YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-194/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 2.5.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Konstantinidis, jota avustaa avvocato G. Bambara, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, jota avustaa avvocato dello Stato G. Fiengo, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja P. Lindh,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies J. Swedenborg,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.1.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.3.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi), mukaisia velvoitteitaan, koska ympäristösäännöksistä

23.3.2001 annetun lain nro 93 (GURI nro 79, 4.4.2001; jäljempänä laki nro 93/2001) 10 §:ssä ja infrastruktuuria, strategisia tuotantolaitoksia sekä muita tuotantotoiminnan käynnistämistoimenpiteitä koskevasta hallitukselle annetusta valtuutuksesta 21.12.2001 annetun lain nro 443 (GURI nro 299, Supplemento ordinario, 27.12.2001; jäljempänä laki nro 443/2001) 1 §:n 17 ja 19 momentissa kansallisen jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty louhittu maa- ja kiviaines, joka on tosiasiassa tarkoitettu käytettäväksi uudelleen uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen, lukuun ottamatta saastuneilta alueilta ja uudisraivausmaalta peräisin olevia materiaaleja, joiden saastepitoisuudet ylittävät voimassa olevassa lainsäädännössä vahvistetut enimmäismäärät.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Direktiivin 1 artiklan a ja c alakohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan

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

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

– –

c) 'haltijalla' jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on."

3 Direktiivin 1 artiklan e ja f alakohdassa määritellään jätteistä huolehtimisen ja niiden hyödyntämisen käsitteet miksi tahansa direktiivin liitteissä II A ja II B säädetyiksi toiminnoiksi.

4 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä ei sovelleta:

– –

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

– –

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

– –

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

5 Komissio teki 20.12.1993 direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta päätöksen 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15). Tämä luettelo (jäljempänä Euroopan jäteluettelo) uusittiin päätöksen 94/3 ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/532/EY (EYVL L 226, s. 3). Päätöksellä 2000/532 vahvistettua Euroopan jäteluetteloa muutettiin useaan otteeseen, viimeisen kerran 23.7.2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/573/EY (EYVL L 203, s. 18). Tähän luetteloon sisältyy nimikeryhmä 17, jonka otsikkona on "Rakentamisessa ja purkamisessa syntyvät jätteet (saastuneilta alueilta kaivetut maa-ainekset mukaan luettuna)" ja johon sisältyy muun muassa alaotsake 17 05, jonka otsikkona taas on "maa-ainekset (saastuneilta alueilta kaivetut maa-ainekset mukaan luettuna), kiviainekset ja ruoppausmassat" ja jossa mainitaan nimike 17 05 03 "maa- ja kiviainekset, jotka sisältävät vaarallisia aineita" ja nimike 17 05 04 "muut kuin nimikkeessä 17 05 03 mainitut maa- ja kiviainekset".

Kansallinen säännöstö

6 Asetuksen (decreto legislativo) nro 22, joka annettiin 5.2.1997 jätteistä annetun direktiivin 91/156/ETY, vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY ja pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY panemiseksi täytäntöön (GURI nro 38, Supplemento ordinario, 15.2.1997; jäljempänä asetus nro 22/97), 6 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

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

_ _"

7 Mainitun asetuksen 8 §:n 1 momentissa jätetään tietyt aineet tai materiaalit asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, jos niistä säädetään erityissäännöksillä, ja kyseisen momentin b kohdassa mainitaan erityisesti "mineraalivarojen etsimisestä, louhimisesta, käsittelystä ja varastoinnista sekä louhosten toiminnasta syntyvät jätteet".

8 Lain nro 93/2001 10 §:llä lisättiin asetuksen nro 22/97 8 §:n 1 momenttiin f kohdan a alakohta, joka on sanamuodoltaan seuraava:

"louhittu maa- ja kiviaines, joka on tosiasiassa tarkoitettu käytettäväksi uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen, lukuun ottamatta saastuneilta alueilta ja uudisraivausmaalta peräisin olevia materiaaleja, joiden saastepitoisuudet ylittävät sovellettavassa lainsäädännössä vahvistetut enimmäismäärät."

9 Lain nro 443/2001 1 §:n 17 momentissa säädetään, että asetuksen nro 22/97 8 §:n 1 momentin f kohdan a alakohtaa on tulkittava "siten, että louhittu maa- ja kiviaines, erityisesti tunneleista peräisin oleva aines, ei ole jätettä, joten se ei kuulu asetuksen soveltamisalaan, vaikka se on saastunut tuotantoketjussa louhinnasta, poraamisesta ja rakentamisesta syntyvillä saastuttavilla aineilla sikäli kuin kokonaismassan keskimääräisen koostumuksen saastepitoisuus ei ylitä sovellettavassa lainsäädännössä vahvistettuja enimmäismääriä".

10 Lisäksi saman pykälän 19 momentissa säädetään seuraavaa:

"Lain 17 §:ssä mainittujen materiaalien osalta tosiasiallinen käyttö uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen tarkoittaa myös käyttöä teollisuuden eri tuotantoketjuissa mukaan lukien louhosten täyttämistä ja aineksen siirtämistä toiseen paikkaan toimivaltaisen hallintoviranomaisen luvalla edellyttäen,

että 18 §:ssä säädettyjä enimmäismääriä noudatetaan ja että siirtäminen tapahtuu kyseisen paikan ympäristön kehittämistä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti."

11 Italian lainsäätäjä muutti lain nro 443/2001 1 §:n 17 ja 19 momenttia Italian jäsenyydestä Euroopan yhteisössä johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanosta 31.10.2003 annetun lain nro 306 (GURI nro 266, 15.11.2003; jäljempänä laki nro 306/2003) 23 §:llä.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Koska komissio katsoi, etteivät lain nro 93/2001 10 § ja lain nro 443/2001 1 §:n 17 ja 19 momentti (jäljempänä riidanalaiset säännökset) ole direktiivin mukaisia, se aloitti EY 226 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

13 Koska Italian viranomaiset eivät vastanneet komission 27.6.2002 päivättyyn viralliseen huomautukseen, tämä lähetti 19.12.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian tasavaltaa toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta, joka tapahtui tuona samana päivänä.

14 Italian viranomaiset lähettivät komissiolle mainittuun perusteltuun lausuntoon 5.3.2003 antamansa vastauksen yhteydessä esityksen louhittua maa-ainesta koskevan kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi.

15 Yhteisessä kokouksessa, joka pidettiin 25.6.2003, komissio väitti, että mainitussa lakiesityksessä käytettiin edelleen jätteen käsitteen suppeaa tulkintaa ja että se oli siten direktiivin vastainen.

16 Italian viranomaiset lähettivät 3.2.2004 päivätyssä kirjeessä komissiolle jäljennöksen muutetusta lain nro 306/2003 tekstistä, jolla toteutettiin niiden 5.3.2003 päivätyssä kirjeessä ilmoittamat muutokset.

17 Koska komissio katsoi, ettei tilanne ollut vieläkään tyydyttävä, se päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

18 Italian tasavalta väittää vastineessaan ensinnäkin, että nyt käsiteltävänä olevaa kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio ei ole ottanut huomioon 31.10.2003 annetulla ja 30.11.2003 voimaan tulleella lailla nro 306/2003 – toisin sanoen ennen tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista – tehtyjä muutoksia.

19 Tältä osin on muistutettava, että yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut, että arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta

jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. erityisesti asia C-168/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.9.2004, Kok. 2004, s. I-8227, 24 kohta ja asia C-23/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 27.10.2005, Kok. 2005, s. I-9535, 9 kohta).

20 Toisaalta EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, joten kanne voi perustua ainoastaan tässä menettelyssä esitettyihin väitteisiin (ks. vastaavasti asia C-152/98, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001, Kok. 2001, s. I-3463, 23 kohta ja asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005, Kok. 2005, s. I-8307, 38 kohta).

21 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa lailla nro 306/2003 tehdyt muutokset ovat kuitenkin tapahtuneet vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen.

22 Vaikka komissio katsoo, ettei kyseisillä muutoksilla saateta Italian lainsäädäntöä yhdenmukaiseksi direktiivin kanssa, se on kuitenkin sekä vastauskirjelmässään että suullisessa pääkäsittelyssä korostanut, ettei sen tarkoituksena ole riitauttaa mainittua lakia nyt esillä olevan kanteen yhteydessä.

23 Koska näin ollen EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde ei perustu muihin kuin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esitettyihin väitteisiin, Italian hallituksen esittämä tutkimatta jättämistä koskeva väite on hylättävä.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

24 Komissio väittää, että riidanalaisilla säännöksillä jätetään tiettyihin tarkoituksiin uudelleen käytettäväksi tarkoitettu louhittu maa- ja kiviaines lähtökohtaisesti ja yleisesti kansallisen jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle siten, että tämän seurauksena direktiivin jätehuoltoa koskevia säännöksiä ei sovelleta kyseisiin materiaaleihin.

25 Komissio katsoo, että louhittu maa- ja kiviaines, joka mainitaan Euroopan jäteluettelossa, on materiaalia, jonka sen haltija haluaa hävittää ja jonka on katsottava kuuluvan direktiivin 1 artiklan a alakohdassa mainitun jätteen käsitteen piiriin. Riidanalaisilla säännöksillä ei puututa direktiivistä johtuvien valtionsisäisen oikeuden säännösten soveltamatta jättämiseen niissä tapauksissa, jotka on nimenomaisesti mainittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, vaan niillä säädetään yleisemmästä soveltamatta jättämisestä.

26 Italian tasavallan mukaan yhteisön oikeuden mukaiseen jätteen käsitteeseen liittyy kohtuullisia poikkeuksia, kun on kysymys sivutuotteista, joita yritys ei halua "hävittää" jätteenä. Tarkasteltaessa huolellisesti yhteisöjen tuomioistuimen kyseistä käsitettä koskevaa oikeuskäytäntöä käy nimittäin selväksi, että välttämätön edellytys jäännöstuotteen luokittelemiseksi pikemminkin sivutuotteeksi kuin jätteeksi ei ole materiaalien uudelleenkäyttö samassa tuotantoprosessissa, josta ne ovat peräisin, vaan ennemminkin varmuus niiden uudelleenkäytöstä ilman edeltävää käsittelyä. Tältä osin komissio nojautuu Italian tasavallan mielestä asiassa C-457/02, Niselli, 11.11.2004 annetun tuomion (Kok. 2004, s. I-10853, 52 kohta) virheelliseen tulkintaan, sillä tässä tuomiossa ainoastaan torjutaan jäteluokkien yleisen soveltamatta jättämisen laillisuus silloin, kun ei ole olemassa konkreettista selvitystä niiden materiaalien tosiasiallisesta uudelleenkäytöstä, joista on kyse.

27 Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että sivutuotteiksi on luokiteltava jäännöstuotteet, jotka käytetään varmasti ja ilman edeltävää käsittelyä muussa tuotantoprosessissa kuin siinä, josta ne ovat peräisin, kun uudelleenkäyttöprosessi tapahtuu joko samaan aikaan kuin prosessi, josta ne ovat peräisin, tai sen avulla voidaan varmistaa ajoissa tapahtuva uudelleenkäyttö, toisin sanoen uudelleenkäyttö ennen kuin jäännöstuotteiden varastointi voi aiheuttaa vahinkoa.

28 Italian tasavalta korostaa riidanalaisten säännösten ja kyseisen maan kulkuväyliin liittyvän, sellaisia julkisia töitä koskevan laajan hankkeen toteuttamisen välillä olevaa suhdetta, joissa louhitun maa- ja kiviaineksen käyttö on välttämätöntä, mikä takaa niiden tosiasiallisen uudelleenkäytön. Tällainen takuu on myös seurausta kyseisen hankkeen eri osista vastuussa olevien velvollisuudesta toteuttaa ne loppuun saakka.

29 Riidanalaisilla säännöksillä ei säädetä yleisestä soveltamatta jättämisestä vaan määritellään mainitun hankkeen ja siihen liittyvien töiden toteuttamisen valvonnan osalta, missä tapauksissa louhittu maa- ja kiviaines jätetään jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle sen johdosta, että sitä pidetään materiaalina, jota voidaan käyttää uudelleen sellaisen johdonmukaisen suunnitelman mukaan, joka perustuu ympäristö- ja terveysvaikutusten erityiseen ennakkoarviointiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Perusteluissaan komissio tuo esille, että riidanalaiset säännökset ovat direktiivin ja erityisesti sen 1 artiklan a alakohdan vastaisia siltä osin kuin niillä sivuutetaan direktiivin nojalla sovellettava jätteen käsite ja jätetään siten jätehuoltoa koskevien

direktiivin säännösten täytäntöön panoa koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle louhittu maa- ja kiviaines, joka on tarkoitettu käytettäväksi uudelleen tietyissä uudelleenkäyttöön liittyvissä toimissa.

31 Mainitun 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "jätteenä" pidetään "mitä tahansa [direktiivin] liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

32 Kyseisessä liitteessä tarkennetaan ja kuvataan tätä määritelmää luettelolla aineista ja esineistä, jotka voidaan katsoa jätteiksi. Tämä luettelo on kuitenkin vain neuvoa-antava, koska jätteeksi luokittelu perustuu ennen kaikkea sen haltijan toimintaan ja termin "hävittää" merkitykseen (ks. vastaavasti asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, 26 kohta; asia C-1/03, Van de Walle ym., tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7613, 42 kohta ja asia C-252/05, Thames Water Utilities, tuomio 10.5.2007, Kok. 2007, s. I-3883, 24 kohta).

33 Mainittua käsitettä "hävittää" on tulkittava ottaen huomioon direktiivin päämäärä, joka kyseisen direktiivin johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan on "ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta", mutta myös EY 174 artiklan 2 kohta. Tässä määräyksessä määrätään, että "yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle – –". Tästä seuraa, että käsitettä "hävittää" ja siten direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettua jätteen käsitettä ei voida tulkita suppeasti (ks. vastaavasti erityisesti yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland ym., tuomio 15.6.2000, Kok. 2000, s. I-4475, 36–40 kohta ja em. asia Thames Water Utilities, tuomion 27 kohta).

34 Tietyt seikat voivat olla indisioita direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta aineen tai esineen hävittämisestä, hävittämisaikomuksesta tai hävittämisvelvollisuudesta (em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 83 kohta). Tilanne on tällainen erityisesti silloin, kun käytetty aine on tuotantoprosessin tai kulutuksen yhteydessä syntyvä jäämä, eli tuote, jota ei ole pyritty tuottamaan sellaiseksi (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 84 kohta ja em. asia Niselli, tuomion 43 kohta).

35 Siten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että graniitin louhinnassa syntyvässä sivukivessä, joka ei ole tuote, jonka tuottamiseen louhintaa harjoittava yritys pääasiallisesti pyrkii, on lähtökohtaisesti kyse jätteestä (ks. vastaavasti asia C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533, 32 ja 33 kohta; jäljempänä asia Palin Granit).

36 Lisäksi aineen käsittelytapa tai käyttötapa ei ole ratkaiseva arvioitaessa, onko se jätettä vai ei (ks. em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 64 kohta ja asia C-176/05, KVZ retec, tuomio 1.3.2007, Kok. 2007, s. I-1721, 52 kohta).

37 Yhteisöjen tuomioistuin on siten täsmentänyt yhtäältä, että direktiivin liitteessä II A tai II B mainitun jonkin huolehtimis- tai hyödyntämistoimen toteuttamisen perusteella ei sinänsä ole mahdollista luokitella tässä toimessa tarkoitettua ainetta tai esinettä jätteeksi (ks. vastaavasti erityisesti em. asia Niselli, tuomion 36 ja 37 kohta), ja toisaalta, että jätteen käsitteen ulkopuolelle eivät jää aineet ja esineet, joita voidaan hyödyntää taloudellisesti uudelleen (ks. vastaavasti erityisesti yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3561, 47 ja 48 kohta). Direktiivillä käyttöön otetulla valvonta- ja hallintajärjestelmällä pyritään nimittäin kattamaan kaikki esineet ja aineet, jotka niiden omistaja hävittää, vaikka niillä olisi kaupallista arvoa ja niitä kerättäisiin

kaupallisiin tarkoituksiin kierrätystä, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä varten (ks. erityisesti em. asia Palin Granit, tuomion 29 kohta).

38 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin myös ilmi, että tietyissä tapauksissa esine, materiaali tai raaka-aine, joka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei lähtökohtaisesti ole pyritty sen tuottamiseen, ei välttämättä ole jäännöstuote vaan sivutuote, jota haltija ei halua direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla "hävittää" vaan jonka se aikoo käyttää tai hyödyntää kaupallisesti – mukaan lukien tarvittaessa muun kuin sen tuottaneen taloudellisen toimijan tarpeita varten – sille kannattavalla tavalla myöhemmässä prosessissa sillä edellytyksellä, että tämä uudelleenkäyttö on varmaa, ei edellytä edeltävää käsittelyä ja on kiinteä osa tuotanto- tai käyttöprosessia (ks. vastaavasti em. asia Palin Granit, tuomion 34–36 kohta; asia C-114/01, AvestaPolarit Chrome, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8725, 33–38 kohta; em. asia Niselli, tuomion 47 kohta; asia C-416/02, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005, Kok. 2005, s. I-7487, 87 ja 90 kohta ja asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005, Kok. 2005, s. I-7569, 58 ja 61 kohta).

39 Näin ollen sen kriteerin lisäksi, onko tiettyä ainetta pidettävä luonteeltaan jäännöstuotteena vai ei, toinen merkityksellinen kriteeri arvioitaessa sitä, onko tämä aine direktiivissä tarkoitettu jäte vai ei, on se, kuinka todennäköisesti tämä aine käytetään uudelleen ilman edeltävää käsittelyä. Jos pelkän uudelleenkäyttömahdollisuuden lisäksi haltijalle on siitä taloudellista etua, uudelleenkäyttö tulee erittäin todennäköiseksi. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevaa ainetta ei voida enää pitää rasitteena, jonka haltija pyrkii "hävittämään", vaan oikeana tuotteena (ks. em. asia Palin Granit, tuomion 37 kohta ja em. asia Niselli, tuomion 46 kohta).

40 Mikäli tällainen uudelleenkäyttö edellyttää kuitenkin varastointia, joka saattaa olla pitkäaikaistakin ja josta siten aiheutuu haltijalle kustannuksia sekä josta saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä nimenomaisesti pyritään rajoittamaan, uudelleenkäyttöä ei voida pitää varmana, ja se on mahdollista ainoastaan suhteellisen pitkän ajan kuluttua, minkä vuoksi kyseessä olevaa ainetta on lähtökohtaisesti

pidettävä jätteenä (ks. vastaavasti em. asia Palin Granit, tuomion 38 kohta ja em. asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 39 kohta).

41 Se, onko todellisuudessa kyse direktiivissä tarkoitetusta "jätteestä", on kuitenkin selvitettävä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella siten, että otetaan huomioon tämän direktiivin tavoite ja varotaan vaarantamasta sen tehoa (ks. tältä osin em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 88 kohta; em. asia KVZ retec, tuomion 63 kohta ja asia C-235/02, Saetti ja Frediani, määräys 15.1.2004, Kok. 2004, s. I-1005, 40 kohta).

42 Nyt esillä olevassa asiassa on riidatonta, että riidanalaisilla säännöksillä jätetään direktiivin täytäntöönpanoa koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle louhittu maa- ja kiviaines, edellyttäen, että nämä materiaalit eivät yhtäältä ole kyseisissä säännöksissä tarkoitetulla tavalla saastuneita ja että ne on toisaalta tarkoitettu tosiasiallisesti käytettäväksi uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen, mukaan lukien "minkä tahansa luvan perusteella tapahtuva louhosten täyttäminen ja aineksen siirtäminen toiseen paikkaan".

43 Tältä osin on heti alkuun syytä muistuttaa, että kuten tämän tuomion 3 ja 31 kohdasta ilmenee, Euroopan jäteluetteloon kuuluva "maa- ja kiviaines" on luokiteltava direktiivissä tarkoitetuksi "jätteeksi", mikäli sen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään sen.

44 Koska direktiivissä ei kuitenkaan tarjota yhtäkään ratkaisevaa perustetta sen määrittämiseksi, tahtooko haltija hävittää tietyn aineen tai esineen, yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat vapaasti valita täytäntöön panemissaan direktiiveissä määriteltyjen eri seikkojen todistelukeinot, kunhan tällä ei heikennetä yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta (ks. em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 41 kohta ja em. asia Niselli, tuomion 34 kohta). Siten jäsenvaltiot voivat esimerkiksi määrittää eri jäteluokat erityisesti jätehuollon

järjestämisen ja valvonnan helpottamiseksi, kunhan direktiivistä tai muista yhteisön oikeuden näitä jätteitä koskevista säännöksistä johtuvia velvoitteita noudatetaan ja kunhan direktiivistä johtuvien velvollisuuksien täytäntöön panemiseksi annettujen säädöstekstien soveltamisalan ulkopuolelle mahdollisesti jäävät luokat ovat direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisia (ks. vastaavasti asia C-62/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.12.2004, 12 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

45 Italian tasavalta väittää, että riidanalaisissa säännöksissä tarkoitettuja materiaaleja ei yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti voida pitää louhintajäännöksinä vaan sivutuotteina, joiden haltija haluaa käyttää ne uudelleen eikä halua "hävittää" niitä direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, joten mainituilla säännöksillä ei rajoiteta direktiivistä johtuvia jätehuoltoa koskevia velvollisuuksia.

46 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 33 kohdassa mieleen palautettu velvollisuus tulkita laajasti jätteen käsitettä ja tämän tuomion 34–40 kohdassa esitetyt oikeuskäytännön asettamat vaatimukset, senkaltaisen Italian hallituksen esittämän väitteen käyttäminen, joka koskee sivutuotteita, joita haltija ei halua hävittää, on kuitenkin oltava mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa esineen, materiaalin tai raaka-aineen uudelleenkäyttäminen, mukaan lukien sen käyttäminen muun kuin sen tuottaneen taloudellisen toimijan tarpeita varten, ei ole pelkästään mahdollista vaan varmaa, ei edellytä edeltävää käsittelyä ja tapahtuu kiinteänä osana tuotanto- tai käyttöprosessia.

47 Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisissa säännöksissä ja erityisesti lain nro 443/2001 1 §:n 19 momentissa mainitaan selkeästi useita tilanteita, mukaan lukien tilanteet, joissa louhittu maa- ja kiviaines siirretään toiseen paikkaan.

48 Toisin kuin Italian tasavalta esittää, ei myöskään voida sulkea pois sitä, että riidanalaisissa säännöksissä tarkoitettu "tosiasiallinen uudelleenkäyttö" tapahtuu vasta huomattavan pitkän, jopa määräämättömän ajan kuluttua, mikä edellyttää siten kyseessä olevien materiaalien pitkäaikaista varastointia. Kuten tämän tuomion 40 kohdasta käy ilmi, tällaiset varastointitoimet ovat omiaan aiheuttamaan haltijalle kustannuksia, ja niistä saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä nimenomaisesti pyritään rajoittamaan.

49 Kuten tämän tuomion 36 ja 37 kohdasta lisäksi ilmenee, aineen käyttötapa ei ole ratkaiseva arvioitaessa, onko se jätettä vai ei. Näin ollen ainoastaan sen seikan perusteella, että kyseessä olevat materiaalit käytetään uudelleen, ei voida päätellä, ettei niissä olisi kyse direktiivissä tarkoitetuista "jätteistä".

50 Sillä, mitä esineelle tai aineelle tulevaisuudessa tapahtuu, ei nimittäin ole sellaisenaan merkitystä sen kannalta, onko se mahdollisesti jätettä, koska esine tai aine määritellään jätteeksi direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaisesti sen mukaan, onko kyseessä esine tai aine, jonka sen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 64 kohta ja em. asia KVZ retec, tuomion 52 kohta).

51 Näin ollen on selvää, että riidanalaisilla säännöksillä otetaan todellisuudessa käyttöön olettamus, jonka mukaan niissä tarkoitetuissa tilanteissa louhittu maa- ja kiviaines on sivutuotetta, josta on aiotun uudelleenkäytön vuoksi haltijalleen pikemminkin hyötyä tai jolla on taloudellista arvoa sen sijaan, että se olisi rasite, josta haltija pyrkii vapautumaan.

52 Vaikka tämä tilanne voi vastata todellisuutta tietyissä tapauksissa, ei kuitenkaan voida yleisesti olettaa, että louhitun maa- ja kiviaineksen haltija saa sen uudelleenkäytöstä hyötyä, joka ylittää sen hyödyn, joka seuraa yksinkertaisesti siitä, että kyseinen aines voidaan hävittää.

53 Vaikka näin ollen oletettaisiinkin, että voidaan varmistaa, että riidanalaisissa säännöksissä tarkoitetut materiaalit tullaan todella käyttämään uudelleen uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen – Italian tasavalta ei tältä osin kuitenkaan ole vedonnut mihinkään erityissäännökseen – on todettava, että näillä säännöksillä päädytään rajoittamaan jätteeksi luokittelu Italian oikeudessa jäännöstuotteisiin, jotka kuitenkin vastaavat direktiivin 1 artiklan a alakohdassa esitettyä määritelmää.

54 Viimeksi mainitulla säännöksellä määritellään direktiivissä tarkoitettu jätteen käsite, mutta siinä määritellään myös yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa direktiivin soveltamisala. Kyseisessä 2 artiklan 1 kohdassa nimittäin mainitaan, minkä tyyppiset jätteet jätetään tai voidaan jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja millä edellytyksillä, vaikka lähtökohtaisesti siihen sisältyvät kaikki jätteet, jotka vastaavat mainittua määritelmää. Kaikilla valtionsisäisen oikeuden säännöksillä, joilla rajoitetaan yleisesti direktiivistä johtuvia velvoitteita enemmän kuin mikä direktiivin 2 artiklan 1 kohdan nojalla on mahdollista, jätetään väistämättä noudattamatta direktiivin soveltamisalaa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 11 kohta), mikä heikentää siten EY 174 artiklan tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 42 kohta).

55 Vaikka oletettaisiinkin, kuten Italian hallitus on esittänyt suullisessa pääkäsittelyssä, että nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisissa säännöksissä tarkoitettuja toimia

säännellään myös penkereiden ja tunnelien rakentamisen kaltaisten julkisten töiden toteuttamista koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, tältä osin on riittävää todeta, että tämän tyyppiset työt ja materiaalit, joita niissä käytetään, eivät lähtökohtaisesti kuulu direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetyn direktiivin soveltamisalaa koskevan poikkeuksen piiriin.

56 Lopuksi kyseisen jäsenvaltion sen väitteen osalta, jonka mukaan jätelainsäädännön soveltaminen johtaa siihen, että jätehuoltoyritysten tai jätteiden kuljettamiseen tai keräämiseen luvan saaneiden yritysten on osallistuttava kyseessä oleviin töihin, mikä saattaisi huomattavasti lisätä kustannuksia, komissio on perustellusti todennut, että tämä tilanne aiheutuu pikemminkin Italian lainsäädännöstä kuin direktiivistä. Ellei rekisteröintiä tai mahdollisesti luvan hankkimista koskevista velvollisuuksista muuta johdu, jätteiden haltija voi yksinkertaisesti itse hyödyntää jätteet tai huolehtia niistä direktiivin säännösten mukaisesti. Tältä osin on lisättävä, että direktiiviä ei sovelleta pelkästään jätealalle erikoistuneiden yritysten suorittamaan jätteistä huolehtimiseen ja niiden hyödyntämiseen vaan myös jätteet tuottaneen yrityksen jätteen tuotantopaikalla tapahtuvaan jätteistä huolehtimiseen ja niiden hyödyntämiseen (em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 29 kohta).

57 Näissä olosuhteissa komission kanne on hyväksyttävä.

58 Näin ollen on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska riidanalaisissa säännöksissä kansallisen jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty louhittu maa- ja kiviaines, joka on tosiasiassa

tarkoitettu käytettäväksi uudelleen uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen, lukuun ottamatta saastuneilta alueilta ja uudisraivausmaalta peräisin olevia aineksia, joiden saastepitoisuudet ylittävät voimassa olevassa lainsäädännössä vahvistetut enimmäismäärät.

Oikeudenkäyntikulut

59 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, mukaisia velvoitteitaan, koska ympäristösäännöksistä 23.3.2001 annetun lain nro 93 10 §:ssä ja infrastruktuuria, strategisia tuotantolaitoksia sekä muita tuotantotoiminnan käynnistämistoimenpiteitä koskevasta hallitukselle annetusta valtuutuksesta 21.12.2001 annetun lain nro 443 1 §:n 17 ja 19 momentissa kansallisen jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty louhittu maa- ja kiviaines, joka on tarkoitettu käytettäväksi uudelleen

uudelleentäyttömaana, täyttömaana, pengerrykseen ja jauhamiseen, lukuun ottamatta saastuneilta alueilta ja uudisraivausmaalta peräisin olevia aineksia, joiden saastepitoisuudet ylittävät voimassa olevassa lainsäädännössä vahvistetut enimmäismäärät.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset