JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
24 päivänä huhtikuuta 1997 *

1. Pääasiassa Inter-Environnement Wallonie ASBL (jäljempänä Inter-Environnement) vaatii Belgian Conseil d'État'ta kumoamaan kokonaisuudessaan tai osittain Éxecutif régional wallonin 9.4.1992 tekemän myrkyllisiä tai vaarallisia jätteitä koskevan päätöksen (jäljempänä päätös tai toimeenpanoviranomaisen päätös). Conseil d'État on 29.3.1996 antamassaan tuomiossa, jossa se on päättänyt pyytää ennakkoratkaisua, jo ratkaissut viisi Inter-Environnementin esittämästä kuudesta kanneperusteesta ja kumonnut tietyt toimeenpanoviranomaisen päätöksen määräykset. Käsittelemättä oleva Inter-Environnementin kanneperuste on saattanut Conseil d'État'n pyytämään ratkaisua kahdesta yhteisön oikeuden kysymyksestä eli ensinnäkin siitä, onko sillä toimivalta tutkia ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä annetun kansallisen toimenpiteen laillisuutta, ja toiseksi yhteisön jätelainsäädännön mukaisen jätteen käsitteen laajuudesta, erityisesti teollisuustuotantoprosesseissa tuotettujen tai käytettyjen aineiden osalta.

2. Inter-Environnementin kanneperuste koskee erityisesti kansallisen toimeenpanoviranomaisen päätöksen 5 §:n 1 momenttia, jossa määrätään seuraavaa:

"Erityisen laitoksen perustaminen ja käyttäminen myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden lajitteluun, ensikäsittelyyn, huolehtimiseen tai hyödyntämiseen on luvanvaraista, jollei toiminta ole osa teollisuustuotantoprosessia ja jos siinä käsitellään kolmansilta peräisin olevia jätteitä — —".

3. Inter-Environnementin mukaan tässä määräyksessä jätetään virheellisesti luvanvaraisuuden ulkopuolelle teollisuustuotantoprosessin osana olevat myrkylliset ja vaaralliset jätteet. Sen kanneperuste jakaantuu kahteen osaan.

4. Inter-Environnement väittää ensinnäkin, että toimeenpanoviranomaisen päätöksen 5 §:n 1 momentti on jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY [1] 11 artiklan, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY [2] (jäljempänä viittauksilla direktiiviin 75/442/ETY tarkoitetaan muutettua direktiiviä), ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY [3] 3 artiklan vastainen.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39).

2 — Jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

3 — Vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20).

5. Conseil d'État katsoo tuomiossaan, että toimeenpanoviranomaisen päätös ei ole näiden säännösten mukainen. Direktiivin 75/442/ETY 9 ja 10 artiklassa vahvistetaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia jätteistä huolehtimistoimia ja niiden hyödyntämistoimia suorittaville laitoksille ja yrityksille annettavan toimiluvan myöntämisedellytykset. Direktiivin 11 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vapauttaa toimilupaa koskevasta vaatimuksesta laitokset ja yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla (11 artiklan 1 kohdan a alakohta), ja laitokset ja yritykset, jotka suorittavat jätteiden hyödyntämistä (11 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tätä vapautusta voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan, jos tietyt edellytykset täyttyvät: toimivaltaisten viranomaisten on ollut annettava kutakin toimintaa koskevat yleiset säännöt, joissa määritellään tietyt asiat; lisäksi jätelajien tai -määrien ja huolehtimis- tai hyödyntämismenetelmien on oltava sellaisia, että ne täyttävät direktiivin 4 artiklassa vahvistetut perustavoitteet ihmisten terveyden vaarantamisen ja ympäristön vahingoittamisen ehkäisemisestä. Conseil d'État toteaa, että näitä edellytyksiä ei ole saatettu osaksi Belgian oikeusjärjestystä. Lisäksi direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen valta vapauttaa omista jätteistään huolehtivat laitokset ja yritykset toimilupaa koskevasta vaatimuksesta ei koske tässä direktiivissä tarkoitettuja vaarallisia jätteitä.

6. Conseil d'État huomauttaa kuitenkin, että riidanalainen päätös on tehty ennen direktiivin 91/156/ETY täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä 1.4.1993; kantajan kanneperuste näyttää näin ollen loukkaavan Belgian hallinto-oikeudellista periaatetta, jonka mukaan toimenpiteen lainmukaisuutta on arvioitava sen antamisajankohdan mukaan.

7. Kanneperusteensa toisessa osassa Inter-Environnement väittää, että toimeenpanoviranomaisen päätöksen 5 §:n 1 momentti on Conseil régional wallonin 5.7.1985 jätteistä antaman asetuksen tiettyjen säännösten ja erityisesti sen 3 §:n 1 momentin vastainen. Tässä säännöksessä, sellaisena kuin se on muutettuna 25.7.1991 annetulla asetuksella, määritellään jäte seuraavalla tavalla:

"mikä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainituista aineista tai esineistä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

8. Tällä säännöksellä on tarkoitus panna täytäntöön muutetun direktiivin 75/442/ETY samasanainen 1 artikla. Conseil d'État katsoo, että Inter-Environnementin kanneperuste tuo esiin kysymyksen siitä, onko aine tai esine, joka on suoraan tai välillisesti mukana teollisuustuotantoprosessissa, yhteisön oikeudessa ja kansallisissa säännöksissä tarkoitettua jätettä.

9. Tämän vuoksi Conseil d'État on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan vastaista, että jäsenvaltiot antavat säännöksen, joka on ristiriidassa jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun direktiivin 75/442/ETY kanssa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla direktiivillä 91/156/ETY, kun säännös annetaan direktiivin 91/156/ETY täytäntöönpanoon varatun määräajan kuluessa?

Onko näiden perustamissopimuksen artiklojen vastaista, että jäsenvaltiot antavat ja saattavat voimaan oikeusnormin, joka on tarkoitettu direktiivin 91/156/ETY täytäntöönpanosäännökseksi mutta jonka säännökset ovat ilmeisesti ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa?

2) Onko jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/156/ETY liitteessä I tarkoitettu suoraan tai välillisesti teollisuustuotantoprosessissa mukana oleva aine direktiivin 1 artiklan a alakohdassa määriteltyä jätettä?"

10. Yhteisöjen tuomioistuin on saanut Inter-Environnementin sekä Belgian, Ranskan, Saksan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten ja komission kirjalliset huomautukset. Ne olivat Belgian ja Saksan hallituksia lukuun ottamatta myös istunnossa edustettuina.

Kysymys 1

11. Ennen kuin tutkin kansallisen tuomioistuimen ensimmäistä kysymystä saattaa olla hyödyllistä selostaa direktiivejä koskevat tietyt perusperiaatteet, jotka perustuvat perustamissopimukseen ja olemassa olevaan oikeuskäytäntöön.

12. Perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittaviksi muodon ja keinot. Perustamissopimuksen 191 artiklan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella 1.11.1993 alkaen, direktiivit, jotka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, tulevat voimaan niissä säädettynä päivänä tai, jollei voimaantulosta ole säädetty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu. Muut direktiivit tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi niille, joille ne on osoitettu. Ennen kuin ETY:n perustamissopimuksen 191 artiklaa muutettiin, siinä määrättiin, että kaikki direktiivit tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi niille, joille ne on osoitettu.

13. Vaikka direktiivit, jotka — toisin kuin asetukset — eivät ole välittömästi sovellettavia, tulevat voimaan edellä mainittuina ajankohtina, niissä annetaan poikkeuksetta jäsenvaltioille määräaika, jonka kuluessa näiden on annettava tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

14. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Ratti [4] 5.4.1979 antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"— — jäsenvaltio, joka ei ole määräajassa toteuttanut direktiivissä asetettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi yksityisiä oikeussubjekteja vastaan vedota siihen, että se on jättänyt täyttämättä direktiivin sisältämät velvoitteet.

— —

— — jäsenvaltio [ei] voi soveltaa sisäistä lainsäädäntöään — — sellaiseen henkilöön nähden, joka noudattaa tietyn direktiivin säännöksiä, jos sisäistä lainsäädäntöä ei ole vielä muutettu direktiivin vaatimuksia vastaavaksi sen määräajan kuluessa, joka direktiivissä on asetettu sen täytäntöönpanemiseksi."

15. Samassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin myös, oliko direktiiviä sellaisenaan ja välittömästi sovellettava jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden osalta direktiivin tiedoksiantopäivästä silloin, kun henkilö oli noudattanut tämän direktiivin säännöksiä ennen sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että direktiivillä voi ainoastaan asetetun ajanjakson päätyttyä ja jäsenvaltion laiminlyötyä täytäntöönpanon olla vaikutuksia yksityisiin oikeussubjekteihin nähden ja että tähän saakka jäsenvaltioilla on toimintavapaus. [5]

16. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on useissa perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella nostettuja kanteita koskevissa tuomioissaan, jotka ovat koskeneet direktiivien täytäntöönpanon laiminlyöntiä ja joissa se on todennut jäsenvaltioiden jättäneen noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, johdonmukaisesti määritellyt tämän noudattamatta jättämisen laiminlyönniksi toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä *säädetyssä määräajassa*.

17. Asiassa Teuling [6] antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Mancini ehdotti kuitenkin, että jäsenvaltioiden lainsäädännöllistä vapautta direktiivin antamisen jälkeen koskisivat tietyt rajoitukset:

"— — tällaiseen vapauteen ei sisälly valtaa pahentaa sitä puutteellista tilannetta, jota direktiivillä pyritään korjaamaan. On

4 — Asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, 22—24 kohta).

5 — Tuomion 43 ja 44 kohta sekä tuomiolauselman 5 kohta. Ks. myös asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-763, 16 kohta).

6 — Asia 30/85, Teuling, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2497, ratkaisuehdotuksen 7 kohta).

otettava huomioon muun muassa se, että säädetyn määräajan kuluessa toteutettuja toimenpiteitä on välttämättä pidettävä toimenpiteinä, joilla on tarkoitus panna yhteisön oikeuden säännöksiä täytäntöön; tällaiset toimenpiteet eivät voi ainakaan olla ristiriidassa näissä säännöksissä asetettujen edellytysten kanssa."

18. Julkisasiamies Mancini esitti huomionsa direktiivin 79/7/ETY [7] täytäntöönpanolle varatun määräajan aikana annettujen sellaisten kansallisten säännösten osalta, joiden väitettiin lisäävän sukupuoleen perustuvaa syrjintää työkyvyttömyysetuuksia myönnettäessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt tuomiossaan tarpeellisena ratkaista tätä kysymystä.

19. Nyt esillä olevassa asiassa Inter-Environnement ja komissio ehdottavat myöntävää vastausta kansallisen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen molempiin osiin.

20. Inter-Environnement korostaa, ettei se pyri asettamaan kyseenalaiseksi periaatetta, jonka mukaan yksityinen oikeussubjekti voi vedota direktiivin säännöksiin kansallisessa tuomioistuimessa vasta direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä. Conseil d'État'ssa nostamassaan kanteessa sen tarkoituksena ei ole vedota yksityisen oikeussubjektin oikeuksiin. Se pyrkii kanteellaan kansallisen päätöksen kumoamiseen sillä perusteella, että se on ristiriidassa ylemmäntasoisen oikeussäännön eli sen yhteisön direktiivin kanssa, joka sillä on tarkoitus panna täytäntöön. Belgian lain mukaan tällainen kanne on nostettava 60 päivän kuluessa kyseisen toimenpiteen julkaisemisesta. Jos Vallonian toimeenpanoviranomaiselle ei olisi asetettu ensimmäisen kysymyksen yhteydessä pohditun kaltaista velvoitetta, yli 60 päivää ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä toteutettua toimenpidettä ei voisi riitauttaa. Yhteisön oikeuteen perustuvat kanteet asetettaisiin sen vuoksi epäedullisempaan asemaan kuin kansalliseen oikeuteen perustuvat kanteet.

21. Inter-Environnement katsoo, että kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden laillisuutta voidaan valvoa myös ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Tällaisessa laillisuusvalvonnassa on otettava huomioon perustamissopimuksen 5 artiklan mukainen yhteistyövelvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pantava direktiivi asianmukaisesti täytäntöön. Tämä kanta on erityisen selvä nyt esillä olevassa asiassa, koska riidanalainen päätös on nimenomaisesti tarkoitettu täytäntöönpanotoimenpiteeksi.

22. Komissio väittää, että direktiivin antaminen merkitsee perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklaan perustuvaa velvoitetta pidättyä toimenpiteistä. Jäsenvaltiolla ei ole oikeutta

7 — Miesten ja naisten välisen tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 79/7/ETY (EYVL L 6, s. 24).

toteuttaa uusia toimenpiteitä, joilla lisätään kansallisen oikeuden ja yhteisön oikeuden välistä eroa. Tällainen toimenpide olisi omiaan vaarantamaan yhden tai useamman direktiivin tavoitteen saavuttamisen ja johtaisi yksityisten oikeussubjektien kannalta oikeudelliseen epävarmuuteen. Tämän vuoksi sillä ei merkitystä, onko toimenpiteellä tarkoitettu erityisesti panna direktiivi täytäntöön.

23. Komissio katsoo kirjallisissa huomautuksissaan, että jäsenvaltion laiminlyönti noudattaa direktiivin mukaisia velvoitteitaan voidaan todeta vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä. Suullisessa käsittelyssä se huomautti, että jäsenvaltiota vastaan voidaan kuitenkin nostaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen kanne, jotta voitaisiin todeta toimenpiteistä pidättymistä koskevan velvoitteen rikkominen. Komissio hyväksyy kuitenkin sen, ettei tällainen velvoite saa aikaan yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.

24. Belgian, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ehdottavat kaikki kieltävää vastausta ensimmäiseen kysymykseen. Saksan hallitus ei ole esittänyt huomautuksia tästä kysymyksestä.

25. Alankomaiden hallitus hyväksyy sen, että direktiivin antaminen aiheuttaa tietynlaisen velvoitteen pidättyä toimenpiteistä. Se katsoo kuitenkin, että jäsenvaltio ei ole voinut rikkoa 5 ja 189 artiklaa silloin, kun nyt esillä olevan asian tavoin on epäselvää, ovatko kyseiset säännökset direktiivin vastaisia. Lisäksi se katsoo, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista kannetta ei voi nostaa ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.

26. Belgian, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat kaikki sitä mieltä, että jäsenvaltiot voivat vapaasti antaa direktiivin vastaisia säännöksiä niin kauan kuin sen täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ole päättynyt. Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää tätä kantaa siten, että perustamissopimuksen 5 ja 189 artikla estävät jäsenvaltiota toteuttamasta kansallisia toimenpiteitä, jotka johtaisivat siihen, että sen on mahdotonta tai erittäin vaikeaa panna direktiivi täytäntöön oikein, kun se toteuttaa myöhemmin toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

27. Mielestäni Conseil d'État'n ensimmäistä kysymystä arvioitaessa on tärkeää pitää mielessä syyt, joiden vuoksi se on esittänyt kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle. Vaikka tämä kysymys on muotoiltu niin, että siinä viitataan jäsenvaltioiden toimivaltaan antaa direktiivin vastaisia säännöksiä täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa, Inter-Environnementin kanne ei koske erityisesti tätä ajanjaksoa. Kysymys on esitetty, koska Belgian hallinto-oikeuden periaatteen mukaan toimenpiteen lainmukaisuutta on

arvioitava sen antamisajankohdan olosuhteiden valossa. Conseil d'État'n kysymyksellä pyritään näin ollen selvittämään, estikö yhteisön oikeus riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana Belgiaa toteuttamasta direktiivin vastaista toimenpidettä. Conseil d'État olettaa, että päätöstä ei voida riitauttaa Conseil d'État'ssa nostettavalla kumoamiskanteella, paitsi jos riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana direktiivissä on asetettu Belgialle velvoite olla toteuttamatta direktiivin vastaista toimenpidettä.

28. Inter-Environnement toteaa lisäksi kirjallisissa huomautuksissaan, että kumoamiskanne on nostettava Conseil d'État'ssa 60 päivän kuluessa riidanalaisen toimenpiteen julkaisemisesta. Jotta sen kanne voitaisiin siis ottaa tutkittavaksi, se on pitänyt nostaa ennen direktiivin 91/156/ETY täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Vaikka kantaja voisi nostaa kanteen ennen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä siitä syystä, että riidanalainen toimenpide on toteutettu alle 60 päivää ennen tätä päivämäärää, ei ole kuitenkaan selvää, voisiko sen kanne menestyä, jollei yhteisön oikeudessa ole olemassa velvoitetta toimenpiteen toteuttamisajankohtana.

29. Tätä taustaa vasten näyttää siltä, että todellinen kysymys nyt esillä olevassa asiassa ei ole se, estääkö direktiivi 91/156/ETY riidanalaisen päätöksen soveltamisen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa, vaan se, onko Conseil d'État velvollinen ottamaan direktiivin huomioon arvioidessaan päätöksen lainmukaisuutta siitä huolimatta, että tämä määräaika ei ole vielä päättynyt riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana. Mielestäni tähän kysymykseen on annettava selvästi myöntävä vastaus jo olemassa olevien periaatteiden perusteella.

30. Perustamissopimuksessa ja erityisesti 189 artiklan kolmannessa kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus saavuttaa direktiivissä edellytetty tulos viimeistään sen täytäntöönpanolle vahvistetun määräajan viimeisenä päivänä. Tämä velvoite ei kuitenkaan itse asiassa perustu tämän määräajan päättymispäivään vaan *siihen päivään, jona direktiivi tulee voimaan* 191 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Direktiivi 91/156/ETY tuli voimaan ETY:n perustamissopimuksen 191 artiklan toisen kohdan mukaisesti sinä päivänä, kun se annettiin tiedoksi Belgialle. Tästä päivästä lähtien ja direktiivin täytäntöönpanolle varatun koko määräajan ajan Belgia on ollut velvollinen saattamaan kansalliset säännöksensä yhteensopiviksi direktiivin kanssa 1.4.1993 mennessä. Toisin sanoen sillä on ollut velvollisuus varmistaa, ettei tämän päivämäärän jälkeen ole voimassa direktiivin vastaisia kansallisia säännöksiä. Tämä velvoite perustuu oikeudelliseen toimenpiteeseen, joka on jo tullut voimaan riidanalaista päätöstä tehtäessä ja joka Conseil d'État'n on selvästi otettava huomioon arvioidessaan päätöksen lainmukaisuutta. Näin on riippumatta siitä, että direktiivin täytäntöönpanoa koskeva velvoite oli täytettävä vasta myöhemmin; kuten selostan jäljempänä (ks. 34 kohta), tällä saattaa kuitenkin olla merkitystä määriteltäessä Conseil d'État'n määrättävänä olevan seuraamuksen laajuutta.

31. Tällainen päätelmä on siten yhdenmukainen sen myös yhteisön oikeudessa sovellettavan säännön kanssa, [8] jonka mukaan toimenpiteen lainmukaisuutta on arvioitava sen antamisajankohdan tilanteen perusteella. Tämän säännön perusteluna on se, että lainsäätäjän voidaan kohtuudella edellyttää ottavan huomioon ainoastaan tuona ajankohtana olemassa olleet oikeudelliset seikat ja tosiseikat. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisön direktiivi on kuitenkin jo annettu ja tullut voimaan riidanalaista kansallista päätöstä tehtäessä. Sen olemassaolo on sen vuoksi oikeudellinen seikka, josta Vallonian toimeenpanoviranomaisen on katsottava olleen tietoinen.

32. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Opel Austria äskettäin antamaan tuomioon. [9] Samalla kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi sen, että perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla riitautetun toimenpiteen lainmukaisuutta on arvioitava säädöksen antamisajankohtana voimassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, se katsoi, että arvioidessaan riidanalaisen neuvoston asetuksen lainmukaisuutta sillä oli oikeus ottaa huomioon ETA-sopimus, jonka yhteisöt olivat tehneet seitsemän päivää ennen asetuksen antamista mutta joka tuli voimaan pian sen jälkeen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perusti tämän päätelmänsä muun muassa vilpittömän mielen periaatteeseen, sellaisena kuin se on muotoiltuna valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 18 artiklassa.

33. Mielestäni on sitäkin selvempää, että arvioitaessa kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuutta on perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltioille asetetun yhteistyövelvoitteen ja 189 artiklan mukaisen erityisen täytäntöönpanovelvoitteen perusteella otettava huomioon direktiivi, joka on jo tullut voimaan.

34. Tällaisessa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on määritettävä asianmukaiset seuraamukset asiaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti siinä tapauksessa, että se pitää kansallista toimenpidettä yhteensopimattomana direktiivin mukaisten velvoitteiden kanssa. Saattaa olla, että joissakin tapauksissa, esimerkiksi kun kansallinen toimenpide on annettu siirretyn toimivallan perusteella ja direktiivin vastaisen toimenpiteen antamisella ylitetään toimivalta, toimenpide on kumottava taannehtivasti sen antamisesta alkaen. Yleisemmin on todettava, että silloin kun toimenpide on tarkoitettu erityisesti direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteeksi, tätä lopputulosta saatetaan pitää kanteen — kuten nyt käsiteltävän kumoamiskanteen — sen tarkoituksen mukaisena, että uusien säädösten lainmukaisuutta voidaan oikeusvarmuuden vuoksi arvioida nopeasti.

35. Tämä on kuitenkin kansallisen oikeuden kysymys. Mielestäni käsiteltävässä asiassa riittäisi yhteisön oikeuden kannalta, että Conseil d'État kumoaa riidanalaisen kansallisen päätöksen, jos sen katsotaan olevan ristiriidassa direktiivin kanssa, mutta vasta direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymispäivästä eli 1.4.1993 alkaen. Päätöksellä olisi vasta kyseisestä päivämäärästä

8 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321).

9 — Asia T-115/94, Opel Austria, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39, 87 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

alkaen lainvastaisia oikeusvaikutuksia. Korostan, että edellä esitetty ei tietenkään aiheuta muutoksia niihin kansallisen lain mukaan sovellettaviin oikeussääntöihin, jotka koskevat asiavaltuutta, määräaikoja ja muita prosessinedellytyksiä.

36. Edellä esitetty ratkaisu saattaa ensi arviolta vaikuttaa erikoiselta siltä osin kuin kansallisen toimenpiteen lainmukaisuuden arvioimisajankohta ei vastaa sen lainvastaisten oikeusvaikutusten alkamisajankohtaa. Tämä poikkeavuus on kuitenkin seurausta direktiivien erityispiirteistä. Jos ennen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä toteutetuista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä ei sen erityisen menetelmän vuoksi, jolla direktiivit saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, voisi nostaa Conseil d'État'ssa kumoamiskannetta, tämän seurauksena yhteisön oikeuteen perustuvat kanteet asetettaisiin epäedullisempaan asemaan kuin kansalliseen oikeuteen perustuvat kanteet. Esimerkiksi ylemmäntasoiseen kansalliseen oikeussääntöön, kuten Conseil régional wallonin asetukseen perustuvan kanteen nostamiselle ei olisi samanlaista estettä. Täytäntöönpanotoimenpiteet voitaisiin varsinkin silloin asettaa välillisesti kyseenalaiseksi nostamalla lainvastaisuuteen perustuva kanne yksittäispäätöksistä tai muista näiden toimenpiteiden nojalla annetuista säännöksistä.

37. Edellä esitetyn, voimassa oleviin periaatteisiin perustuvan päätelmän pitäisi riittää sen vaikeuden ratkaisemiseen, joka estää Conseil d'État'ta tarkistamasta sellaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden lainmukaisuutta, jotka on toteutettu ennen direktiivien täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Sen vuoksi en katso, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi nyt esillä olevassa asiassa tarpeen ottaa kantaa Inter-Environnementin ja komission esittämiin näkemyksiin eli siihen, että direktiivin voimaantulolla on "estävä" vaikutus, koska se rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa siten, että tämä voi toteuttaa vain direktiivin mukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ainakin silloin, kun tällaisilla toimenpiteillä pyritään nimenomaisesti panemaan direktiivi täytäntöön, tai koska se estää sellaisten toimenpiteiden toteuttamisen, joilla suurennetaan kansallisten ja yhteisön säännösten välistä eroa (toimenpiteistä pidättymistä koskeva velvoite). Nämä perustelut tuovat esiin vaikeampia kysymyksiä, jotka olisi parempi ratkaista sellaisen asian yhteydessä, jossa niistä on todellisuudessa kyse. Käsittelen niitä kuitenkin lyhyesti.

38. On selvää, että direktiivissä 91/156/ETY ei nimenomaisesti rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa edellä esitetyllä tavalla. Yhteisön lainsäätäjä ei ole tehnyt näin, vaikka sillä olisi ollut siihen mahdollisuus. Kuten muissakin direktiiveissä, siinä asetetaan ainoastaan velvoite säätää direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään tiettynä päivänä.

39. Esiin nousee kysymys siitä, voidaanko tällaiset rajoitukset kuitenkin johtaa perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklasta. Olen

ehdottomasti sitä mieltä, että jäsenvaltio rikkoo perustamissopimuksen 5 artiklan mukaista yhteistyövelvoitettaan, jos se toteuttaa direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa toimenpiteitä, joilla voidaan vaarantaa direktiivin tavoitteiden saavuttaminen määrättynä päivänä. Jäsenvaltio rikkoisi tällöin myös perustamissopimuksen 189 artiklan mukaista erityistä täytäntöönpanovelvoitettaan.

40. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, asia olisi näin, jos jäsenvaltio toteuttaisi toimenpiteitä, joilla tehdään direktiivin tavoitteiden saavuttamisesta mahdotonta tai erittäin vaikeaa. Oletetaan esimerkiksi, että yhteisö antaa direktiivin, jolla rajoitetaan jäsenvaltioissa tuotettavaa ydinjätemäärää. Mielestäni jäsenvaltio rikkoisi selvästi perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, jos se direktiivin antamisen jälkeen investoisi ydinvoimaohjelmaan, joka välttämättä tekisi direktiivin noudattamisesta mahdotonta tai erittäin vaikeaa.

41. Tällaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet voivat johtaa tilanteeseen, jossa direktiivin täytäntöönpanosta tulee mahdotonta tai erittäin vaikeaa, voitaisiin hyvällä syyllä katsoa, että jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan jopa ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Komissio voisi silloin saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kiireellisenä asiana estääkseen toimenpiteiden soveltamisen.

42. En sulje pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltion saatetaan tietyissä olosuhteissa katsoa myös rikkoneen perustamissopimuksen 5 artiklan mukaista vilpittömän yhteistyön velvoitettaan (vaikka mahdollisesti ei 189 artiklan mukaista täytäntöönpanovelvoitettaan), jos se ilman perusteltua syytä toteuttaa direktiivin antamisen jälkeen täysin direktiivin hengen ja sisällön vastaisia toimenpiteitä, erityisesti jos direktiivissä annetaan yksityisille oikeuksia. Näin saattaa olla erityisesti silloin, kun toimenpiteillä — vaikka ne olisi kumottu ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä — on edelleen käytännön vaikutuksia tämän päivämäärän jälkeen. Esimerkiksi kuten julkisasiamies Mancini totesi asiassa Teuling antamassaan ratkaisuehdotuksessa, jäsenvaltio saattaa rikkoa yhteistyövelvoitettaan, jos se sellaisen direktiivin antamisen jälkeen, jolla kielletään sukupuoleen perustuva syrjintä tietyillä aloilla, toteuttaa näillä aloilla syrjiviä toimenpiteitä.

43. Tällaiset tapaukset olisivat kuitenkin poikkeuksellisia. Toisin kuin Inter-Environnement ja komissio esittävät, mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista tulkita 5 ja 189 artiklaa siten, että niillä olisi millään edellä 37 kohdassa mainitulla tavalla yleinen estävä vaikutus.

44. Ensinnäkin jokseenkin kärjistetty kanta, jonka mukaan jäsenvaltion toimivalta on rajoitettu direktiivin antamisen jälkeen pelkästään täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamiseen, jättää huomiotta sen seikan,

että täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltiot voivat jatkaa voimassa olevien järjestelyjensä soveltamista ja niiden saattaa hyvinkin olla tarpeen tarkistaa näitä järjestelyjä tämän ajanjakson aikana. Näyttää olevan selvää, että jäsenvaltioilla on periaatteessa oltava oikeus muuttaa vapaasti tai lisätä osatekijöitä tällaisiin järjestelyihin, jotka saattavat perustua sellaisiin menetelmiin ja tavoitteisiin, jotka poikkeavat aineellisesti direktiivin taustalla olevista menetelmistä ja tavoitteista, säilyttääkseen järjestelyjen johdonmukaisuuden ja tehokkuuden siihen asti, kunnes ne korvataan yhteisön järjestelmällä.

45. Mielestäni jopa sellaisen toimenpiteistä pidättymistä koskevan velvoitteen asettaminen, jolla estettäisiin jäsenvaltiota pahentamasta kansallisten ja yhteisön oikeussääntöjen välisiä eroavuuksia, olisi epäasianmukaista muutoin kuin edellä kuvatun kaltaisissa erityisissä olosuhteissa. Kuten Ranskan hallitus huomauttaa, tällainen rajoitus rajoittaisi kohtuuttomasti jäsenvaltioiden valinnanvapautta direktiivin täytäntöönpanossa; joissakin tapauksissa se voi johtaa jopa siihen, että jäsenvaltiot ovat vastahakoisia panemaan direktiivin välittömästi täytäntöön.

46. Oletetaan esimerkiksi, että neuvosto antaa vuoden 1997 aikana direktiivin, jossa säädetään arvonlisäveron enimmäismäärästä 31.12.2000 alkaen. Suostuessaan direktiivin antamiseen jäsenvaltio laskee, että vuosina 1999 ja 2000 se tarvitsee lisätuloja, jotta se voi kattaa julkiset menot, jotka voidaan kattaa nostamalla näinä vuosina kannettavan arvonlisäveron määrää enimmäismäärää korkeammaksi. Samanaikaisesti se suunnittelee kuitenkin laativansa ja antavansa näinä vuosina uuden lainsäädännön, jolla otetaan käyttöön omaisuusvero vuoden 2001 alusta alkaen verotulojen laskun korvaamiseksi ja jonka avulla jäsenvaltio voisi noudattaa arvonlisäveron enimmäismäärää tästä vuodesta alkaen. Mielestäni tässä esimerkissä jäsenvaltio on toiminut yhteistyössä sekä direktiivin antamisessa että sen täytäntöönpanossa eikä ole ainakaan rikkonut yhteistyövelvoitettaan.

47. Implisiittinen toimenpiteistä pidättymistä koskeva velvoite olisi epätarkoituksenmukainen myös ympäristösuojelun kaltaisilla aloilla, joilla jäsenvaltio pyrkii toteuttamillaan toimenpiteillä varmistamaan direktiivissä edellytettyjen tiettyjen fysikaalisten parametrien tai arvojen saavuttamisen. Jäsenvaltio saattaa olla haluton takaamaan, ettei tilanne pahene, minkä pitäisi heijastua sen kansallisiin oikeussääntöihin ennen kuin sen direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi toteuttamat toimenpiteet ovat tehokkaita.

48. Lisäksi lukuisissa direktiiveissä, joilla on tarkoitus varmistaa tavaroiden, palvelujen tai henkilöiden vapaa liikkuvuus, säädetään tuojavaltion tai vastaanottajavaltion sääntelyn tai valvonnan korvaamisesta alkuperämaan sääntelyllä tai valvonnalla. Ennen kuin yhdenmukaiset säännöt toimivallan siirtämiseksi alkuperämaalle on vahvistettu, kaupallisten tai muiden seikkojen perusteella saattaa olla

tarpeen, että tuojavaltio tai vastaanottajavaltio toteuttaa lisätoimenpiteitä tai menettelyjä, jotka sen jälkeen kun direktiivi on pantu täytäntöön, ovat yksinomaan alkuperävaltion vastuulla. Se, että tuojavaltio tai vastaanottajavaltio toteuttaa uusia toimenpiteitä, olisi jo itsessään direktiivin vastaista ja rikkoisi toimenpiteistä pidättymistä koskevaa velvoitetta.

49. Toisin kuin komissio, en kannata näkemystä, jonka mukaan perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklasta ilmenevä toimenpiteistä pidättymistä koskeva velvoite voitaisiin johtaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Peskeloglou [10] tai asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta [11] antamasta tuomiosta. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Peskeloglou antamassaan tuomiossa tekemä päätelmä, jonka mukaan Kreikan kansalaisen ensimmäistä työlupaa koskevia kansallisia säännöksiä ei Kreikan tasavallan liittymisasiakirjan 45 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun siirtymäkauden aikana voitu muuttaa siten, että ne olisivat tämän liittymisasiakirjan voimaantulon jälkeen rajoittavampia, perustui itse liittymisasiakirjan määräyksen suppeaan tulkintaan; nyt käsiteltävänä ei ole vastaavaa direktiivin säännöstä. [12]

50. Komissio viittaa asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta annetun tuomion kohtaan, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksen 5 artiklassa "määrätään jäsenvaltioille erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio vastatakseen kiireellisiin suojelutarpeisiin on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu yhteisön yhteistoiminnan lähtökohta, vaikka neuvosto ei olekaan hyväksynyt niitä". Nämä jäsenvaltioiden velvollisuuksia koskevat huomiot on tehty 22.1.1972 tehdyn liittymisasiakirjan 102 artiklan osalta, jonka mukaan yksinomainen toimivalta toteuttaa meren luonnonvarojen suojelutoimenpiteitä on nimenomaisesti siirretty yhteisölle 1.1.1979 alkaen.

51. Ensi arviolta on vaikeampaa vastustaa Inter-Environnementin suppeampaa näkemystä, jonka mukaan jäsenvaltion toteuttaessa toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi sen toimivalta on rajattu sellaisten toimenpiteiden toteuttamiseen, jotka ovat yhteensopivia direktiivin kanssa. Kuten olen jo todennut, kansallisessa oikeudessa on varmasti mahdollista, että lainsäätäjän toimivalta on näin rajattu.

52. En näe kuitenkaan muissa kuin erityisissä olosuhteissa pakottavaa syytä, miksi täytäntöönpanotoimenpidettä olisi pidettävä yhteisön oikeudessa lainvastaisena ennen kuin täytäntöönpanovelvoite on konkretisoitunut. Käsitellessään yksityisten oikeussubjektien nostamia kanteita, jotka perustuvat

10 — Asia 77/82, Peskeloglou, tuomio 23.3.1983 (Kok. 1983, s. 1085).

11 — Asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981 (Kok. 1981, s. 1045).

12 — Ks. vastaavasti Prechal, S., *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995, s. 26.

direktiivien välittömään oikeusvaikutukseen, kansallisten tuomioistuinten on jätettävä huomiotta direktiivin kanssa yhteensopimattomat kansalliset oikeussäännöt vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä. Tämän periaatteen mukaista olisi pikemminkin, että nyt esillä olevassa asiassa Conseil d'État olisi yhteisön oikeuden mukaan velvollinen kumoamaan toimeenpanoviranomaisen päätöksen (jos sen katsotaan olevan direktiivin vastainen) vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymispäivästä alkaen.

53. Lopuksi on todettava, etten pidä mitenkään ristiriitaisena edellä esitettyä johtopäätöstä ja asiassa Hansa Fleisch [13] antamassani ratkaisuehdotuksessa ottamaani kantaa, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on yhteisön oikeuden mukaan jo ennen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä tulkittava direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä direktiivin mukaisesti. Kuten totesin tuossa ratkaisuehdotuksessani, velvollisuus tulkita täytäntöönpanotoimenpiteitä yhdenmukaisesti direktiivin kanssa ei perustu tämän määräajan päättymiseen vaan kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen toimia perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti yhteistyössä muiden kansallisten viranomaisten kanssa niiden pyrkiessä saattamaan direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Olisi täysin absurdia, että kansallinen tuomioistuin voisi tehdä tyhjäksi kansallisen lainsäätäjän pyrkimykset kieltäytymällä tulkitsemasta täytöntöönpanotoimenpiteitä direktiivin mukaisesti silloin, kun niitä voidaan tällä tavoin tulkita.

13 — Asia C-156/91, Hansa Fleisch, tuomio 10.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5567).

Kysymys 2

54. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään varmistumaan siitä, jääkö aine direktiivin 75/442/ETY soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että aineen lajittelu, ensikäsittely, huolehtiminen tai hyödyntäminen on osa teollisuustuotantoprosessia.

55. Jäljempänä viittaan ainoastaan niihin yhteisön oikeuden säännöksiin, joilla on suoraan merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Tämä lainsäädäntö on esitetty täydellisemmin asiassa komissio vastaan Saksa [14] ja asiassa Tombesi ym. [15] esittämissäni ratkaisuehdotuksissa.

56. Inter-Environnement ja komissio sekä Belgian, Saksan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset pitävät kaikki merkityksettömänä sitä, onko kyseessä oleva toiminta osa teollisuustuotantoprosessia. Olen samaa mieltä.

14 — Asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1097, erityisesti 2—11 kohta).

15 — 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, ks. erityisesti 24.10.1996 esittämäni ratkaisuehdotuksen 2—18 kohta).

57. Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa määritellään jätteellä tarkoitettavan

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

58. Direktiivin 75/442/ETY liitteessä I, johon direktiivin 1 artiklan a alakohdassa viitataan ja jonka otsikkona on "Jätteiden luokat", luetellaan jätteiden eri luokat, mukaan lukien "tuotannon ja kulutuksen jäännöstuotteet, joita ei muuten eritellä seuraavissa kohdissa" (Q 1), "tuotteet, jotka eivät täytä niille asetettuja laatuvaatimuksia" (Q 2), "aineet, jotka ovat tulleet käyttöön soveltumattomiksi (esimerkiksi pilaantuneet hapot, likaantuneet liuottimet, käytetyt karkaisusuolat jne.)" (Q 7), "teollisten menetelmien jäännöstuotteet" (Q 8), "raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteet (esimerkiksi kaivosjätteet, öljykenttien lietteet jne.)" (Q 11) ja "pilaantuneet materiaalit" (Q 12). Jätteen laaja määritelmä vahvistetaan viimeisellä luokalla: "kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin" (Q 16).

59. Komissio vahvisti päätöksellä 94/3/EY [16] direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaisesti yksityiskohtaisen luettelon jätteistä eli niin kutsutun Euroopan jäteluettelon. Tämän Euroopan jäteluettelon 3. alkuhuomautuksessa todetaan seuraavaa:

"Euroopan jäteluettelo on yhdenmukaistettu luettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jota tarkastetaan määräajoin ja uudistetaan tarvittaessa komiteasta säädetyn menettelyn mukaisesti.

Jonkin aineen sisältyminen luetteloon ei välttämättä tarkoita, että sitä pidettäisiin kaikissa tapauksissa jätteenä. Luetteloon kuulumisella on merkitystä vain silloin, kun aine vastaa jätteen määritelmää."

60. Näin ollen aine ja erityisesti liitteessä I tai Euroopan jäteluettelossa lueteltu aine on direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettu jäte, kun haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään sen. Käsitteen "jäte" soveltamisala riippuu siten käsitteen "hävittää" merkityksestä. Kuten totesin asiassa Tombesi [17] antamassani ratkaisuehdotuksessa, direktiivin säännösten ja erityisesti sen 4 artiklan, 8—12 artiklan ja liitteiden II A ja II B perusteella on selvää, että 1 artiklan

16 — Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20 päivänä joulukuuta 1993 tehty komission päätös 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15).

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 15, ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

a alakohdan jätteen määritelmässä käytetyllä käsitteellä "hävittää" on erityismerkitys, joka kattaa paitsi jätteestä huolehtimisen, myös hyödyntämiseen tähtäävät toimet.

61. Mikään ei direktiivissä viittaa siihen, että sen soveltamisala olisi rajattu sellaisiin huolehtimis- tai hyödyntämistoimiin, jotka eivät ole osa teollisuustuotantoprosessia. Sitä vastoin liitteessä I lueteltujen jätteiden luokkien ja erityisesti edellä 58 kohdassa mainittujen luokkien sekä liitteissä II A ja II B lueteltujen huolehtimis- ja hyödyntämistoimien perusteella on selvää, että jätteen käsite on riittävän laaja kattaakseen kaikenlaiset teolliset jäännöstuotteet, sivutuotteet ja muut tuotantoprosessista peräisin olevat aineet.

62. Lisäksi edellä 5 kohdassa lyhyesti selostetuista direktiivin 9, 10 ja 11 artiklasta ilmenee selvästi, että näissä säännöksissä asetettua lupavaatimusta sovelletaan paitsi kolmansien lukuun suoritettaviin huolehtimis- ja hyödyntämistoimiin erikoistuneisiin yrityksiin, myös yrityksiin, jotka hyödyntävät tai käsittelevät jätteensä itse. Direktiivin laaja soveltamisala vahvistetaan sillä, että jäsenvaltiot voivat säätää tiettyjä poikkeuksia. Direktiivin 11 artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus vapauttaa lupavaatimuksesta tietyin tarkkaan määritellyin edellytyksin sellaiset yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään tai hyödyntävät niitä. Tätä vapauttamisvaltaa koskevat tietyt lisärajoitukset vaarallisen jätteen osalta. Direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa vapauttaa omista jätteistään huolehtivia laitoksia siltä osin kuin aine luokitellaan direktiivissä tarkoitetuksi vaaralliseksi jätteeksi. Lisäksi direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa asetetaan omia vaarallisia jätteitään hyödyntävien yritysten vapauttamiselle tarkemmat edellytykset kuin direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan mukaiset yleiseen jätteeseen sovellettavat edellytykset.

63. Tämän vuoksi on selvää, että direktiivissä tarkoitetulla tavalla huolehdittu tai hyödynnetty aine on jätettä, vaikka tällainen huolehtiminen tai hyödyntäminen olisi osa teollisuustuotantoprosessia. Tämä päätelmä riittää antamaan kansalliselle tuomioistuimelle sen pyytämän selvityksen.

64. Toiseen kysymykseen huomautuksiaan esittäneet jäsenvaltiot ovat kuitenkin menneet pidemmälle ja selostaneet arviointiperusteet, joita ne käyttävät erottaakseen toisistaan jätteet ja aineet, jotka eivät ole jätettä, viittaamalla erityisesti teollisuustuotantoprosessissa tuotettuihin tai käytettyihin aineisiin.

65. Belgian hallitus katsoo, että direktiivin liitteessä I mainittu teollisuustuotantoprosessiin kuuluva aine on jätettä ainoastaan, jos se on käytetty tavalla, joka ei ole sille luonnol-

lisessa prosessissa tarkoitetun tai tuotannossa tai muussa prosessissa nimenomaisesti tarkoitetun luonteen tai tehtävän mukainen.

66. Saksan hallitus on sitä mieltä, että koska direktiivissä ei ole asetettu arviointiperusteita, on tarpeen tutkia jokainen tapaus erikseen asiaa koskevan yleisen käytännön perusteella. Saksan hallitus on toimittanut liitteenä kirjallisiin huomautuksiinsa OECD:n tuoreen keskusteluasiakirjan, [18] jossa esitetään tekijät, joilla saattaa olla merkitystä yksittäistapauksissa erotettaessa toisistaan jätteet ja aineet, jotka eivät ole jätettä. Tarkastelen tätä asiakirjaa yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

67. Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset esittävät samankaltaisia näkemyksiä kuin ne esittivät asiassa Tombesi. [19] Alankomaiden hallitus erottaa toisistaan jätteen ja uusioraaka-aineet. Jätedirektiivien taustalla olevat ympäristönsuojelutavoitteet merkitsevät sitä, että ennen kuin aine voidaan luokitella uusioraaka-aineeksi, sen on täytettävä hyvin tiukat edellytykset. Alankomaissa on vahvistettu tässä tarkoituksessa seuraavat kriteerit: aine on pitänyt kuljettaa suoraan tuottajalta henkilölle, joka käyttää ainetta edelleen; se on käytettävä sataprosenttisesti tuotantoprosessissa, esimerkiksi korvaamaan primaarista raaka-ainetta; ja sitä ei saa käsitellä nykyisiä jätteen huolehtimis- tai hyödyntämistoimia vastaavassa prosessissa.

68. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että aine on jätettä, jos siihen kohdistetaan liitteessä II A tarkoitettu huolehtimistoimi tai liitteen II B mukainen toimi sen vuoksi, että se liittyy erottamattomasti jätteiden hyödyntämiseen. Tuotannon jäännöstuotteet, uusioraaka-aineet ja teollisuustuotantoprosesseissa käytetyt hyödylliset sivutuotteet samalla tavoin kuin kaikki muut kuin jäteperäiset raaka-aineet eivät ole jätteitä edellyttäen, että ne eivät ole jätteen hyödyntämiseen erottamattomasti liittyvän toimen kohteena. Koska tuotannon jäännöstuotteet pilaantumisen tai muiden vastaavien uusioraaka-aineelle ominaisten syiden vuoksi edellyttävät ihmisen terveyden ja ympäristön suojelemiseksi, että tuotantoprosessi on erilainen kuin muiden kuin jäteperäisten raaka-aineiden osalta tarpeellinen prosessi, niiden on katsottava olevan tarkoitettu liitteen II B mukaisiin hyödyntämistoimiin ja olevan jätettä.

18 — OECD:n jätteiden hallinnointipolitiikkaa käsittelevän työryhmän keskusteluasiakirja tavoista, joilla voidaan erottaa jäte ja aine, joka ei ole jätettä, ENV/EPOC/WMP (96)1.

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 15; ks. ratkaisuehdotuksen 47 ja 48 kohta.

69. Mielestäni näyttäisi olevan mahdollista — ja saattaa olla toivottavaa oikeusvarmuuden kannalta — että yhteisöjen tuomioistuin antaa nyt esillä olevassa asiassa esitettyjen huomautusten perusteella yleistä selvitystä siitä, miten erotetaan toisistaan direktiivissä tarkoitettu jätteiden hävittäminen ja niiden aineiden, jotka eivät ole jätettä, tavanomainen teollisuustuotantoprosessi. Kuten katsoin asiassa Tombesi [20] antamassani ratkaisuehdotuksessa, direktiivin nykyisen sanamuodon mukaan jäsenvaltioille on kuitenkin tiettyyn rajaan asti jätettävä mahdollisuus ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia kriteerejä siitä, miten direktiivin säännöksiä, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut, sovelletaan erilaisiin tilanteisiin, joita käytännössä saattaa ilmetä.

70. Tällainen lähestymistapa on lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten perustamissopimuksen mukaisen toimivallan jaon mukainen. Kansallisten tuomioistuinten on tarkistettava, että kansalliset viranomaiset ovat soveltaneet direktiiviä yksittäistapauksissa asianmukaisesti.

71. Vaikka tässä oikeudenkäynnissä edustettuina olevat hallitukset ovat esittäneet erilaisia direktiivin soveltamista koskevia kriteerejä, mielestäni kannoissa on kuitenkin huomattavasti yhteisiä piirteitä. Lisäksi Saksan hallituksen esittämässä OECD:n asiakirjassa todetaan, että sama koskee OECD-maita. Vaikka asiakirja on laadittu eri tarkoitusta varten (eli jätteen käsitteen soveltamiseksi OECD-päätöksen yhteydessä), se sisältää hyödyllisen vertailututkimuksen OECD-maiden asiaa koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöstä.

72. Asiakirjassa todetaan, että OECD-maat erottavat yleisesti toisistaan primaariset raaka-aineet, jäämät ja uusioraaka-aineet. Primaariset raaka-aineet määritellään aineiksi, jotka saadaan luonnollisista lähteistä teollisuus- tai tuotantoprosessia varten (esimerkiksi kaivos- tai louhosperäiset mineraalit, raakaöljy, sato). Tällaisia aineita ei pidetä jätteinä, koska ne on hankittu tarkoituksellisesti (vaikka oletan, että jopa primaarisista raaka-aineista voisi tulla jätettä, jos haltija aikoisi hävittää ne).

73. Jäännöstuotteet tai jäämät määritellään aineiksi, jotka syntyvät väistämättä valmistuksen tai tuotteen käyttämisen aikana. Tällaista ainetta voidaan käyttää suoraan tuotteen tehokkaana korvikkeena tai ainesosana toisessa teollisuusprosessissa toisen tuotteen aikaansaamiseksi, tai sillä ei ole suoraa käyttöä, jollei sitä käsitellä edelleen. Tietyt maat määrittelevät sivutuotteen käsitteen samalla tavalla. Tällaisia aineita pidetään yleensä jätteenä, paitsi jos niitä voidaan käyttää toisen

20 — Ks. ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

tuotteen tehokkaana korvikkeena tai sellaisen toisen prosessin ainesosana, joka ei ole hyödyntämistoimi. Molemmissa tapauksissa suoran käytön pitäisi olla ympäristöystävällistä eli täyttää samat standardit, määräykset ja eritelmät kuin sen tuotteen tai ainesosan, jonka aine korvaa.

74. OECD:n asiakirjan mukaan sen jäsenvaltiot käyttävät käsitettä uusioraaka-aine seuraavassa kolmessa eri merkityksessä: a) aine, jota ei voida enää käyttää sen alkuperäiseen tarkoitukseen mutta joka on sellaisessa muodossa, että sitä voidaan käyttää suoraan tuotantoprosessissa korvaamaan primaarista raaka-ainetta (jolloin on epätodennäköistä, että se on jätettä); b) aine, jota voidaan käyttää tällä tavoin vasta, kun se on ollut hyödyntämistoimen kohteena (ja on siten todennäköisesti jätettä); c) aine, joka on ollut hyödyntämistoimen kohteena ja on nyt valmis käytettäväksi tuotantoprosessissa (ja on tämän vuoksi todennäköisesti lakannut olemasta jätettä).

75. Vaikka tähän päättyy ilmeisesti kansainvälinen yksimielisyys asiassa, OECD:n asiakirjassa todetaan, että sen jäsenvaltiot käyttävät useita muita kriteerejä määritelläkseen, onko aine tietyssä tapauksessa jätettä. Mielestäni on hyödyllistä esittää nämä kriteerit kokonaisuudessaan:

"1. Onko aine tuotettu tarkoituksella?

2. Onko aineen tuotanto laadunvalvonnan kohteena?

3. Täyttääkö aine vakiintuneet kansalliset ja kansainväliset hyväksytyt eritelmät/standardit?

4. Onko näissä standardeissa otettu teknisten ja taloudellisten näkökohtien ohella huomioon ympäristönsuojelunäkökohdat?

5. Onko aine tehty vastaamaan markkinoiden kysyntää?

6. Onko aineen taloudellinen kokonaisarvo negatiivinen?

7. Onko ainetta käsiteltävä lisää ennen kuin sitä voidaan käyttää suoraan teolliseen/ kaupalliseen tarkoitukseen?

8. Rajoittuuko tämä käsittely vähäiseen korjaamiseen?

9. Soveltuuko aine vielä alkuperäiseen tarkoitukseensa?

10. Voidaanko ainetta käyttää toiseen tarkoitukseen korvikkeena?

11. Onko aineen käyttö yhtä ympäristöystävällistä kuin primaarisen tuotteen käyttö?

12. Käytetäänkö ainetta todellisuudessa tuotantoprosessissa?

13. Onko aineella tietty käyttötarkoitus?

14. Aiheuttaako aineen käyttö tuotantoprosessissa suurempaa vaaraa ihmisen terveydelle tai ympäristölle kuin vastaavan raaka-aineen käyttö?

15. Kuuluuko aine enää tavalliseen kaupalliseen ketjuun tai kulutusketjuun?

16. Voidaanko ainetta käyttää sellaisenaan tai samalla tavoin kuin raaka-ainetta ilman hyödyntämistointa?

17. Voidaanko ainetta käyttää vasta sen jälkeen, kun se on ollut hyödyntämistoimen kohteena?" [21]

76. Tämän jälkeen asiakirja jatkuu seuraavasti: [22]

"Näitä kysymyksiä esitettäessä on huomattava, että yksittäisille kysymyksille ei voida

21 — Asiakirjan 17 kohta.
22 — Asiakirjan 18 kohta.

antaa mitään erityistä painoarvoa eikä niiden soveltamista voida arvioida ottaen huomioon, miten usealla eri tavalla niitä käytetään eri maissa. Toiset näistä kysymyksistä ovat päällekkäisiä, eikä luettelo ole tyhjentävä. Jotta aineen laatua voitaisiin täysin arvioida, määrittelyä tehtäessä on pohdittava kaikkia näitä kysymyksiä."

77. Asiassa Tombesi [23] antamassani ratkaisuehdotuksessa katsoin, että taustalla olleessa yhteisön direktiivissä tehtiin implisiittinen ero niiden aineiden välillä, jotka eivät ole jätettä ja joita käytetään edelleen samassa muodossa, ja niiden jätteiden välillä, joihin kohdistetaan hyödyntämistoimia. Näin ollen sivutuote tai jäämä ei ole jätettä, jos se on tarkoitettu sellaisenaan käytettäväksi suoraan myöhemmässä prosessissa, toisin sanoen jos sitä ei ole tarkoitettu hävitettäväksi tai hyödyntämistoimen kohteeksi ennen kuin sitä voidaan käyttää edelleen. Korostin kuitenkin, että suoran käytön ja hyödyntämisen välinen rajanveto on erityisen vaikeaa.

78. Mielestäni edellä esitetty vertailututkimus näyttää tarjoavan lisäselvitystä siihen, miten tämä ongelma voitaisiin ratkaista, ja se näyttää olevan pääasiallisesti asiassa Tombesi antamani ratkaisuehdotuksen suuntainen.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 15, ratkaisuehdotuksen 53 ja 54 kohta.

OECD:n asiakirjassa todetaan, että yleisesti ollaan yksimielisiä siitä, että silloin kun uusioraaka-ainetta tai jäämää voidaan käyttää suoraan myöhemmässä prosessissa, mahdollisesti korvaamaan primaarista raaka-ainetta, se ei todennäköisesti ole jätettä. Toisaalta se on jätettä, jos sen on ensin oltava hyödyntämistoimen kohteena. Samankaltaiset päätelmät näyttävät olevan eri maiden soveltamien useiden yksityiskohtaisten kriteerien taustalla (ks. erityisesti edellä 75 kohdassa mainitut kriteerit 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 ja 17).

79. Edellä 73 kohdassa mainitusta toisinaan vaikeasta erottelusta jätteen hyödyntämistoimen ja muun kuin jätteen suoran käytön välillä on todettava, että OECD-maiden kesken näytetään olevan yleisesti yksimielisiä siitä, että on tärkeää arvioida, onko jäännöstuotteen tai sivutuotteen käyttö toisen aineen korvaavana aineena tai ainesosana yhtä ympäristöystävällistä kuin sen aineen tai ainesosan käyttö, jonka se korvaa; toisin sanoen täyttääkö se samat standardit, määräykset ja eritelmät kuin tähän tuotteeseen sovelletaan. Jälleen useiden yksityiskohtaisempien kriteerien taustalla näyttää olevan vastaavia perusteluita (ks. erityisesti edellä 75 kohdassa mainitut kriteerit 3, 4, 11 ja 14).

80. Mielestäni samankaltainen lähestymistapa näyttäisi soveltuvan tulkittaessa yhteisön oikeudessa olevaa jätteen käsitettä. Direktiivillä pyritään varmistamaan, että jätteistä huolehditaan tai niitä hyödynnetään vaarantamatta ihmisen terveyttä ja käyttämättä tuotantoprosesseja tai menetelmiä, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä. [24] Jätteen käsitettä on sen vuoksi tulkittava riittävän laajasti, jotta varmistetaan, että mikä tahansa aineen käsittely, joka suoritetaan, koska aine on jätettä, kuuluu direktiivissä säännellyn järjestelmän soveltamisalaan. Näin ollen silloin kun aine — tai prosessi, jossa ainetta käsitellään — ei täytä normaaleja terveys- tai ympäristövaatimuksia tai -standardeja sen vuoksi, että kyseessä on jäämä, sivutuote, uusioraaka-aine tai muu teollisuuden prosesseista peräisin oleva aine, sitä on pidettävä jätteenä ja siihen on sovellettava direktiivin erityissäännöksiä. Siltä osin kuin aine on kokonaan korvattavissa toisella aineella eikä edellytä enempää sääntelyä tai valvontaa kuin sen korvaamaan aineeseen sovelletaan, on tarpeetonta luokitella se jätteeksi.

81. Tämän vuoksi katson, että pelkästään se, että direktiivissä tarkoitettu huolehtimis- tai hyödyntämistoimi suoritetaan osana teollisuustuotantoprosessia, ei sulje sitä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jotta voitaisiin erottaa toisistaan jätteen hyödyntäminen ja niiden aineiden käsittely, jotka eivät ole jätettä, on tarkoituksenmukaista tutkia, onko aine tarkoitettu käytettäväksi suoraan olemassaolevassa muodossaan. Tämä edellytys täyttyy jäämien, sivutuotteiden, uusioraaka-aineiden ja muiden, teollisuuden prosesseista peräisin olevien aineiden osalta, jos aine, tai prosessi, johon aine on tarkoitettu, täyttää normaalit terveys- ja ympäristövaatimukset, joita sovelletaan aineisiin, jotka eivät ole jätettä, ja prosesseihin, joissa ei käytetä jätettä.

82. Voimassa olevassa yhteisön oikeudessa jäsenvaltioiden on vahvistettava yksityiskohtaisemmat kriteerit direktiivin säännösten soveltamiseksi yksittäistapauksiin. Ongelmana on esimerkiksi se, että pelkkä mahdollisuus käyttää ainetta suoraan toisessa prosessissa ilman sen hyödyntämistä ei sinänsä takaa, että sitä käytetään tällä tavoin; useilla OECD:n asiakirjassa mainituilla muilla kriteereillä saattaa olla merkitystä määriteltäessä haltijan aikomusta käyttää ainetta tällä tavoin (esim. edellä 75 kohdassa mainitut kriteerit 3, 5, 6 ja 12).

83. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista tässä vaiheessa mennä pidemmälle määriteltäessä yhteisön oikeuden mukaista jätteen käsitettä.

24 — Direktiivin 4 artikla.

Ratkaisuehdotus

84. Näin ollen Belgian Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin on mielestäni vastattava seuraavasti:

1) Arvioidessaan sellaisen kansallisen toimen lainmukaisuutta, joka on saatettu voimaan direktiivin antamisen jälkeen mutta ennen sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä, kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon velvoitteet, joita direktiivillä on kyseiselle jäsenvaltiolle asetettu. Tämän vuoksi saattaa olla tarpeen kumota kansallinen toimi täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymisestä lukien.

2) Aine, jota olisi pidettävä jätteenä neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaan, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, ei lakkaa olemasta jätettä pelkästään siksi, että huolehtimis- tai hyödyntämistoimi, jonka kohteena aine on, on osa teollisuustuotantoprosessia. Jotta voitaisiin erottaa toisistaan jätteen hyödyntäminen ja niiden aineiden käsittely, jotka eivät ole jätettä, on tarkoituksenmukaista tutkia, onko aine tarkoitettu käytettäväksi suoraan olemassaolevassa muodossaan. Tämä edellytys täyttyy jäämien, sivutuotteiden, uusioraaka-aineiden ja muiden, teollisuuden prosesseista peräisin olevien aineiden osalta, jos aine, tai prosessi, johon aine on tarkoitettu, täyttää normaalit terveys- ja ympäristövaatimukset, joita sovelletaan aineisiin, jotka eivät ole jätettä, ja prosesseihin, joissa ei käytetä jätettä.