JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä helmikuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen on otettava kantaa jätelainsäädännön ja jätevesiä koskevan lainsäädännön väliseen suhteeseen. Esille nousee kysymys siitä, onko viemärijärjestelmästä vuotavaa jätevettä pidettävä jätteenä. Tässä yhteydessä on selvitettävä erityisesti, sisältääkö jätevesiä koskeva lainsäädäntö tätä tilannetta varten riittävän säännöstön.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön oikeus*

1. Jätelainsäädäntö

2. Jätteistä säädettiin nyt esillä olevaa asiaa koskevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana ennen kaikkea jätteistä 15.7.1975 annetulla neuvoston direktiivillä 75/442/ETY [2] (jäljempänä jätteitä koskeva puitedirektiivi).

2 – EYVL L 194, s. 47, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), viimeksi muutettuna jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY sellaisena, kuin se on muutettuna liitteiden II A ja II B mukauttamisesta, 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 34). Tämä direktiivi kumottiin jätteistä 5.4.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/12/EY ja se korvattiin ilman sisällöllisiä muutoksia konsolidoidulla versiolla.
Ks. myös 4.1.2006 tehty komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä, KOM(2005) 667 lopullinen, http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st05/st05050.de06.pdf. Tässä vielä meneillään olevassa lainsäädäntömenettelyssä on tarkoitus uudistaa jätteitä koskeva puitedirektiivi perustavanlaatuisesti.

3. Jätteen käsite määritellään jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa. Sen mukaan jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

4. Kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdassa määritellään "jätehuollon" käsite, niin että sillä tarkoitetaan "jätteen keräilyä, kuljetusta, hyödyntämistä ja huolehtimista, mukaan lukien tämän toiminnan valvonta ja käsittelypaikkojen jälkihoito".

5. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sitä ei kuitenkaan sovelleta tiettyihin nimenomaisesti mainittuihin jätteisiin, jos ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan. Mainitun kohdan iv alakohdassa mainitaan jätevedet, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä.

6. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että erityisdirektiiveillä voidaan antaa tiettyjä tapauksia koskevia erityisiä säännöksiä tai täydentää tämän direktiivin säännöksiä tiettyjen jätelajien kuljetuksen ja käsittelyn osalta.

7. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 4 artiklassa säädetään keskeisistä jätelainsäädännön mukaisista velvoitteista seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että

– ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

– ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

– ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi."

2. Jätevesiä koskeva lainsäädäntö

8. Jätevesiä koskeva lainsäädäntö sisältyy yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annettuun neuvoston direktiiviin 91/271/ETY [3] (jäljempänä jätevesidirektiivi). Direktiivi koskee sen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhdyskuntajätevesien keräilyä, käsittelyä ja vesistöön johtamista sekä tiettyjen teollisuudenalojen jätevesien käsittelyä ja vesistöön johtamista. Sen tarkoituksena on tämän artiklan toisen kohdan mukaan suojella ympäristöä edellä mainittujen jätevesien johtamisesta aiheutuvilta haitoilta.

9. Direktiivin 3 artikla koskee viemäröintijärjestelmän toteuttamista. Siinä säädetään eri määräajoista taajamien koon ja ympäristön haavoittumisalttiuden mukaan. Sen 3 artiklan 2 kohdan mukaan viemäröintijärjestelmän on täytettävä liitteessä I olevassa A kohdassa vahvistetut vaatimukset.

10. Liitteessä I oleva A kohta kuuluu seuraavasti:

"Keräysjärjestelmissä on otettava huomioon jäteveden käsittelyvaatimukset.

Keräysjärjestelmien suunnittelussa, rakentamisessa ja ylläpidossa on käytettävä parasta saatavilla olevaa teknistä tietämystä liiallisia kustannuksia välttäen ja kiinnittäen erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin:

– yhdyskuntajätevesien määrä ja ominaisuudet

– vuotojen estäminen

– myrskytulvista aiheutuvan vesien pilaantumisen rajoittaminen."

11. Jätevesidirektiivin 4–7 artiklassa säädetään jätevesien käsittelystä. Sen 8 artiklassa säädetään tätä koskevista tietyistä poikkeuksista.

12. Direktiivin 10 artikla sisältää lisäksi seuraavat jätevedenpuhdistamoja koskevat vaatimukset:

"Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että jätevedenpuhdistamot suunnitellaan ja rakenne-

3 – EYVL L 135, s. 40. Viimeksi muutettuna neuvoston direktiivin 91/271/ETY muuttamisesta tiettyjen sen liitteessä I vahvistettujen vaatimusten osalta 27.2.1998 annetulla komission direktiivillä 98/15/EY (EYVL L 67, s. 29).

taan 4, 5, 6 ja 7 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti ja niitä käytetään ja hoidetaan siten, että puhdistamojen riittävän tehokas toiminta taataan kaikissa tavanomaisissa ilmasto-oloissa. Puhdistamon suunnittelussa on otettava huomioon kuormituksen vaihtelut eri vuodenaikoina."

13. Direktiivin 9 artikla koskee rajatylittävien jätevesiongelmien ratkaisua.

14. Direktiivin 11 artikla sisältää vaatimukset teollisuusjätevesien johtamisesta yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoihin, 13 artikla sisältää edellytykset tiettyjen käsittelemättömien teollisuusjätevesien johtamiselle, 12 artiklassa säädetään käsiteltyjen jätevesien käyttämisestä ja 14 artikla koskee lietteen käsittelyä.

15. Direktiivin 15 artikla koskee jätevesidirektiivin soveltamisen valvontaa, 16 artikla yleisölle tiedottamista, 17 artikla jäsenvaltioiden suorittamia toimenpiteitä, 18 artikla komission toteuttamia toimenpiteitä ja 19 artikla direktiivin täytäntöönpanoa.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

16. Ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä mitään yksityiskohtaisia tietoja kansallisesta lainsäädännöstä. Näyttää siltä, että ennakkoratkaisukysymyksen kannalta keskeisillä säännöksillä, erityisesti ennakkoratkaisukysymyksessä mainitulla vuoden 1991 Water Industry Actilla, pannaan vain yhteisön lainsäädäntö täytäntöön.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Thames Water Utilities on vastuussa noin 80 000 viemärijärjestelmäkilometristä Thamesin alueella. Thames Water Utilitiesiä syytetään siitä, että vuoden 2003 helmikuun ja huhtikuun välisenä aikana oli yhdessätoista tapauksessa tästä viemärijärjestelmästä vuotanut jätevettä Kentin kreivikunnassa sijaitseville maa-alueille.

18. Environment Agency teki tästä ilmoituksen, minkä jälkeen Thames Water Utilitiesiä syytettiin muun muassa jätteiden lainvastaisesta varastoinnista. Thames Water

Utilities on kuitenkin sitä mieltä, että viemäreistä vuotanut jätevesi ei ole jätettä.

19. Kansallinen tuomioistuin esittää tämän vuoksi seuraavat kysymykset:

"1) Onko viemärijärjestelmästä, jota laissa säädetty viemäröintiyritys ylläpitää jätevesidirektiivin ja/tai vuoden 1991 Water Industry Actin mukaisesti, vuotava jätevesi jätteitä koskevassa puitedirektiivissä tarkoitettua jätettä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tämä jätevesi

a) jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan nojalla, luettuna yhdessä jätevesidirektiivin ja/tai vuoden 1991 Water Industry Actin kanssa, jätettä, johon ei sovelleta jätteitä koskevaa puitedirektiiviä, vai

b) jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa ja onko se erityisesti jätevesidirektiivin perusteella suljettu jätteitä koskevan puitedirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle?"

20. Oikeudenkäyntiin osallistuvat Thames Water Utilities, Environment Agency, Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia, Alankomaat ja komissio.

IV Asian arviointi

21. Ennakkoratkaisupyynnön avulla on tarkoitus selvittää, kuuluuko viemärijärjestelmästä vuotava jätevesi yleisen jätelainsäädännön alaan. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin esittää jätteitä koskevan puitedirektiivin kahta poikkeussäännöstä koskevat kysymykset. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukaan jätteitä koskevaa puitedirektiiviä ei sovelleta

jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä, jos jätevesiin sovelletaan muuta lainsäädäntöä (tästä jäljempänä B kohdassa). Tämän direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan jätteitä koskevia erityissäännöksiä voidaan soveltaa ensisijaisesti yleisiin säännöksiin nähden (tästä jäljempänä C kohdassa). Kummankin poikkeussäännöksen soveltaminen edellyttää, että jätevesi on jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettua jätettä (tästä jäljempänä A kohdassa). [4]

A *Jätteen määritelmä*

22. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan on tutkittava, kuuluuko jätevesi johonkin liitteessä I esitetyistä luokista ja hävittääkö jäteveden haltija sen, aikooko hän hävittää sen tai onko hän velvollinen hävittämään sen.

23. Jätevesi kuuluu ainakin jäteluokkaan Q 16, joka kattaa kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly muihin luokkiin.

Mielestäni on myös ilmeistä, että jäteveden alkuperäinen omistaja hävittää ja myös aikoi hävittää sen johtaessaan sen viemärijärjestelmään. Tällä kannalla ovat Environment Agency, Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat.

24. Näin ollen jätevesi oli viemärijärjestelmään johdettaessa jätettä. Tätä näkemystä puoltavat myös jäljempänä tarkasteltava poikkeus jätelainsäädännöstä. Jos jätevesi ei olisi jätettä, tätä poikkeusta ei tarvittaisi.

25. Tämä jätteen ominaisuus katoaa, kun jätevesi saavuttaa jätevesidirektiivissä säädetyssä käsittelyssä laatutason, joka sallii sen johtamisen vesistöön tai sen uudelleen käytön. Vastaava käsittely vastaa kierrätystä (recycling) sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt sen pakkausjätteiden osalta. [5] Käsittelemättömällä jätevedellä sitä vastoin on samat ominaisuudet kuin viemärijärjestelmään johdetulla jätevedellä ja sitä on tämän vuoksi pidettävä edelleen

4 – Vrt. 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukaisen poikkeuksen tarkastelusta asia C-62/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.12.2004 (11 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, saatavilla vain englannin ja ranskan kielellä); asia C-416/02, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7487, 98 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-121/03, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7569, 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat), viimeksi mainittu asia koskee sikaloita ja niistä peräisin olevia eläinten ruhoja.

5 – Asia C-444/00, Mayer Parry Recycling, tuomio 19.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6163, erityisesti 63–69 kohta).

jätteenä erityisesti, kun se vuotaa viemärijärjestelmästä.

B *Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohta*

26. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukaan jätteitä koskevaa puitedirektiiviä ei sovelleta jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä, milloin ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan. Tämän vuoksi on tutkittava, sisältääkö jätevesidirektiivi tällaista muuta lainsäädäntöä.

27. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalalla poikkeuksen soveltamiseksi ei riitä, että muu lainsäädäntö koskee kyseessä olevia aineita tai esineitä pelkästään esimerkiksi teollisesti vaan sen on sisällettävä tarkkoja säännöksiä tällaisten aineiden tai esineiden käsittelystä jätteinä jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla.[6] Niiden on myös johdettava sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään vastaa jätteitä koskevan puitedirektiivin täytäntöönpanotoimilla aikaansaatavaa tasoa. Muutoin voitaisiin haitata yhteisön tavoitteita ympäristönsuojelun alalla, sellaisina kuin ne määritellään EY 174 artiklassa, ja erityisesti jätteitä koskevassa puitedirektiivissä asetettuja tavoitteita.[7]

28. Thames Water Utilities on sitä mieltä, että on tehtävä ero yhteisön muun lainsäädännön ja kansallisen muun lainsäädännön mukaisen vastaavan suojatason välillä. Yhteisön oikeuden asiaa koskevat säännökset ovat sen mukaan aina toisiaan vastaavia, koska lainsäätäjä on antanut ne tietoisena vaatimuksista. Kuten Environment Agency kuitenkin toteaa, yhteisöjen tuomioistuin on jo espanjalaisia kasvatussikaloita koskevissa tuomioissaan todennut, että vastaavan suojatason välttämättömyys pätee myös muihin yhteisön oikeuden säännöksiin.[8] Tämä vastaavuus on tutkittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen.[9]

29. Jätevesidirektiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan toisen kohdan mukaan suojella

6 – Asia C-114/01, AvestaPolarit Chrome, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8725, 52 kohta).

7 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 59 kohta. Vrt. myös edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 102 kohta ja C-121/03, tuomion 72 kohta sekä asiassa C-176/05, KVZ retec, 7.9.2006 esittämäni ratkaisuehdotus (98 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

8 – Edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 99 kohta ja C-121/03, tuomion 69 kohta.

9 – Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 101 kohta ja C-121/03, tuomion 71 kohta.

ympäristöä jätevesien johtamisesta aiheutuvilta haitoilta. Se koskee sen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhdyskuntajätevesien keräilyä, käsittelyä ja vesistöön johtamista sekä tiettyjen teollisuudenalojen jätevesien käsittelyä ja vesistöön johtamista. Kuten kaikki asian käsittelyyn osallistuvat toteavat, sen säännökset ovat epäilyksettä jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua muuta lainsäädäntöä, joka estää jätelainsäädännön soveltamisen. [10] Thames Water Utilities päättelee tästä, että jätevesiä koskeva poikkeus kattaa myös jätevesien vuotamisen viemärijärjestelmästä.

30. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän mennessä vielä ottanut nimenomaisesti kantaa siihen kysymykseen, miten laajalle jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen muuhun lainsäädäntöön liittyvä poikkeus ulottuu. Thames Water Utilitiesin sekä ilmeisesti myös Belgian näkemys johtaisi siihen, että muu lainsäädäntö, jolla säännellään riittävästi tiettyjä kysymyksiä, sulkee pois jätelainsäädännön soveltamisen myös kaikkiin muihin kysymyksiin.

31. Tämä näkemys ei kuitenkaan ole sovitettavissa yhteen jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodon kanssa. Saksankielisen version mukaan jätteitä koskevaa puitedirektiiviä ei sovelleta mainittuihin jätteisiin "soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten" ("milloin ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan"). Tästä seuraa päinvastoin, että jätelainsäädäntöä sovelletaan, jos muuta lainsäädäntöä ei sovelleta.

32. Muissa kieliversioissa ilmaistaan sama ajatus hieman toisessa muodossa, nimittäin vähemmän täsmällisellä liitännällä kattaaverbiin. [11] Jätelainsäädäntöön verrattavissa oleva tiettyjen aineiden "kattaminen" on mahdollista vain siltä osin kuin ne kuuluvat muun lainsäädännön alaan.

33. Tämän lisäksi Thames Water Utilitiesin näkemys olisi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskevien toteamusten kanssa, että muun lainsäädännön on sisällettävä tarkkoja säännöksiä aineiden käsittelystä jätteinä jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla [12] ja että sen on johdettava sellaiseen ympäristönsuojelun tasoon, joka vähintään

10 – Näin jo julkisasiamies Jacobs asiassa C-114/01, AvestaPolarit Chrome, 10.4.2003 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2003, s. I-8725, 68 kohta).

11 – Englanniksi: "where they are already covered by other legislation", ranskaksi: "lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre legislation" ja espanjaksi: "cuando ya estén cubiertos por otra legislación".

12 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 52 kohta.

vastaa jätteitä koskevan puitedirektiivin täytäntöönpanotoimilla aikaansaatavaa tasoa.[13] Nämä vaatimukset muun lainsäädännön laadusta yhteisöjen tuomioistuin on perustanut erityisesti jätteitä koskevan puitedirektiivin ja yhteisön ympäristöoikeuden tavoitteisiin.

34. Siltä osin kuin jätteiden käsittelyä koskevat säännökset puuttuvat tai niillä ei taata riittävää suojelun tasoa, on tämän vuoksi sovellettava yleistä jätelainsäädäntöä. Erityisesti Environment Agency vaatii vastaavasti perustellusti jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan soveltamiseksi sen tarkastelua, taataanko jätevesidirektiivissä jätevesien viemärijärjestelmästä vuotamista koskevaa tapausta varten jätelainsäädäntöön verrattavissa olevan suojan taso.[14]

35. Kuten jo olen todennut, jätevesidirektiivillä säännellään jätevesien keräilyä, käsittelyä ja vesistöön johtamista. Lähtökohtaisesti jätevesiä koskevaa poikkeusta sovelletaan tämän vuoksi jätevesien keräilyyn, eli erityisesti silloin, kun ne ovat viemärissä, niiden käsittelyyn puhdistamoissa ja vesistöön johtamiseen.

36. Jätevesien johtaminen on verrattavissa niiden vuotamiseen viemärijärjestelmästä siltä osin kuin jätevedet eivät kuulu jätevesidirektiivin soveltamisalaan. Tosin jätevesidirektiivillä säädetään johtamisen yhteydessä ympäristön suojelemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä.[15] Siten jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukainen poikkeus koskee jätevesien johtamista sellaisenaan. Koska jätevesi on tämän lisäksi ennen johtamistaan säädetyn käsittelyn takia menettänyt jätteen ominaisuutensa,[16] jätelainsäädännön soveltaminen on – toisin kuin Thames Water Utilities pelkää – myös johtamisen jälkeen poissuljettu.

13 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 59 kohta. Vrt. myös edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 102 kohta ja C-121/03, tuomion 72 kohta ja asiassa C-176/05, KVZ retec, 7.9.2006 esittämäni ratkaisuehdotus (98 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

14 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 101 kohta ja C-121/03, tuomion 71 kohta, joissa yhteisöjen tuomioistuin vertaa eläinlääkintäsäännöistä eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27.11.1990 annetun direktiivin 90/667/ETY (EYVL L 363, s. 51) säännöksiä jätelainsäädäntöön, ja edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa KVZ retec esittämäni ratkaisuehdotus (103 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa vertaan muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä 3.10.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1774/2002 (EYVL L 273, s. 1) vaatimuksia jätteiden siirrosta annetun asetuksen mukaiseen suojan tasoon.

15 – Ks. 4 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 2 ja 5 kohta, 6 artiklan 2 kohta, 7 artikla, 9 artikla, 12 artiklan 2 ja 3 kohta, sekä 15 artiklan 1 ja 2 kohta.

16 – Ks. edellä 25 kohta.

37. Nyt esillä olevassa asiassa kyse ei tosin ole jätevesidirektiivissä säädetystä johtamisesta. Tässä jätevesi on ennemminkin vuotanut *ennen* kuin sitä voitiin käsitellä jätevesidirektiivissä säädetyllä tavalla.

38. Kuten erityisesti Belgia korostaa, jätevesidirektiivissä otetaan huomioon myös tällainen tapaus. Sen 3 artiklan 2 kohdan mukaan, luettuna yhdessä liitteessä I olevan A kohdan kanssa, keräysjärjestelmien suunnittelussa, rakentamisessa ja ylläpidossa on käytettävä parasta saatavilla olevaa teknistä tietämystä liiallisia kustannuksia välttäen. Tässä yhteydessä mainitaan nimenomaisesti vuotojen estäminen ja myrskytulvista aiheutuvan vesien pilaantumisen rajoittaminen. Komissio viittaa täydentävästi siihen, että 10 artiklan mukaan jätevedenpuhdistamot on suunniteltava ja rakennettava ja niitä on käytettävä ja hoidettava siten, että tehokas toiminta taataan *kaikissa* tavanomaisissa ilmasto-oloissa. Puhdistamon suunnittelussa on otettava huomioon kuormituksen vaihtelut eri vuodenaikoina.

39. Näin ollen jätevesidirektiivillä säännellään jätevesien *vuotamista* viemärijärjestelmästä, ja se jopa hyväksytään, jos näiden vuotojen estäminen aiheuttaisi parasta saatavilla olevaa teknistä tietämystä käyttäen kohtuuttoman suuria kustannuksia. Tämän lisäksi mahdollisesti tapahtuvat vuodot on korjattava samojen periaatteiden mukaan, sillä tämä on osa viemärijärjestelmän vaadittua ylläpitoa.

40. Vastoin Environment Agencyn käsitystä jätevesidirektiiviltä ei siten puutu suojan taso, josta säädetään jätteitä koskevassa puitedirektiivissä, jonka 4 artiklassa säädetään jätteiden valvomatonta johtamista koskeva kielto. Tosin jätevesien vuotamista voitaisiin pitää valvomattomana johtamisena, mutta tämä kielto ei voi päteä absoluuttisesti kaikkiin johtamistapauksiin. Ennemminkin sen ulottuvuutta on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitettava siitä lähtökohdasta, että jätteiden haltijaa ei voida enää syyttää valvomattomasta johtamisesta, jos säädettyä huolellisuutta on noudatettu.

41. Juuri tämä edellytetty huolellisuus täsmennetään jätevesidirektiivissä. Siinä nimittäin vahvistetaan, mitä toimenpiteitä on toteutettava jäteveden valvomattoman vuotamisen estämiseksi. On otettava huomioon parhaat käytettävissä olevat tekniset tiedot ja on punnittava keskenään viemärijärjestelmän varmistamisen kustannuksia sekä tulvimisesta aiheutuvia mahdollisia vahinkoja.

42. Myöskään muilta osin jätelainsäädäntö ei sisällä ympäristön suojelemiseksi jätteiden kuljetuksen yhteydessä aiheutuneiden onnettomuuksien osalta laajemmalle ulottuvia säännöksiä, joiden sääntelytasoa jätevesidirektiivi ei saavuttaisi. Erityisesti sovellettavia turvallisuusstandardeja ja turvallisuustoimenpiteiden suhteellisuutta ei säännellä. Jätteitä koskevan puitedirektiivin 12 ja 13 artiklassa jätteiden kuljettamisen osalta vaaditaan vain rekisteröitymistä ja määräajoin tehtäviä tarkastuksia. Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 [17] 13 artiklassa säädetään täydentävästi, että jäsenvaltiot perustavat niiden alueella tapahtuvien jätteiden siirtojen asianmukaisen valvonta- ja tarkastamisjärjestelmän. Jätevesidirektiivillä saavutetaan tämä suojelun taso, koska säädetyn paikkakuntakohtaisen infrastruktuurin, toisin sanoen viemärijärjestelmän ja puhdistamojen, toiminnanharjoittaja tunnetaan, kuten myös viemärijärjestelmässä kuljetettujen jätteiden luonne.

43. Näin ollen jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan ja jätevesidirektiivin perusteella jätteitä koskevaa puitedirektiiviä ei sovelleta viemärijärjestelmästä vuotavaan jäteveteen. Viemärijärjestelmää koskevien vaatimusten täytäntöönpanon on tapahduttava jätevesidirektiivin puitteissa.

44. Environment Agency – ja siis myös Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio – sitä vastoin ovat perustellusti sitä mieltä, että jätevesidirektiivi ei sisällä riittäviä säännöksiä käsittelemättömien jätevesien osalta *sen jälkeen*, kun ne ovat vuotaneet viemärijärjestelmästä.

45. Vain siltä osin kuin jätevesi virtaa takaisin viemärijärjestelmään, tulee jätevesiä koskeva poikkeus jälleen sovellettavaksi. Toisin on sitä vastoin, kun se pysyy viemärijärjestelmän ulkopuolella, erityisesti kun se saastuttaa maa-alueita. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että nestemäiset ainesosat tihkuvat maaperään, kun taas kiinteät ainesosat jäävät maan pinnalle. Jos tihkuminen ei ole mahdollista, jätevesi pysyy ilman lisätoimenpiteitä maan pinnalla, kunnes nestemäiset ainesosat ovat haihtuneet.

46. Tässä tilanteessa voivat jätteitä koskevan puitedirektiivin eri säännökset tulla sovellet-

17 – EYVL L 30, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 liitteen V muuttamisesta 28.12.2001 annetulla komission asetukella (EY) N:o 2557/2001 (EYVL L 349, s. 1).

taviksi: sen 4 artiklan perusteella ei ole kiellettävä ainoastaan jätevesidirektiivissä mainittua valvomatonta jätevesien upottamista vaan myös valvomaton hylkääminen. Tällaisesta voidaan olettaa olevan kyse, kun jätteistä vastuussa oleva jättää vuotaneen jäteveden saastuneille alueille. Lisäksi 4 artikla sisältää jätteiden hyödyntämistä ja niistä huolehtimista koskevia vaatimuksia. Tällöin ihmisten terveyttä ei saada vaarantaa eikä saada käyttää menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle, erityisesti sellaisia, jotka vaarantavat vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja ja eläimiä, joilla tuotetaan melu- tai hajuhaittoja tai joilla vaikutetaan haitallisesti ympäristöön tai maaseutuun. Tämän lisäksi on mainittava 8 artiklan mukainen velvollisuus antaa jätteet jätteenkeräilijän käsiteltäviksi ja 15 artiklan mukainen kustannusvastuu saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti. [18]

47. Siten jätteitä koskevan puitedirektiivin mukaan olisi mahdollisesti tarpeen pumpata patoutunut jätevesi pois, kuljettaa pintaosaan jääneiden kiinteiden jäteveden ainesosat pois taikka – toisin kuin Belgia katsoo – käsitellä kyseessä oleva maaperä. [19]

48. Jätevesidirektiivissä ei ole alkuunkaan vastaavanlaisia säännöksiä. Alankomaiden käsityksen vastaisesti seuraamusten estämistä koskevien velvollisuuksien ei voida katsoa perustuvan tähän direktiiviin. Thames Water Utilities, Belgia ja Alankomaat erehtyvät, kun ne väittävät, että jätevesidirektiivi sisältää jätevesien käsittelyä koskevan kattavan yleisen säännöstön, joka sulkee pois jätelainsäädännön soveltamisen myös vuototapauksissa.

49. Siten jätevesidirektiivistä huolimatta jätelainsäädäntö pätee käsittelemättömään

18 – Ks. tältä osin asia C-1/03, Van de Walle ym., tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7613, 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

19 – Vrt. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Van de Walle ym., tuomion 52 kohta. Viitattakoon tässä yhteydessä siihen, että jätteitä koskevan puitedirektiivin uudistamisen yhteydessä keskustellaan siitä, onko suljettava pois sen soveltaminen jätteiden saastuttamaan maaperään. Vrt. tältä osin edellä alaviitteessä 2 mainitun komission ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohta sekä Suomen puheenjohtajuuskaudella 31.10.2006 esitetty kompromissiehdotus, neuvoston dokumentti 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14750.en06.pdf. Kaikki tämänkaltainen sääntely saattaa tosin heikentää huomattavasti eurooppalaisen jätelainsäädännön käytännön vaikutusta sen rikkomisten selvittämisen suhteen, koska jätteiden lainvastainen hävittäminen tapahtuu usein niin, että ne sekoitetaan maaperään. Tämä koskee erityisesti nesteiden avulla tapahtuvaa saastuttamista, mutta voi myös tapahtua kiinteiden aineiden varastoinnissa laittomiin jätevarastoihin.

jäteveteen sen jälkeen, kun se on vuotanut viemärijärjestelmästä.

50. Tätä päätelmää ei kyseenalaista myöskään Belgian väite siitä, että olisi ristiriitaista, jos ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä 12.6.1986 annetun neuvoston direktiivin 86/278/ETY [20] kolmannen perustelukappaleen mukaisesti puhdistamolietteeseen ei sovelleta jätelainsäädäntöä, mutta tämä ei pätisi vuotaneeseen jäteveteen. Ei nimittäin ole lainkaan selvää, että tämä perustelukappale kuvastaisi paikkansa pitävästi vielä nykyistä oikeudellista tilannetta. Kuten Environment Agency korosti suullisessa käsittelyssä viitaten tätä direktiiviä koskevaan selvempään komission ehdotukseen, [21] tämä perustelukappale perustuu vielä jätteitä koskevan puitedirektiivin alkuperäiseen versioon. Silloisessa jätteitä koskevan puitedirektiivin versiossa suljettiin vielä ilman muita edellytyksiä sen soveltamisalan ulkopuolelle jätevedet ja kaikki muut jätteet, joihin sovellettiin yhteisön erityisasetuksia. [22] Nykyisen lainsäädännön mukaan sitä vastoin olisi tutkittava, missä määrin direktiivi 86/278 sisältää jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua muuta lainsäädäntöä. Vaikka tämä tutkiminen johtaisikin siihen tulokseen, että puhdistamoliete ei verrattavissa olevassa tilanteessa kuulu jätelainsäädännön soveltamisalaan, ei tästä aiheudu ristiriitaa verrattuna nyt kyseessä olevaan lopputulokseen. Ennemminkin tämä ero olisi perusteltu sen vuoksi, että puhdistamolietettä varten on olemassa muuta lainsäädäntöä.

51. Belgia tekee lisäksi vertailun espanjalaisia kasvatussikaloita koskevaan tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi sen päätelmän, että vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun direktiivin 91/676/ETY [23] mahdollisen rikkomisen perusteella lietelannan levittäminen olisi rinnastettavissa jätteiden valvomattomaan hylkäämiseen. [24] Myöskään tämä vertaus ei kuitenkaan tee lopputulosta kyseenalaiseksi.

52. Ensinnäkään en pidä mainittua tuomiota tältä kohdin vakuuttavana. Direktiivin 91/676 rikkominen lietelannan levittämisen yhteydessä on lisäosoitus siitä, että lietelannan omistaja aikoo hävittää sen. Tällä direktiivillä nimittäin pyritään siihen, että lietelantaa levitetään vain sen verran kuin kasvit voivat käyttää sitä lannoitteena. Sen

20 – EYVL L 181, s. 6.

21 – Ehdotus neuvoston direktiiviksi puhdistamolietteen käyttämisestä maanviljelyssä, EYVL 1982, C 264, s. 3.

22 – Ks. 2 artiklan 2 kohta: "Tätä direktiiviä ei sovelleta – – d) jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä, – – f) yhteisön erityisasetusten alaisiin jätteisiin."

23 – EYVL L 375, s. 1.

24 – Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia C-416/02, komissio v. Espanja, tuomion 96 kohta.

lisäksi, että suuremman lietelantamäärän levittäminen on vahingollista ympäristölle, sen tarkoituksena ei ole lannoittaminen vaan yksinomaan hävittäminen. [25]

53. Tosin paljon tärkeämpää on, että mainitun kasvatussikala-asian tosiseikat eroavat merkittävästi nyt esillä olevasta asiasta. Ei ole välttämätöntä pitää lietelantaa jokaisessa tilanteessa jätteenä, koska sen omistaja ei jokaisessa tapauksessa aio hävittää sitä vaan käyttää sitä mahdollisesti ammattitoiminnassaan lannoitteena. [26] Sitä vastoin on ilmeistä, että alkuperäiset omistajat hävittivät jäteveden johtaessaan sen viemärijärjestelmään. Jätevesidirektiivin mahdollinen rikkominen tässä yhteydessä – toisin kuin kasvatussikalatapauksessa – ei juurikaan olisi osoitus siitä, että kyse on jätteestä.

54. Vaikka sittemmin onkin selvää, että vuotanut jätevesi kuuluu jätevesidirektiivistä huolimatta jätelainsäädännön soveltamisalaan, on mahdollista, että kansallisessa oikeudessa on jätevesidirektiiviä pidemmälle meneviä jätevesiä koskevia säännöksiä, jotka koskevat myös vuotanutta jätevettä, joka ei valu takaisin viemärijärjestelmään, ja joilla taataan riittävä ympäristönsuojelun taso. Myös tällaiset säännökset sulkisivat jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukaan pois jätelainsäädännön soveltamisen. [27]

55. Tämän tarkastelun yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin ei voi nyt esillä olevassa asiassa antaa apua, koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole toimittanut riittäviä tietoja asiassa keskeisten säännösten sisällöstä. Asian käsittelyyn osallistuvien – erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan – esitysten perusteella tällaisten säännösten olemassaolo ennakkoratkaisukysymyksessä mainitussa vuoden 1991 Water Industries Actissa vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä. Tällä lailla on ilmeisesti keskeisiltä osin vain pantu jätevesidirektiivi täytäntöön. Thames Water Utilitiesin suullisessa käsittelyssä mainitsemien, vuoden 1990 Environmental Protection Actin tiettyjä ympäristöön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia koskevia toimenpiteitä koskevien säännösten osalta näyttää epätodennäköiseltä, että kyseessä olisivat täsmälliset säännökset jäteveteen kohdistuvasta jätehuollosta jätteitä koskevan puitedirektiivin 1 artiklan d alakohdassa tarkoite-

25 – Vrt. myös julkisasiamies Stix-Hacklin asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, 12.5.2005 esittämä paljon vakuuttavampi ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-7487, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

26 – Edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat komissio v. Espanja, C-416/02, tuomion 94 kohta tai C-121/03, tuomion 65 kohta), vielä selvemmin edellä alaviitteessä 25 mainittu julkisasiamies Stix-Hacklin asiassa C-416/02 esittämä ratkaisuehdotus, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27 – Vrt. alaviitteessä 6 mainittu asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tulla tavalla.[28] Tämä olisi kuitenkin välttämätöntä, jotta jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdassa säädettyä poikkeusta voitaisiin soveltaa.

C *Jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityissäännösten olemassaolo*

56. Kattavan vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisukysymyksiin kyse on loppujen lopuksi siihen vastaamisesta, sisältääkö jätevesidirektiivi jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä, jotka sulkevat pois yleisen jätelainsäädännön soveltamisen vuotaneeseen jäteveteen.

57. Kuten Environment Agency, Alankomaat ja komissio toteavat tähän, yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa AvestaPolarit Chrome antamassaan tuomiossa selvittänyt, että jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut erityissäännökset voivat syrjäyttää jätteiden käsittelyä koskevat yleiset säännökset ilman, että kyseiset aineet muutoin suljettaisiin jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.[29] Yhdistynyt kuningaskunta mainitsee tältä osin esimerkkinä asiassa Mayer Parry Recycling annetun tuomion,[30] jossa oli kyse pakkausjätteiden hyödyntämistä koskevista erityissäännöksistä.

58. Kuten Environment Agency ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, jätevesidirektiivi ei kuitenkaan sisällä juuri vastaavia erityissäännöksiä, jotka koskisivat vuotanutta jätevettä, joka ei enää virtaa takaisin viemärijärjestelmään.[31] Muussa tapauksessa jätevesiä koskeva poikkeus koskisi myös vuotanutta jätevettä, eikä jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohtaa voitaisi soveltaa.

59. Nyt esillä olevan asian kannalta on merkityksetöntä, sisältääkö ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY[32] erityissäännöksiä, koska sen täytäntöönpanon määräaika jatkuu vielä 30.4.2007 asti, eikä se koske vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet ennen tätä päivämäärää

28 – Ks. edellä 27 kohta.

29 – Mainittu edellä alaviitteessä 6, tuomion 48 kohta.

30 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

31 – Ks. edellä 48 kohta.

32 – EUVL L 143, s. 56.

tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista. Tämän vuoksi sen soveltaminen riita-asiassa kyseessä olevaan jäteveden vuotamiseen on poissuljettu. Myöskään asian käsittelyyn osallistuneet eivät ole ottaneet tätä direktiiviä esille.

60. Vastaisuudessa olisi tosin otettava esille kysymys siitä, miten yleinen jätelainsäädäntö suhtautuu vesille tai maaperälle aiheutuviin vahinkoihin, sellaisina kuin ne määritellään direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa. Nämä vahingot laukaisevat 6 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetut korjaamisvelvoitteet, jotka voivat olla luonteeltaan erityislaatuisempia kuin velvollisuus hyödyntää jäte tai huolehtia siitä.

61. Täydellisyyden vuoksi viitattakoon lopuksi siihen, että direktiivi 2004/35 ei sisällä jätteitä koskevan puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdassa tarkoitettua muuta lainsäädäntöä viemärijärjestelmän ulkopuolisen jäteveden osalta, sillä siinä ei säädetä erityisesti jätevesien käsittelystä jätteenä.

V Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

1) Viemärijärjestelmästä vuotava käsittelemätön jätevesi on jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettua jätettä.

2) Direktiivin 75/442 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohta yhdessä yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetun neuvoston direktiiviin

91/271/ETY kanssa sulkee pois direktiivin 75/442 soveltamisen jäteveteen silloin, kun se vuotaa viemärijärjestelmästä maa-alueille, mutta ei sen soveltamista käsittelemättömään jäteveteen sen jälkeen, kun se on vuotanut viemärijärjestelmästä.

3) Direktiivi 91/271 ei sisällä vuotaneen jäteveden osalta direktiivin 75/442 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä.