen tekijäksi, [13] aikoo siirtää tällaista jätettä yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, hänen on annettava se tiedoksi jätteen vastaanottavalle toimivaltaiselle viranomaiselle ja toimitettava jäljennös ilmoituksesta lähettävälle toimivaltaiselle viranomaiselle [14] samoin kuin jätteen vastaanottajalle. [15]

14. Ilmoitus tehdään käyttämällä lähettävän toimivaltaisen viranomaisen antamaa

8 — Asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289, 26 kohta).

9 — Asetuksen 2 artiklan i ja k kohta.

10 — Sellaisina kuin ne ovat muutettuina Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 liitteiden II, III ja IV muuttamisesta 42 artiklan 3 kohdan mukaisesti 21 päivänä lokakuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/721/EY (EYVL L 288, s. 36).

11 — Asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale.

12 — Asetuksen 1 artiklan 3 kohta ja 11 artikla.

13 — Asetuksen 2 artiklan g kohta.

14 — Tarvittaessa myös kauttakulkuvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

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

kuljetusasiakirjaa.[16] Ilmoituksen tekijän on täytettävä kuljetusasiakirja ja liitettävä siihen toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä lisätietoja ja -asiakirjoja.[17] Ilmoituksen tekijän on annettava kuljetusasiakirjassa tietoja erityisesti muun muassa i) jätteen alkuperästä, koostumuksesta ja määrästä sekä ii) direktiivin liitteessä II A tai II B tarkoitetuista huolehtimis- tai hyödyntämistoimista.[18]

15. 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.[19]

16. Vastaanottajajäsenvaltio on vastuussa huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevan luvan myöntämisestä. Lähettäjäjäsenvaltiolla[20] on oikeus esittää vastalause, ja vastaanottajajäsenvaltio voi myöntää luvan siirrolle vain, jos vastalausetta ei ole esitetty.[21] Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta lähettävällä ja vastaanottavalla valtiolla[22] on oikeus vastustaa siirtoa, mutta pääsääntöisesti[23] nimenomaista suostumusta ei tarvita.[24]

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

18. Huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden osalta vastustamisen on perustuttava 4 artiklan 3 kohtaan.[25] 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 kansallisella tasolla direktiivin mukaisesti,[26] ja että ii) jätteen lähettävät ja vastaanottavat toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita suunniteltuja siirtoja vastaan, jos ne eivät ole direktiivin mukaisia, soveltaakseen omavaraisuuden periaatetta yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla.[27]

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

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

18 — Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan ja 6 artiklan 5 kohdan ensimmäinen ja viides luetelmakohta.

19 — Asetuksen 6 artiklan 5 kohdan kuudes, seitsemäs ja kahdeksas luetelmakohta.

20 — Tarvittaessa myös kauttakulkujäsenvaltiolla.

21 — Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

22 — Tarvittaessa myös kauttakulkuvaltiolla.

23 — Kun kyseessä ovat liitteessä IV mainitut jätteet tai jätteet, joita ei ole vielä kirjattu liitteeseen II, III tai IV, asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten hyväksyntä on annettava kirjallisesti (10 artikla).

24 — Asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohta.

25 — Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohta.

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

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

19. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden osalta vastustamisen on perustuttava 7 artiklan 4 kohtaan.[28] Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa[29] luetellaan viisi perustetta, joilla jätteen vastaanottavat ja lähettävät toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää perusteltuja vastalauseita ja joista ainoastaan viides peruste on merkityksellinen käsiteltävänä olevassa asiassa. Kyseinen peruste — joka on 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennessä luetelmakohdassa — on seuraava:

"— 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."

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

20. Kaksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota on erityisen mielenkiintoisia käsiteltävänä olevan asian kannalta.

21. Ensiksikin yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Dusseldorp,[30] että omavaraisuuden periaatetta ja läheisyysperiaatetta ei sovelleta hyödynnettäväksi tarkoitettuihin jätteisiin; tämän jätelajin on siten voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä sen käsittelemistä varten, edellyttäen että kuljettaminen ei aiheuta vaaraa ympäristölle.

22. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi ASA Abfall -tapauksessa,[31] että jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen. Kyseinen asia koski muun muassa sitä, millä tavalla pitää luokitella asetuksen mukaisesti (eli hyödyntämis- vai huolehtimistoimeksi) kaivosluolien täyttämiseksi tapahtuva jätteen sijoittaminen käytöstä poistettuun suolakaivokseen.

23. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi ASA-tapauksessa myös, että 4 artiklan 3 kohdassa ja 7 artiklan 4 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat vastustaa jäsenvaltioiden välisiä jätteiden siirtoja.[32]

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne

24. Tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on epä-

28 — Asetuksen 7 artiklan 2 kohta.

29 — Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohta koskee vastalauseita, joita kauttakulkuvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat esittää ja jotka eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa.

30 — Asia C-203/96, tuomio 25.6.1998 (Kok. 1998, s. I-4075, 33 ja 34 kohta).

31 — Asia C-6/00, Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, tuomio 27.2.2002, 69 kohta (jäljempänä ASA Abfall -tapaus).

32 — Tuomion 36 kohta.

suorasti saanut alkunsa useista aiotuista jätteiden siirroista Saksasta Belgiaan. Siirrot oli ilmoitettu toimivaltaisille Saksan viranomaisille hyödynnettäväksi aiottujen jätteiden siirtoina; Saksan viranomaiset katsoivat, että aiotut toimet olivat todellisuudessa huolehtimistoimia.

25. Siirroissa oli kysymys kahdesta jätteiden luokasta.

26. Ensiksikin oli jätettä, joka oli käsitelty korvaavaksi polttoaineeksi jo Saksassa. Jätettä kuten sellakkaa, väriainetta, lateksia, öljy- ja fenolilietettä, halogenoitua ja ei-halogenoitua tislausjäännöstä liuottimien hyödyntämisestä, ei-halogenoituja liuottimia, lietettä puhdistussäiliöistä ja pesusammioista, suodatuspuristuskakkuja, valkaisusavea, alumiinilietettä ym. oli sekoitettu sahajauhon kanssa; seos oli tarkoitettu poltettavaksi sementtiuuneissa, joissa se korvasi enintään yhden kolmasosan muutoin käytetyistä primaarisista energianlähteistä saatavasta energiasta. Joissain tapauksissa jätteen lämpöarvo oli vähintään 11 000 kJ/kg.

27. Toiseksi oli jätettä, joka oli tarkoitettu käsiteltäväksi Belgiassa sijaitsevassa laitoksessa korvaavaksi polttoaineeksi nimeltä Resofuel. Jäte koostui aktiivihiili- ja grafiittijätteestä, liuottimia sisältävistä tislausjäännöksistä, liuottimilla kyllästetyistä materiaaleista (imukykyisistä aineista, alumiinioksidista ja sahajauhosta, joista viimeksi mainittu oli osittain orgaanisten ja epäorgaanisten aineiden saastuttamaa), synteettisten lämmönkestävien aineiden jäännöksistä, synteettisestä sekajätteestä, polymeroituja synteettisiä aineita sisältävästä lietteestä, puun leikkuujätteestä, sahajauhosta, puukuiduista ja paperinvalmistuksesta peräisin olevasta lietteestä. Tuloksena syntyvä Resofuel oli tarkoitettu polttamista varten erityisesti sementtiuuneissa, joissa se voi täysin korvata primaarisista energianlähteistä saatavan energian.

28. Asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset toimivat Saksassa osavaltiotasolla. Nordrhein-Westfalenin, Baden-Württembergin, Rheinland-Pfalzin ja Ala-Saksin viranomaiset esittivät vastalauseet aiottuja siirtoja vastaan sillä perusteella, että jäte oli tarkoitettu huolehdittavaksi eikä hyödynnettäväksi ja että huolehtimisen pitäisi tapahtua Saksassa. Ensiksi mainittujen kahden osavaltion osalta kyseiset päätökset perustuivat asianomaisten ympäristöministeriöiden julkaisemiin kiertokirjeisiin, joissa asetettiin poltettavien jätteiden osalta arviointiperusteet hyödyntämisen ja huolehtimisen väliselle erottelulle. Jotta tällainen toimi tulisi luokitelluksi direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan ("Käyttö pääasiassa poltto-

aineena tai muutoin energian tuottamiseksi")[33] mukaiseksi hyödyntämiseksi, kyseessä olevan jätteen — ja kun kyseessä on sekajäte, jokaisen ainesosana olevan jätteen — lämpöarvon on oltava vähintään 11 000 kJ/kg, vähintään 75 prosenttia toimen tuottamasta energiasta on tultava käytetyksi ja jätteen sisältämien saastuttavien aineiden vahvistetut enimmäismäärät eivät saa tulla ylitetyiksi. Elleivät kaikki edellä mainitut edellytykset täyty, toimi luokitellaan liitteessä II A olevan D10 tai D11 kohdan mukaiseksi huolehtimiseksi ("Polttaminen maalla" tai "Polttaminen merellä").

29. Saatuaan useita valituksia, joiden kohteena olivat yllä mainittujen jätteiden aiottuja siirtoja koskevat Saksan viranomaisten esittämät vastalauseet, komissio ensiksi lähetti Saksalle kirjeen pyytäen selitystä. Vastauksessaan Saksa väitti, että valitusten kohteena oleva menettely oli asiaan liittyvien yhteisön oikeuden säännösten mukaista, ja vahvisti toimivaltaisten liittovaltion viranomaisten näkemyksen, jonka mukaan kyseessä olevat siirrot koskivat huolehdittavaksi tarkoitettua jätettä.

30. Komissio ei ollut vakuuttunut asiasta, joten se lähetti Saksalle virallisen huomautuksen, jossa se esitti näkemyksen, että kyseessä olevat siirrot koskivat hyödynnettäväksi tarkoitettua jätettä ja että Saksan viranomaiset voisivat siten vedota ainoastaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa säädettyihin vastustamisperusteisiin. Komissio katsoi, että jätteenpoltto sementtiuuneissa Belgiassa oli hyödyntämistoimi, jota koskee jätedirektiivin liitteessä II B oleva R1 kohta eli "Käyttö pääasiassa polttoaineena — — " tai R13 kohta eli "Jätteen varastoiminen ennen sen toimittamista johonkin toimista R1—R12 (lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen syntypaikalla ennen poiskuljetusta)" luettuna yhdessä R1 kohdan kanssa.

31. Vastauksessaan Saksa pysyi aikaisemmassa kannassaan. Koska komissio katsoi edelleen, että kyseessä olevien jätteiden siirrot Belgiaan koskivat hyödynnettäväksi tarkoitettua jätettä ja että vastalauseita voitiin siten esittää ainoastaan asetuksen 7 artiklan 4 kohdan perusteella, se lähetti Saksalle helmikuussa 1999 perustellun lausunnon EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 226 artiklan 1 kohta) perusteella. Koska komissio Saksan vastauksesta huolimatta katsoo edelleen, että valituksenalaiset toimenpiteet ovat asetuksen vastaisia, se on nostanut käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

33 — Itse asiassa kiertokirjeiden julkaisuhetkellä direktiivin liitettä II B ei ollut mukautettu komission päätöksellä 96/350/EY, joka on mainittu alaviitteessä 6. Toimi, joka esitetään nyt R1 kohdassa, mainittiin tuolloin R9 kohdassa; lisäksi saksankielisessä versiossa, mutta ei ranskan- tai englanninkielisessä versiossa, sanamuoto oli "Käyttö polttoaineena (muuten kuin välittömässä poltossa)". Saksa kuitenkin viittaa kaikkialla kirjelmissään liitteen II B tämänhetkiseen versioon tunnustaen siten, että kahden saksankielisen version välinen ero johtui niiden laadinnassa tapahtuneesta virheestä.

Tutkittavaksi ottaminen

32. Saksa väittää, että sitä vastaan nostettu kanne pitää jättää tutkimatta sillä perusteella, että komissio ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä eikä yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetussa kanteessakaan yksilöinyt oikeudenkäynnin tarkkaa kohdetta riittävän selkeästi, jotta Saksa pystyisi puolustautumaan. Hallinnollisia päätöksiä, jotka komissio pyrkii riitauttamaan, ei voi yksilöidä virallisen huomautuksen, perustellun lausunnon eikä kanteen perusteella. Komissio yksinomaan viittaa kolmeen kiertokirjeeseen, jotka Nordrhein-Westfalenin ja Baden-Württembergin osavaltiot ovat antaneet. Kyseiset kiertokirjeet eivät kuitenkaan sisällä "perusteettomia vastalauseita, jotka koskevat tiettyjä muihin jäsenvaltioihin tapahtuvia sellaisten jätteiden siirtoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi pääasiassa polttoaineena", sillä kyseisissä kiertokirjeissä ainoastaan asetetaan yleiset arviointiperusteet lämpöhuolehtimisen erottamiseksi energian hyödyntämisestä.

33. Komissio väittää, että se päinvastoin esitti kanteen kohteen hyvin tarkasti sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä että itse kanteessa. Kanteessa vahvistetaan erityisesti, että "Nordrhein-Westfalenin, Baden-Württembergin, Ala-Saksin ja Rheinland-Pfalzin osavaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hallintokäytäntö riitautetaan sillä perusteella, että se ei ole perustamissopimuksen mukaista". Kyseisestä käytännöstä esitetään esimerkkinä sekä toimivaltaisten ministeriöiden antamia kiertokirjeitä että toimivaltaisten viranomaisten tekemiä yksittäisiä päätöksiä, joissa kyseiset viranomaiset, osittain kiertokirjeiden perusteella, esittävät vastalauseita tiettyjä jätteiden siirtoja vastaan asetuksen 4 artiklassa säädetyillä perusteilla.

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission antamassa virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa rajataan riidan kohde, jota ei sen jälkeen voi enää laajentaa. Se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksen tarkoituksen mukaisen olennaisen takeen, ja tämän takeen huomioon ottaminen on olennainen menettelymääräys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä.[34] Virallisen huomautuksen yhtenä tarkoituksena on varmistaa, että kyseessä oleva jäsenvaltio on tietoinen seikoista, joiden osalta se saattaa joutua puolustautumaan.[35]

35. Komission seitsemänsivuisessa virallisessa huomautuksessa viitataan melko yksityiskohtaisesti sekä kahteen valitukseen, jotka johtivat tähän oikeudenkäyntiin, että Nordrhein-Westfalenin ja Baden-Württembergin viranomaisten antamiin kiertokirjeisiin. Siinä todetaan selvästi, että toimivaltaiset viranomaiset esittivät kiertokirjeiden perusteella vastalauseet valitusten kohteena olevia siirtoja vastaan.

34 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta).

35 — Asia 211/81, komissio v. Tanska, tuomio 15.12.1982 (Kok. 1982, s. 4547, 8 kohta).

Virallisessa huomautuksessa viitataan myös Ala-Saksin ja Rheinland-Pfalzin viranomaisten tekemiin muihin päätöksiin siten, että molempien viranomaisten päätösten osalta mainitaan päivämäärät ja ilmaistaan, että päätökset perustuivat olettamukselle, että aiotut toimet olivat huolehtimis- eivätkä hyödyntämistoimia. Virallisessa huomautuksessa todetaan, että komissio katsoo, että siirrot on katsottava tehtäviksi hyödyntämistarkoituksessa ja että asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohta on mahdollisia vastalauseita koskeva säännös. Virallisessa huomautuksessa mainitaan erityisesti, että komission mukaan kyseinen toimi on direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan ("Käyttö pääasiassa polttoaineena — — ") eikä liitteessä II A olevan D10 kohdan ("Polttaminen maalla") mukainen toimi. Virallisessa huomautuksessa todetaan lopuksi seuraavaa:

"Tällä hetkellä käytössään olevien tietojen perusteella komissio siten katsoo, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut [asetuksen], [EY:n perustamissopimuksen] 189 artiklan [josta on tullut EY 249 artikla] toisen kohdan ja erityisesti [direktiivin] 7 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan".

36. Kun otetaan huomioon edellä kuvattu virallisen huomautuksen sisältö, virallisessa huomautuksessa esitettiin mielestäni komission näkemys olennaisilta osiltaan riittävän tarkasti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla. Vastauksenaan Saksa lähetti komissiolle 18-sivuisen vastauksen, jossa se esitti väitteensä ja niiden perustelut kokonaan. Se esitti näkemyksen, että kunnes yhteisön lainsäätäjä on paremmin määritellyt hyödyntämisen ja huolehtimisen, kansallisten viranomaisten on asetettava erityiset arviointiperusteet direktiivin liitteessä II A olevan D10 kohdan ja liitteessä II B olevan R1 kohdan mukaisille toimille. Saksan näkemyksen mukaan hyödyntäminen edellyttää, että toimen pääasiallinen tavoite on energian tuottaminen. Käytetyillä eri arviointiperusteilla pyrittiin varmistamaan, että toimi voitaisiin luokitella hyödyntämiseksi ainoastaan silloin, kun kyseinen määritelmä täyttyy.

37. Mitä sitten tulee perusteltuun lausuntoon, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että EY 226 artiklaan sisältyvän vaatimuksen, jonka mukaan komission on annettava perusteltu lausunto, tarkoituksena on "antaa jäsenvaltiolle tilaisuus perustella kantansa ja tarvittaessa antaa komissiolle mahdollisuus kehottaa jäsenvaltiota noudattamaan vapaaehtoisesti perustamissopimuksesta johtuvia vaatimuksia. Jos tämä ratkaisuyritys epäonnistuu, perustellun lausunnon tehtävänä on riita-asian kohteen määrittäminen". [36]

38. Perusteltu lausunto on käsiteltävänä olevassa asiassa samansisältöinen kuin virallinen huomautus; lisäksi siinä on esi-

36 — Yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, Essevi ja Salengo, tuomio 27.3.1981 (Kok. 1981, s. 1413, Kok. Ep. VI, s. 117, 15 kohta).

tetty tässä asiassa merkityksellinen yhteisön lainsäädäntö sekä tehty yhteenveto tässä asiassa merkityksellisestä oikeuskäytännöstä. Komissio aloittaa jäsenyysvelvoitteiden väitettyä noudattamatta jättämistä koskevan tarkastelunsa seuraavalla toteamuksella:

"Komissio pysyy näkemyksessään, että kyseessä olevat siirrot tehdään hyödyntämistarkoituksessa ja että jäsenvaltio voi siten vastustaa jätteensiirtoa ainoastaan asetuksen N:o 259/93 7 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetyillä perusteilla tai vetoamalla EY:n perustamissopimuksen 130 t artiklaan; komissio katsoo edelleen, että toimenpiteet, joihin Saksan liittotasavalta on ryhtynyt, eivät ole perusteltuja ja että ne siten rikkovat yhteisön oikeutta."

39. Perusteltu lausunto sisältää myös yhteenvedon Saksan väitteistä ja niiden perusteluista, jotka esitettiin viralliseen huomautukseen annetussa vastauksessa, sekä vastaväitteet, joilla komissio kumoaa kyseiset näkemykset. Se päättyy toteamukseen, jonka mukaan Saksa "on jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 259/93 7 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan".

40. Saksa lähetti myös perusteltuun lausuntoon vastauksen, jossa se toisti aikaisemman kantansa ja viittasi perustellun lausunnon "selkeyden puutteeseen".

41. Saattaa olla, että virallinen huomautus ja perusteltu lausunto olisi voitu laatia täsmällisemmin. Yllä esitetyn niiden sisältöä koskevan yhteenvedon perusteella on kuitenkin ilmeistä, että kyseisissä asiakirjoissa ilmaistiin riittävällä tavalla riidan kohde, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Perustellussa lausunnossa ei liioin laajennettu riidan kohdetta viralliseen huomautukseen verrattuna (eikä kanteessa laajennettu sitä perusteltuun lausuntoon verrattuna), mikä ei olisi ollut sallittua.

42. Edellä esitetyn perusteella katson, että komission nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

Yhteisöjen tuomioistuimessa esillä olevat kysymykset

43. Komissio väittää, että kyseessä olevien Saksan osavaltioiden hallintokäytäntö on asetuksen 7 artiklan 2 ja 4 kohdan vastaista: asetuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella on selvää, että jätteen lähettäjävaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa toiseen jäsenvaltioon tapahtuvaa hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen siirtoa ainoastaan 7 artiklan 4 kohdan perusteella, joka ei sisällä omavaraisuuden periaatetta, johon kyseisten osavaltioiden toimivaltaiset viranomaiset hallinnollisten kiertokirjeiden perusteella ilmeisesti vetosivat vastustaessaan jätteiden siirtoja. Pohjimmiltaan on siis kysymys siitä, onko toimi, jonka kohteeksi kyseessä oleva jäte oli aiottu, hyödyntämistä vai huolehtimista. Asianosaiset ovat eri mieltä erityisesti siitä,

oliko osavaltioilla oikeus asetuksen soveltamistarkoituksessa laatia kyseisen kahden eri toimen erottamiseksi arviointiperusteita, joita ei ole yhteisön jätelainsäädännössä; asianosaiset ovat eri mieltä myös siitä, mitä tarkkaan ottaen tarkoitetaan direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan ilmaisulla "Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi" sekä siitä, ovatko osavaltioiden käsiteltävänä olevassa asiassa asettamat erityiset arviointiperusteet laillisia siinä mielessä, että ne asianmukaisesti kuvastaisivat direktiivissä olevia arviointiperusteita. Käsittelen edellä mainittuja kysymyksiä yksi kerrallaan.

Jäsenvaltioiden harkintavalta asettaa arviointiperusteita

44. Saksa väittää ensiksikin, että jäsenvaltiot voivat asettaa omat arviointiperusteensa huolehtimis- ja hyödyntämistointen erottamiseksi käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa tapauksissa, ottaen huomioon mahdollinen päällekkäisyys D10 kohdan mukaisen huolehtimistoimen ("Polttaminen maalla") ja R1 kohdan mukaisen hyödyntämistoimen ("Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi") välillä sekä se, että yhteisön lainsäädännöstä ei ole saatavissa enempää ohjeistusta.

45. Saksa viittaa useisiin muihin jäsenvaltioihin, jotka ovat myös asettaneet arviointiperusteita erottelua varten, erityisesti määräämällä vähimmäislämpöarvon (ilmeisesti 5 000 kJ/kg Ranskassa, 9 500—15 000 kJ/kg Flanderin hallintoalueella Belgiassa, 11 500—15 000 kJ/kg Alankomaissa ja 21 000 kJ/kg Yhdistyneessä kuningaskunnassa).

46. Se myös viittaa asiassa Tombesi[37] antamaani ratkaisuehdotukseen, jossa mainitsin, että "jäsenvaltiot näkevät tarpeelliseksi asettaa jätedirektiivin päivittäistä soveltamista koskevia käytännön sääntöjä ja ohjeita, jotta yksityisillä olisi tarpeellisessa määrin oikeusvarmuus" ja totesin seuraavaa:

"Niin kauan kuin jätedirektiivi säilyy nykyisessä muodossaan, jäsenvaltioille on mielestäni tiettyyn rajaan asti jätettävä mahdollisuus kehittää yksityiskohtaisempia kriteerejä siihen, miten termiä 'hyödyntämistoimi' sovelletaan erilaisiin tilanteisiin, joita käytännössä saattaa ilmetä."

47. Saksa viittaa samansuuntaisesti myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuk-

37 — Yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3561, ratkaisuehdotuksen 56 kohta).

seen asiassa komissio vastaan neuvosto,[38] jossa oli kysymys jätedirektiivin[39] alkuperäistä versiota merkittävästi muuttaneen neuvoston direktiivin 91/156/ETY[40] oikeasta oikeudellisesta perustasta. Julkisasiamies totesi seuraavaa:

"[Direktiivissä] säädetään suuntaviivat jäsenvaltioiden toiminnalle, johon niiden on ryhdyttävä varmistaakseen, että jätehuolto yhteisön alueella hoidetaan siten, että ympäristön ja terveyden suojelu taataan. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin huomattavan vapaita määrittämään kyseisen toiminnan sisällön ja keinot, joita ne käyttävät.

— —

Erityisesti kilpailun edellytysten osalta direktiivissä ei — — anneta jätehuoltoa koskevia yhteisiä säännöksiä, vaan siinä ainoastaan määritetään periaatteet, joiden mukaan jäsenvaltioiden toimintaa pitää ohjata. Tästä seuraa, että jokainen jäsenvaltio voi tämän alan osalta hyväksyä säännökset, jotka sen näkemyksen mukaan ovat tarkoituksenmukaisimmat säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jätteistä huolehtimista ja niiden kierrätystä koskevat säännökset voivat siis olla — jopa huomattavassa määrin — erilaisia eri jäsenvaltioissa — — ."

48. Mielestäni kuitenkin tilanne asiassa Tombesi oli olennaisilta osin erilainen kuin käsiteltävänä olevassa asiassa: yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oli tuolloin kysymys siitä, voitiinko jätteiksi katsoa tietyt aineet, mukaan lukien tuotanto- tai kulutusketjuista peräisin olevat jäännökset. Lähestyäkseni kyseistä kysymystä katsoin — ottaen huomioon direktiivissä olevan jätteen määritelmän — että direktiivin mukaan "ainoa peruste on se, kohdistetaanko kyseiseen aineeseen liitteessä II A tai II B mainittuja huolehtimis- tai hyödyntämistoimia".[41] Koska Italia oli asettanut jätteen määrittelyä koskevia ylimääräisiä arviointiperusteita, joita ei ollut mainittu direktiivissä, lausuin kyseisessä kohdassa seuraavalla tavalla, johon Saksa on vedonnut: "Lienee itse asiassa tarpeetonta, että nyt käsiteltävänä olevissa asioissa tutkittaisiin, onko jäsenvaltioille jätetty liikkumavaraa, sillä on selvää, että Italian asetukset, joihin ennakkoratkaisukysymykset liittyvät, ovat jätedirektiivin vastaisia."[42] On siten ilmeistä, että — odotetusti — en esittänyt, että jäsenvaltioilla on täysi liikkumavara rajoittaa huolehtimisen ja hyö-

38 — Asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, ratkaisuehdotuksen 8 ja 9 kohta).

39 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu direktiivi 75/442/ETY.

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

41 — Ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

42 — Edellä alaviitteessä 41 mainitun ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

dyntämisen käsitteitä. Kun — kuten asiassa Tombesi ja, kuten tulen esittämään, käsiteltävänä olevassa tapauksessa — kansallinen oikeus tai käytäntö on selvästi direktiivin vastaista, kysymys liikkumavarasta muuttuu merkityksettömäksi.

49. Mitä sitten tulee julkisasiamies Tesauron esittämiin toteamuksiin asiassa komissio vastaan neuvosto, hänen ratkaisuehdotustaan tarkemmin tutkittaessa ilmenee, että hän tarkasteli direktiivissä esitettyjä kansallista jätehuoltoa käsitteleviä puitesääntöjä eikä siinä määriteltyjä erityisiä käsitteitä: hän todellakin aloittaa tarkastelunsa sanoilla "Jos nyt tarkastelemme direktiivin *sisältöä*, siinä (paitsi että siinä määritellään käsitteet, jotka määrittävät sen soveltamisalan) asetetaan — — ".[43] Jäsenvaltioissa noudatettujen käytäntöjen välisten erojen, joihin julkisasiamies viittaa, voidaan katsoa koskevan kansallista jätehuoltopolitiikkaa esimerkiksi jätteiden tuottamisen ja niiden haitallisuuden vähentämisen edistämiseksi sekä jätteiden kierrättämisen edistämiseksi. On muistettava, että asiassa komissio vastaan neuvosto asetettiin kyseenalaiseksi oikeudellinen perusta, jonka neuvosto oli valinnut direktiiville 91/156/ETY,[44] ja tarkastelu keskittyi siten säädöksen tavoitteisiin. Mikään ratkaisuehdotuksessa — tai yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa — ei viittaa siihen, että julkisasiamies kuvitteli jäsenvaltioiden soveltavan omia arviointiperusteitaan direktiivin liitteissä II A ja II B esitettyihin huolehtimis- ja hyödyntämistoimiin.

50. Saksa viittaa myös yhteisöjen tuomioistuimen kantaan asiassa ARCO:[45]

"Koska ei ole olemassa erityisiä yhteisön oikeussääntöjä, jotka koskisivat näytön esittämistä siitä, onko kyseessä jäte, kansallisen tuomioistuimen on sovellettava tätä koskevia oman kansallisen oikeusjärjestyksensä säännöksiä varoen samalla vaarantamasta [jäte]direktiivin tavoitteen saavuttamista ja [jäte]direktiivin tehoa."

51. Kyseinen näkemys ei kuitenkaan voi olla merkityksellinen käsiteltävänä olevassa asiassa ottaen huomioon, että direktiivi sisältää "erityiset yhteisön oikeussäännöt", joissa kuvataan huolehtimis- ja hyödyntämistoimet. Voidaan havaita, että yhteisöjen tuomioistuin heti seuraavassa kohdassa totesi, että "vallitsevilla yhteiskunnallisilla käsityksillä ei ole — — merkitystä, kun otetaan huomioon [jäte]direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetun jätteen käsitteen sanamuoto — — ". Toisin kuin Saksa on esittänyt, yhteisöjen tuomioistuimen kannanotot asiassa ARCO tukevat siten näkemystä, jonka mukaan jäsenval-

43 — Ratkaisuehdotuksen 8 kohta; kursivointi alkuperäistekstissä.

44 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

45 — Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4475, 70 kohta).

tiot eivät voi liittää uusia ehtoja direktiivin sisältämiin määritelmiin.

52. Seuraukset siitä, että jäsenvaltioiden sallitaan soveltaa omia arviointiperusteitaan kyseisellä tavalla, eivät ole hyväksyttävissä, ja kyseiset seuraukset käyvät selvästi ilmi erilaisista vähimmäislämpöarvoista, joita tietyt jäsenvaltiot Saksan mukaan edellyttävät jätteeltä, jotta jätteen polttaminen siten, että tuotettu lämpö otetaan talteen, voitaisiin luokitella direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan mukaiseksi hyödyntämistoimeksi. Kuten edellä on todettu, kyseiset lämpöarvot vaihtelevat Ranskan 5 000 kJ:sta/kg Yhdistyneen kuningaskunnan 21 000 kJ:een/kg. Se, että eri jäsenvaltiot (ja mahdollisesti tietyn jäsenvaltion eri alueet) soveltaisivat näin suuresti toisistaan poikkeavia vähimmäisarvoja, olisi selvästi vastoin sekä direktiivin tavoitteita, joiden mukaan muuan muassa "jätehuollon tehokkuuden parantamiseksi yhteisössä tarvitaan yhteinen jäteterminologia — — ",[46] että vastoin asetuksen tavoitteita, sillä asetuksen lähtökohtana on se, että eri jäsenvaltiot soveltavat samoja menettelytapoja tiettyihin toimiin tarkoitettuihin jätteisiin. Kuten komissio huomauttaa, jos jäsenvaltiot voisivat vapaasti asettaa omat toisistaan poikkeavat arviointiperusteensa, joissa määritetään, mitkä toimet on luokiteltava hyödyntämistoimiksi, asetuksen 7 artiklan 4 kohdan, jossa luetellaan tyhjentävästi ne tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat vastustaa hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa,[47] vaikutus olisi huomattavasti vähäisempi.

53. Tämä ei merkitse sitä, että lämpöarvoon perustuva yhtenäinen arviointiperuste ei voisi olla hyödyllinen ja toimiva keino hyödyntämis- ja huolehtimistoimien erottamiseksi, jos kyseinen arviointiperuste määritettäisiin yhteisön tasolla. Tähän päivään mennessä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista sopia tällaisesta arviointiperusteesta.

54. Sekä komissio että Saksa viittaavat valmisteluasiakirjaan, jonka komissio oli jättänyt teknisen mukauttamisen komitealle vuonna 1999[48] noudattaen direktiiviä, jonka mukaan tarvittavat muutokset direktiivin liitteiden mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen on annettava noudattamalla säädettyä menettelyä, johon liittyy jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea.[49] Kyseisessä asiakirjassa esitettiin joitakin ehdotuksia, joilla oli tarkoitus rajoittaa poltettavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja. Yksi tarkastelluista vaihtoehdoista oli sellaisten arviointiperusteiden kehittäminen, joiden perusteella pystyttäisiin selkeämmin erottamaan liitteessä II A olevan D10 kohdan mukainen "Polttaminen maalla" ja liitteessä II B olevan R1 kohdan mukainen "Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi". Yksi tarkastelluista arviointipe-

46 — Katso alaviitteessä 3 mainittu direktiivin 91/156/ETY johdanto-osan kolmas perustelukappale.

47 — Alaviitteessä 31 mainittu ASA Abfall -tapaus, tuomion 36 kohta.

48 — 28.1.1999, XIE3/KW D(99).

49 — Direktiivin 17 ja 18 artikla.

rusteista oli lämpöarvo: ehdotettiin, että raja-arvona käytettäisiin 17 000 kJ:n/kg suuruista lämpöarvoa. Jäsenvaltioiden enemmistö ei kuitenkaan hyväksynyt kyseiseen lämpöarvoon perustuvaa erottelua.

"Käyttö — — polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi"

55. Saksa väittää, että direktiivin liitteessä II B olevassa R1 kohdassa mainittu "Käyttö — — polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi" pitäisi tulkita ottamalla huomioon toimen tavoite. Jotta kyseessä olisi hyödyntäminen, polttotoimen erityisenä tarkoituksena täytyy siten olla se, että jätettä käytetään energianlähteenä. Saksa katsoo, että kyseinen periaate, johon tässä asiassa kyseessä oleva osavaltioiden käytäntö perustuu, kuvastaa tarkalleen yhteisöjen tuomioistuimen ASA Abfall -tapauksessa [50] asettamaa arviointiperustetta, jossa on myös kysymys toimen pääasiallisesta tavoitteesta.

56. Komissio puolestaan katsoo, että ratkaiseva tekijä direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan kannalta on se, että jätettä käytetään polttoaineena. Jätettä käytetään polttoaineena ainoastaan siinä tapauksessa, että ensiksikin sen palaminen tuottaa lämpöenergiaa ja että toiseksi siten tuotettu energia todellakin käytetään; poltettava jäte siten itse asiassa korvaa muut energianlähteet. Jos kyseiset edellytykset eivät täyty, kysymyksessä on ainoastaan poltto eikä käyttö polttoaineena. Komissio huomauttaa, että siirrettävä jäte koostui sekajätteestä, joka oli aiottu käytettäväksi polttoaineena Belgian sementtiteollisuudessa. Jäte aiotaan kiistämättä käyttää sementtitehtaissa Belgiassa sellaisella tavalla, että sen palaminen tuottaa lämpöenergiaa, joka todella käytetään ja joka yhdessä tapauksessa korvaa enintään yhden kolmasosan muutoin käytettävistä primaarisista energianlähteistä saatavasta energiasta ja toisessa tapauksessa kaiken tällaisen energian. Jäte on siis tarkoitettu käytettäväksi polttoaineena. ASA Abfall -tapauksessa annetun tuomion osalta komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan "jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen". [51] Komissio katsoo, että sen edellä yhteenvedonomaisesti esitetyn tarkastelun perusteella kyseisen arviointiperusteen soveltaminen käsiteltävänä olevaan tapaukseen johtaa väistämättä johtopäätökseen, että sekajätteen käyttö sementtitehtaissa pitää luokitella hyödyntämistoimeksi.

57. Mielestäni komission tarkastelu vaikuttaa perustellulta. Ilmaisuun "Käyttö

50 — Mainittu alaviitteessä 31, tuomion 69 kohta.

51 — Tuomion 69 kohta.

— — polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi" on tervettä järkeä käytettäessä ja ilmaisua tavanomaisesti tulkittaessa liityttävä komission esittämät kaksi arviointiperustetta. Ensiksikin, jos jätteen polttaminen ei tuota enempää energiaa kuin mitä se kuluttaa — esimerkiksi siksi, että kyseessä oleva jäte ei ole helposti palavaa, jolloin sen sytyttämiseen ja/tai sen palamisen jatkamiseen tarvitaan enemmän energiaa kuin mitä polttaminen itsessään tuottaa — ylimääräistä energiaa ei tuolloin ole käytettäväksi polttoaineena. Toiseksi, vaikka ylimääräistä energiaa tuotettaisiinkin, ei ole mahdollista katsoa, että jätettä käytetään polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi, ellei kyseistä energiaa käytetä. Käsitteeseen "jätteen käyttö polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi" liittyy siten väistämättä se, että jäte korvaa primaarisista energianlähteistä saatavan energian siinä määrin kuin sitä käytetään kyseisellä tavalla. Edellä esitetty on selvästi yhdenmukaista hyödyntämisen käsitteen kanssa.

58. Lisäksi sellaisen polttotoimen, joka on erottamaton osa teollista tuotantoprosessia ja joka tuottaa ylimääräistä energiaa käytettäväksi kyseisessä tuotantoprosessissa, pääasiallisen tavoitteen voidaan sanoa olevan jätteen käyttö polttoaineena. Koska jätteen käyttö kyseisellä tavalla selvästi korvaa muun polttoaineen, luonnonvaroja säästyy. Näin tulkittuna direktiivin liitteessä II B olevassa R1 kohdassa oleva ilmaisu voidaan siten nähdä yhteisöjen tuomioistuimen ASA Abfall -tapauksessa [52] asettaman arviointiperusteen soveltamisena; kyseisen arviointiperusteen mukaanhan hyödyntämistoimen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen. Kuten esitin kyseisessä asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa, ratkaiseva kysymys kuuluu, käytetäänkö jätettä todelliseen tarkoitukseen: jollei kyseistä tointa varten olisi käytettävissä jätettä, toteutettaisiinko toimi joka tapauksessa käyttäen jotain muuta ainetta? [53] Kun kyse on jätteen käyttämisestä sementtitehtaan polttoaineena, vastaus tuohon kysymykseen on selvästi "kyllä": käytettävissä olevan jätteen puuttuessa tehdas silti toimisi käyttämällä muuta polttoainetta.

59. On valaisevaa verrata käsiteltävänä olevaa asiaa toiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen eli asiaan komissio vastaan Luxemburg, [54] jossa on kysymys kotitalousjätteiden aiotuista siirroista poltettavaksi siten, että tuotettua energiaa hyödynnetään satunnaisesti. Totean ratkaisuehdotuksessani, joka myös annettiin tänään, että silloin kun jäte poltetaan kyseistä tarkoitusta varten rakennetussa laitoksessa, vastaus edellä mainittuun kysymykseen on selvästikin "ei": käytettävissä olevan jätteen puuttuessa ei olisi polttamistakaan. Noissa olosuhteissa ei olisi oikein määrittää toimi hyödyntämiseksi pelkästään sen takia, että

52 — Mainittu alaviitteessä 31, tuomion 69 kohta.

53 — Ratkaisuehdotuksen 86 kohta.

54 — Asia C-458/00, ratkaisuehdotuksen 42 kohta (tuomio 13.2.2003, Kok. 2003, s. I-1553, s. I-1555).

aina kun jätettä on käytettävissä ja sitä poltetaan, polttamisen tuottama lämpö käytetään kokonaan tai osittain energian tuottamiseksi. Kyseinen tosiseikka ei itsessään aiheuta sitä, että polttamisen pääasiallinen tavoite olisi jätteen käyttö polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi.

60. Käsiteltävänä olevassa asiassa on lisäksi ilmeistä,[55] että sementinvalmistajat tekivät komissiolle valitukset, jotka lopulta johtivat käsiteltävänä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen. Voidaan siten olettaa, että jätteen siirtäminen olisi kyseisten valmistajien edun mukaista, mikä myös viittaa siihen, että kyseessä olevien toimien pääasiallinen tavoite on jätteen käyttö polttoaineena. Se, että sementinvalmistajat jättivät valitukset, kuvaa niitä sekä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle että yhteisön ympäristöpolitiikalle aiheutuvia haitallisia seurauksia, jotka aiheutuisivat säännösten sellaisesta tulkinnasta, jonka mukaan käsiteltävänä olevien toimien kaltaiset toimet luokiteltaisiin huolehtimiseksi. Lähettäjäjäsenvaltio voisi tällöin — kuten Saksa ilmeisesti toivoo — kieltää jätteiden siirrot läheisyyden ja/tai omavaraisuuden perusteella; muissa jäsenvaltioissa olevia valmistajia estettäisiin säästämästä luonnonvaroja käyttämällä jätettä polttoaineena teollisessa tuotantoprosessissa ja täten myötävaikuttamalla EY 174 artiklassa vahvistettuun luonnonvarojen harkitun ja järkevän käytön tavoitteeseen.

61. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Dusseldorp,[56] edistääkseen jätteiden hyödyntämistä koko yhteisössä, erityisesti kehittämällä kaikkein tehokkaimmat menetelmät, yhteisön lainsäätäjä on säätänyt, että hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen on voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä sen käsittelemistä varten. Yhteisöjen tuomioistuin eittämättä lisäsi varauksen, että kuljettaminen ei saa aiheuttaa vaaraa ympäristölle. Kyseistä varausta ei mielestäni voida kuitenkaan tulkita ehdottoman sanatarkasti, sillä käytännössä kaikkiin kuljetusmuotoihin liittyy nykyisin jonkinlainen uhka ympäristölle. Ymmärtääkseni yhteisöjen tuomioistuin lähinnä määräsi punnitsemaan vaihtoehtoja. Kuten totesin kyseisessä asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa, ympäristönsuojelua koskevat näkökohdat ovat paremmin tasapainossa silloin, kun siirrettävänä oleva jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi eikä huolehdittavaksi: vaikka jätteiden pitkien matkojen kuljetukset voivat jätelajista riippuen sisältää tiettyjä ympäristönsuojelullisia riskejä, hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden yhteismarkkinat todennäköisesti tehostavat kierrätystä ja vähentävät näin huolehdittavien jätteiden määrää sekä säästävät alkuperäisiä raaka-aineita.[57]

55 — Saksan asiamiehen suullisessa käsittelyssä esittämän mukaan.

56 — Mainittu edellä alaviitteessä 30, tuomion 33 kohta.

57 — Ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

62. Vertailu asiaan komissio vastaan Luxemburg on jälleen hyödyllinen: tuossa asiassa kysymyksessä olevan toimen tarkoitus on pääasiassa huolehtia jätteestä, joten tuntuu järkevältä, että ympäristönsuojelun vaatimuksen pitää syrjäyttää tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimus, kun taas käsiteltävänä olevassa asiassa on tarkoituksena käyttää jätettä valmistusprosessin polttoaineena ja siten säästää luonnonvaroja, joten asia on päinvastoin.

Määrälliset arviointiperusteet — sanan "pääasiassa" merkitys

63. Vaikka mielestäni jäsenvaltiot eivät voi laillisesti lisätä uusia arviointiperusteita direktiivin liitteessä II B olevassa R1 kohdassa olevaan hyödyntämistointa koskevaan ilmaisuun "Käyttö pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi", Saksan väitteet, jotka koskevat sen asettamien arviointiperusteiden lainmukaisuutta, ovat mahdollisesti merkityksellisiä, sillä Saksan mukaan vähimmäislämpöarvoa koskeva arviointiperuste toteuttaa asianmukaisesti "pääasiallisen" käytön vaatimuksen. Se väittää, että pääasiallisen käytön käsite edellyttää, että toimen pääasiallinen tavoite on energian hyödyntäminen. Käyttö, jossa jätettä ei käytetä pääasiallisesti polttoaineena, vaan se ainoastaan poltetaan, ei ole riittävää: jotta R1 kohdassa oleva määritelmä täyttyisi, suurin osa jätteestä pitää käyttää energianlähteenä. Saksan laskelmien mukaan näin tapahtuu yleensä ainoastaan silloin, kun saavutetaan 11 000 kJ:n/kg lämpöarvo. Lähes kaikissa polttotoimissa käytetään vapautuvaa lämpöä jollain muulla tavalla: jos kyseinen seikka yksin merkitsisi, että toimi on hyödyntämistä, käytännössä kaikki polttaminen olisi hyödyntämistä.

64. Komissio toistaa, että R1 kohdassa olevan määritelmän ainoa määrällinen osatekijä on vaatimus, että jätettä täytyy *pääasiassa* käyttää, mikä tarkoittaa, että suurinta osaa jätteestä täytyy käyttää polttoaineena. Toimi, jossa vain pieni osa jätteestä poltetaan siten, että tuotettu lämpö käytetään, mutta suurin osa hyödynnetään muulla tavalla, ei siten tulisi luokitelluksi direktiivin liitteessä II B olevaan R1 kohtaan.

65. Komission näkemys on mielestäni liitteen II B sanamuodon mukainen. Kaikki R1 kohdan kieliversiot kuvastavat vaatimusta, jonka mukaan käytön pitää tapahtua pääasiassa polttoaineena, tai, hieman toisin sanoin, pääasiallisen käytön pitää tapahtua polttoaineena. Jos ainoastaan pieni osa jäte-erästä poltetaan siten, että tuotettu lämpö käytetään, toimen ei

selvästikään voida katsoa olevan "käyttöä pääasiassa polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi". Koko jäte-erää pitää käyttää "pääasiassa", jotta se täyttäisi R1 kohdassa olevan kuvauksen.

66. Saksa väittää puolestaan, että edellä esitetyn tulkinnan seuraus on se, että toimi katsotaan hyödyntämiseksi sillä edellytyksellä, että vain 51 prosenttia jätteestä poltetaan ja että tuotettu energia käytetään. Asia ei ole kuitenkaan niin, että lähettäjäjäsenvaltion olisi annettava lupa kaikille kyseisenlaista tointa varten aiotuille jätteen siirroille. Jos jätteen polttamatonta osuutta ei itsessään hyödynnetä, lähettäjäjäsenvaltiolla voi olla oikeus vastustaa sen siirtoa asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan viidennen luetelmakohdan perusteella; kyseinen säännös koskee tilannetta, jossa "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". Lähettäjäjäsenvaltio on siinä asemassa, että se voi tehdä tällaisen arvion, sillä asetuksen mukaan kuljetusasiakirjassa on annettava tietoja kierrätyksessä syntyneiden jäännöstuotteiden suunnitellusta huolehtimismenetelmästä,kierrätettyjen aineiden määrästä suhteessa jäännöstuotteisiin ja kierrätettyjen aineiden arvioidusta arvosta. [58]

67. Edellä esitetyn mukaisesti jätettä voidaan katsoa käytettävän polttoaineena tai muutoin energian tuottamiseksi ainoastaan silloin, kun toimen seurauksena on energian nettotuotantoa ja kun kyseinen energia todellakin käytetään. Vaatimus, että jätettä käytetään "pääasiassa" kyseisellä tavalla, soveltuu mielestäni määritelmän molempiin edellä mainittuihin osatekijöihin. Paitsi että suurimman osan jäte-erästä pitää tulla poltetuksi tietyssä polttotoimessa, toimea ei voida katsoa hyödyntämiseksi, ellei tuotettu energia itsessään tule "pääasiassa" käytetyksi.

68. Edellyttäen, että kyseiset ehdot täyttyvät, mielestäni vaikuttaa siltä, että direktiivin liitteessä II B olevassa R1 kohdassa asetetut vaatimukset täyttyvät ja että toimi katsotaan hyödyntämistoimeksi. Siten ei ole tarvetta jätteen lämpöarvoa yms. koskeville olettamuksille. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi ASA Abfall -tapauksessa [59] käytöstä poistettuun kaivokseen sijoitettavan jätteen luokittelun osalta, toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava aiottuja jätteen siirtoja tapauskohtaisesti. Kyseinen periaate tuntuu mielestäni olevan yhtäläisesti sovellettavissa käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa tapauksissa: sen määrittämiseksi, täyttyvätkö edellä tarkastellut ehdot tietyn jätteiden siirron osalta, viranomaisten on väistämättä arvioitava

58 — Asetuksen 6 artiklan 5 kohdan kuudes, seitsemäs ja kahdeksas luetelmakohta.

59 — Mainittu edellä alaviitteessä 31, tuomion 71 kohta.

jokainen tapaus erikseen. Yleisten oletusten käyttö on kuitenkin selvästi ristiriidassa kyseisen lähestymistavan kanssa.

kuumentamiseen riittävässä lämpötilassa. Saksa väittää, että sellaisten aineiden "polttaminen", jotka yksinään ovat palamattomia, ei siten ole toimintaa "energian tuottamiseksi", vaan siinä päinvastoin käytetään energiaa, jonka tuottavat ne muut jätteet, joihin nämä aineet ovat yhdistyneet.

Sekajätteen asema

69. Saksa väittää, että jotta voitaisiin määrittää, voidaanko sekajätettä aidosti hyödyntää, pitää tarkastella yksittäisten ainesosana olevien jätteiden ominaisuuksia eikä itse seosta. [60] Sen mukaan tämä vastaa useimpien jäsenvaltioiden käytäntöä. Saksa väittää, että jos sekajäte sisältää jätettä, jonka polttamista ei voitaisi pitää hyödyntämistoimena joko siksi, että se ei yksin poltettuna tuottaisi ylimääräistä lämpöä tai siksi, että se ei palaisi lainkaan, kyseisen sekajätteen polttamistakaan ei voitaisi pitää sellaisena toimena, vaan se pitäisi luokitella huolehtimiseksi. Kyseistä näkemystä valaisee Saksan antama esimerkki: kyseessä olevan sekajätteen sisältämät erilaiset lietteet (liete puhdistussäiliöistä ja pesusammioista, väriaine- ja sellakkaliete sekä fenoliliete) sisältävät vähintään 75 prosenttia vettä, joka ei pala, mutta haihtuu, koska se on yhdistynyt helposti syttyviin aineisiin, jotka palavat veden

70. Edellä esitetty näkemys ei mielestäni kuitenkaan vie asiaa juuri eteenpäin: jos sekajätteen polttamisen tuloksena todellakin on energian nettolisäystä ja kyseinen energia hyödynnetään, toimi on direktiivin liitteessä II B olevan R1 kohdan mukainen hyödyntämistoimi. En ymmärrä, miksi kyseisen johtopäätöksen pitäisi olla erilainen pelkästään sen takia, että jätteen yksittäiset ainesosat eivät erikseen poltettuina reagoisi samalla tavalla. Merkityksellistä on, että huonommin syttyvä jäte — sen seurauksena, että se on sekoitettu helpommin syttyvän jätteen kanssa — todellakin palaa ja että yhdistetyn polttamisen tuottama energia käytetään.

71. Saksa lisää, että jos riittää, että seos yksinään — eivätkä siis sen ainesosat — täyttää direktiivin liitteessä II B olevassa R1 kohdassa olevan toimen määritelmän, asetuksessa säädetty tiukka erottelu huolehdittavaksi tarkoitettuun jätteeseen ja hyödynnettäväksi tarkoitettuun jätteeseen kävisi mahdottomaksi: kaikki jäte, joka olisi sopimatonta käytettäväksi polttoaineena ja siten soveltuvaa ainoastaan huolehdittavaksi, voitaisiin yksinkertaisesti

60 — Tämä vaikuttaa toteuttamiskelpoiselta, sillä asetuksen 6 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa edellytetään kuljetusasiakirjan sisältävän tietoa "hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen alkuperästä, koostumuksesta ja määrästä, mukaan lukien — —, ja jos jätteitä on eri paikoista, yksityiskohtainen erittely jätteistä — —."

sekoittaa jätteeseen, joka olisi tällä tavalla sopivaa. Myös ensiksi mainittu jäte katsottaisiin sen vuoksi hyödynnettäväksi, ja siten se välttäisi huolehdittavaksi tarkoitettuihin jätteisiin sovellettavat asetuksen säännökset. Myös kyseinen näkemys on kuitenkin virheellinen: jos kyseiset jätteet, jotka yksinään eivät ole poltettavia, sekoitetaan muiden, helpommin syttyvien jätteiden kanssa ja jos seurauksena syntyvää seosta on itse asiassa tarkoitus käyttää pääasiassa polttoaineena, on varmasti tarkoituksenmukaista, että sellaisen seoksen siirtoa käsitellään hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen siirtona.

72. Edellä esitetyn perusteella en hyväksy Saksan väitettä, jonka mukaan sekajätteen ainesosia täytyy arvioida erikseen sen määrittämiseksi, onko toimi, jonka kohteeksi ne on aiottu, hyödyntämis- vai huolehtimistoimi.

Vaarallisia tai haitallisia ainesosia sisältävät jätteet

73. Saksa väittää, että siinä määrin kuin sekajätteen ainesosat ovat vaarallisista jätteistä annetussa neuvoston direktiivissä 91/689/ETY [61] tarkoitettuja vaarallisia jätteitä, niiden sekoittaminen muiden jätteiden kanssa on vastoin kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vaarallisista jätteistä huolehtivat tai niitä hyödyntävät, keräilevät tai kuljettavat liikkeet ja yritykset eivät sekoita eri luokkiin kuuluvia vaarallisia jätteitä keskenään tai sekoita vaarallisia jätteitä vaarattomien jätteiden kanssa."

74. Jätteiden sekoittaminen direktiivin 91/689/ETY säännösten vastaisesti ei kuitenkaan voi vaikuttaa käsitteiden "hyödyntäminen" ja "huolehtiminen" merkitykseen, joka kyseisillä käsitteillä on jätedirektiivin sekä sen liitteissä II A ja II B lueteltujen yksittäisten toimien kannalta. Tätä näkemystä tukee direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 3 kohta, jossa säädetään, että "jätteen" ja muiden kyseisessä direktiivissä käytettyjen käsitteiden — mukaan lukien "hyödyntäminen" ja "huolehtiminen" — määritelmät ovat samat kuin jätedirektiivissä.

75. Jos Saksalla on aihetta pelätä, että vaarallisia ja vaarattomia jätteitä sekoite-

61 — 12.12.1991 annettu direktiivi (EYVL L 377, s. 20).

taan vaarallisista jätteistä annetun direktiivin säännösten vastaisesti, sen täytyy toteuttaa kyseisessä direktiivissä edellytetyt tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseinen käytäntö loppuu.

76. Kyseessä olevien osavaltioiden asettamiin arviointiperusteisiin kuuluu saastuttavien aineiden laatu ja määrä jäteseoksessa: jos tiettyjen aineiden pitoisuus ylittää määrätyn enimmäismäärän, jätteen polttamista pidetään huolehtimisena. Saksa selittää ensiksikin, että tämä johtuu siitä, että — kuten on selvää direktiivin liitteen II B alussa olevan huomautuksen [62] perusteella — hyödyntämistoimien pitää olla haitattomia ja sopusoinnussa ympäristön kanssa. Koska huolehtimista koskevan liitteen II A [63] alussa oleva huomautus on kuitenkin täysin samansisältöinen, kyseinen arviointiperuste yksinään ei auta erottamaan hyödyntämistoimia ja huolehtimistoimia.

77. Saksa lisää, että käsittelylaitosten verkoston avulla, jonka perustamista direktiivissä edellytetään, on oltava mahdollista huolehtia jätteistä "sopivimpien menetelmien ja teknologioiden avulla siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu" direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Hyödyntämislaitoksilla ei sen sijaan aina ole samaa teknologiatasoa kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot voivat siksi asettaa haitallista sisältöä koskevan arviointiperusteen huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen ja hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen erottamiseksi ja siten sen varmistamiseksi, että haitallisia aineita sisältävistä jätteistä huolehditaan 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

78. En voi hyväksyä tätä näkemystä.

79. Ensiksikin, direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioille yleinen velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan "vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle — — "; siten ei edelleenkään ole perustetta erottaa hyödynnettäväksi tarkoitettu jäte ja huolehdittavaksi tarkoitettu jäte viittaamalla hyödyntämis- ja huolehtimistoimia koskevien ympäristösäännösten erilaisiin tasoihin.

80. Toiseksi, kaikkialla yhteisössä on asetettu jätteenpolttolaitosten aiheuttamaa ilman pilaantumista koskevat yhdenmukaiset standardit, tällä hetkellä direktii-

62 — Esitetty edellä 6 kohdassa.
63 — Katso edellä 6 kohta.

veillä 89/369/ETY[64] ja 89/429/ETY,[65] jotka aikanaan korvataan direktiivillä 2000/76/EY.[66] Näin ollen Saksa ei voi estää jätteen siirtoa sillä perusteella, että muut jäsenvaltiot väitetysti noudattavat kyseisiä säännöksiä huonommin.[67] Edellä esitetty pitää paikkansa, vaikka Saksa voi direktiivien ja EY 176 artiklan perusteella pitää voimassa tai ottaa käyttöön ympäristön suojelemiseksi toimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin edellä mainituissa säännöksissä säädetyt toimenpiteet:[68] yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin katsonut, että jäsenvaltio ei voi asettaa huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen siirrolle ehtoa, jonka mukaan suunnitellun huolehtimisen on täytettävä lähettäjäjäsenvaltion ympäristönsuojelulainsäädännön vaatimukset,[69] ja kyseisen tuomion sekä asetuksen systematiikan perusteella on selvää, että kyseinen periaate soveltuu mihin tahansa hyödynnettäväksi tarkoitettuun jätteen siirtoa koskevaan vastaavaan vastalauseeseen.

81. Kolmanneksi, yhteisön tuomioistuin totesi selvästi ASA Abfall -tapauksessa,[70] että "direktiivin — — säännöksestä ei ilmene, että jätteiden vaarallisuus sellaisenaan olisi merkityksellinen arviointiperuste harkittaessa, onko jätteiden käsittelytoimi luokiteltava — — hyödyntämiseksi". Mikään ei viittaa siihen, että kyseinen toteamus ei pitäisi paikkaansa yhtä lailla silloin, kun kyse on sekajätteen yksittäisten ainesosien väitetystä haitallisuudesta eikä siitä, että jäte kokonaisuudessaan on vaarallista jätettä.

82. Lopuksi direktiivissä itsessään otetaan huomioon, että hyödynnettäväksi tarkoitettu jäte saattaa sisältää vaarallisia aineita: direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa vaaditaan jäsenvaltioita toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen "[jätteiden — — haitallisuuden estämistä tai vähentämistä — —] kehittämällä sopivia tekniikoita hyödynnettäväksi tarkoitettuun jätteeseen sisältyvistä vaarallisista aineista huolehtimiseksi".

83. Edellä esitettyjen syidenkään takia en voi hyväksyä Saksan lisäväitettä, eli sitä, että koska tietyissä muissa yhteisön jätesäännöksissä säännellään, missä määrin tietyn tyyppiset haitalliset jätteet voidaan hyödyntää sen sijaan että niistä huolehdittaisiin, sekajätteen yksittäisten ainesosien haitallinen sisältö olisi laillinen yleinen arviointiperuste, jonka jäsenvaltiot voivat asettaa sitä varten, että pystyttäisiin erottamaan jäte, josta huolehditaan polttamisella, ja jäte, jota hyödynnetään käyttämällä sitä polttoaineena.

64 — Yhdyskuntajätteiden uusien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä 8 päivänä kesäkuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/369/ETY (EYVL L 163, s. 32).

65 — Yhdyskuntajätteiden olemassa olevien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä 21 päivänä kesäkuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/429/ETY (EYVL L 203, s. 50).

66 — Jätteenpoltosta 4 päivänä joulukuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/EY (EYVL L 332, s. 91).

67 — Katso esim. asia C-5/94, The Queen v. MAFF, ex parte Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 — Kaikkien direktiivien johdanto-osan viimeinen perustelukappale.

69 — Asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897, 48—65 kohta).

70 — Mainittu edellä alaviitteessä 31, tuomion 68 kohta.

84. En siis hyväksy sitä, että sekajätteen ainesosien vaarallisuus tai haitallisuus on merkityksellistä sen määrittämisessä, pitääkö jäte luokitella hyödynnettäväksi jätteeksi vai huolehdittavaksi jätteeksi.

Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi

1) todeta, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut 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 7 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on esittänyt jätteistä huolehtimisen omavaraisuuden perusteella vastalauseita muihin jäsenvaltioihin tapahtuvia sellaisten jätteiden siirtoja vastaan, jotka on tarkoitettu käytettäväksi pääasiassa polttoaineena, ja

2) velvoittaa Saksan liittotasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.