YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
18 päivänä huhtikuuta 2002 *

Asiassa C-9/00,

jonka korkein hallinto-oikeus on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Palin Granit Oy

ja

Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus

vastaan

Lounais-Suomen ympäristökeskus

ennakkoratkaisun jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), 1 artiklan a alakohdan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken sekä tuomarit J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), R. Schintgen, V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, edustajinaan terveysvalvonnan johtaja J. Keskitalo ja talouspäällikkö L. Suonkanta,

— Suomen hallitus, asiamiehenään E. Bygglin,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään H. Støvlbaek, jota avustaa asianajaja E. Savia,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Korkein hallinto-oikeus on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 31.12.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.1.2000, EY 234 artiklan nojalla yhden pääasiallisen ennakkoratkaisukysymyksen ja neljä alakysymystä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32; jäljempänä direktiivi), tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty asiassa, joka koskee valitusta, joka oli tehty Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän (jäljempänä kuntayhtymä) hallituksen Palin Granit Oy:lle (jäljempänä Palin Granit) myöntämästä graniittilouhimoa koskevasta ympäristöluvasta. Suomen lainsäädännön mukaan kaatopaikkaa koskevan ympäristöluvan myöntäminen ei kuulu kunnallisten viranomaisten toimivaltaan, minkä vuoksi pääasian ratkaisu riippuu siitä, katsotaanko louhostoiminnassa syntyvä sivukivi jätteeksi vai ei.

Yhteisön oikeussäännöt

3 Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

4 Direktiivin 1 artiklan c alakohdan mukaan "haltijalla" tarkoitetaan "jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on".

5 Direktiivin 75/442/ETY liitteen I "Jätteiden luokat" Q 11 kohdassa mainitaan "raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteet (esimerkiksi kaivosjätteet, öljykenttien lietteet jne.)" ja Q 16 kohdassa "kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin".

6 Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan toisessa alakohdassa annetaan komissiolle tehtäväksi laatia "luettelo jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin". Tämän säännöksen nojalla komissio vahvisti direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta 20.12.1993 tekemällään päätöksellä 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15) "Euroopan jäteluettelon" (jäljempänä jäteluettelo), jossa mainitaan muun muassa "kaivosten ja louhosten tutkimisesta ja hyödyntämisestä sekä mineraalien rikastuksesta ja jatkokäsittelystä syntyvät jätteet". Päätöksen 94/3/EY liitteen alkuhuomautuksissa todetaan, että jäteluetteloa "sovelletaan kaikkiin jätteisiin riippumatta siitä, onko ne tarkoitettu huolehdittaviksi vai hyödynnettäviksi" ja että "jäteluettelo on yhdenmukaistettu luettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jota tarkastetaan määräajoin", mutta että "jonkin aineen sisältyminen luetteloon ei välttämättä tarkoita, että sitä pidettäisiin kaikissa tapauksissa jätteenä" ja että "luetteloon kuulumisella on merkitystä vain silloin, kun aine vastaa jätteen määritelmää".

7 Direktiivin 75/442/ETY 9 ja 10 artiklassa säädetään, että kaikkien laitosten tai yritysten, jotka suorittavat liitteessä II A tarkoitettuja jätteistä huolehtimistoimia tai liitteessä II B tarkoitettuja jätteiden hyödyntämiseen tähtääviä toimia, on saatava siihen lupa toimivaltaiselta viranomaiselta.

8 Direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A tarkoitettuina huolehtimistoimina mainitaan sen kohdassa D 1 "sijoittaminen maan päälle tai maan alle (esimerkiksi kaatopaikat)" ja kohdassa D 12 "pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)" ja kohdassa D 15 "varastoiminen ennen jotain tässä liitteessä mainituista toimista, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikassa ennen keräilyä". Direktiivin liitteessä II B tarkoitettuina hyödyntämistoimina mainitaan sen kohdassa R 13 "johonkin tässä liitteessä mainittuun toimintoon tarkoitetun materiaalin varastoiminen, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen tuottamispaikalla ennen keräämistä".

9 Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklassa säädetään kuitenkin lupaa koskevasta vapautuksesta. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Toimilupaa koskevasta 9 ja 10 artiklassa tarkoitetusta vaatimuksesta voidaan vapauttaa — —

a) laitokset tai yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla,

ja

b) laitokset tai yritykset, jotka suorittavat jätteiden hyödyntämistä.

Tätä vapauttamista voidaan soveltaa ainoastaan:

— jos toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet kutakin toimintaa koskevat yleiset säännöt, joissa määritellään jätelajit ja -määrät sekä edellytykset, joilla kyseinen toiminta voidaan vapauttaa luvanhakuvelvollisuudesta,

ja

— jos jätelajit tai -määrät ja huolehtimis- tai hyödyntämismenetelmät ovat sellaisia, että ne täyttävät 4 artiklassa mainitut edellytykset."

10 Direktiivin 4 artiklassa mainittuja edellytyksiä ovat se, ettei ihmisten terveyttä vaaranneta ja se, ettei ympäristölle aiheuteta vahinkoa.

Kansalliset oikeussäännöt

11 Direktiivi 75/442/ETY on pantu täytäntöön Suomen oikeudessa jätelailla (1072/1993), jonka tavoitteena on ehkäistä jätteiden syntymistä, vähentää niiden vaarallisia ominaisuuksia ja edistää niiden hyödyntämistä.

12 Jätelain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa jäte määritellään siten, että sillä tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa

käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä". Tätä määritelmää täydentää jäteasetuksen (1390/1993) liitteessä I oleva luettelo jätteiksi luokiteltavista aineista ja esineistä. Luettelossa on 16 luokkaa, ja sen luokka Q 11 koskee raaka-aineiden erottamisessa ja prosessoinnissa syntyneitä jäännöstuotteita, kuten kaivostoiminnan jäännöstuotteita ja öljykenttien lietteitä.

13 Jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohdassa määritellään hyödyntäminen toiminnaksi, "jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia", ja käsittely toiminnaksi, "jonka tarkoituksena on jätteen vaarattomaksi tekeminen tai lopullinen sijoittaminen".

14 Jäteasetuksen (1390/1993) 1 §:n mukaan jätelain (1072/1993) jätelupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta maa-aineksen ottamisessa syntyvän vaarattoman maa-ainesjätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn ottamispaikalla.

15 Ympäristöministeriön jätelain (1072/1993) nojalla antama päätös yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (867/1996) sisältää mineraalien tutkimisessa, louhinnassa, rikastuksessa ja muussa käsittelyssä sekä kivenjalostuksessa ja soranotossa syntyvät jätteet. Luettelon johdannon mukaan siinä olevat jätenimikkeet perustuvat Euroopan jäteluetteloon ja luettelo on ainoastaan esimerkkiluettelo jätteistä. Luettelossa mainittu esine tai aine on jätettä ainoastaan, jos se täyttää jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut jätteen tunnusmerkit.

16 Ympäristölupamenettelylain (735/1991), sellaisena kuin se on lailla (61/1995) myöhemmin muutettuna, 5 §:n mukaan toimivalta ympäristölupa-asian ratkaisemisessa kuuluu joko kunnan ympäristölupaviranomaiselle tai alueelliselle ympäristökeskukselle. Ympäristölupamenettelyasetuksen (772/1992), sellaisena

kuin se on myöhemmin asetuksella (62/1995) muutettuna, 1 §:n 1 momentin, jossa luetellaan alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi kuuluvat asiat, 14 kohdassa mainitaan kaatopaikkoja koskevat lupa-asiat.

Pääasia

17 Palin Granit haki 25.11.1994 kuntayhtymän hallitukselta ympäristölupaa graniittilouhimon sijoittamista varten. Hakemukseen oli liitetty sivukiven käyttösuunnitelma ja siinä mainittiin sivukiven hyötykäytön mahdollisuuksina sen käyttö murskeena tai maantäyttömateriaalina. Hakemuksessa todettiin lisäksi, että louhinnan seurauksena syntyvä sivukivi — vuosittain noin 50 000 kuutiometriä eli 65—80 prosenttia irrotettavasta kiviainesmäärästä — varastoidaan louhimoalueen viereiselle alueelle. Kuntayhtymän hallitus myönsi yritykselle toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan, johon oli liitetty useita ehtoja, joilla pyrittiin takaamaan, että kivilouhimon vahingollinen vaikutus asutukselle ja ympäristölle jää mahdollisimman vähäiseksi.

18 Turun ja Porin lääninhallitus valitti Turun ja Porin lääninoikeuteen, joka katsoi, että sivukiveä on pidettävä jätelaissa (1072/1993) tarkoitettuna jätteenä, joten alueella oli katsottava olevan kaatopaikoista tehdyssä valtioneuvoston päätöksessä (861/1997) tarkoitettu kaatopaikka. Lääninoikeus katsoi siis, että toimivalta kaatopaikkaa koskevan ympäristölupa-asian ratkaisemiselle kuului kansallisen lainsäädännön mukaan Lounais-Suomen ympäristökeskukselle (jäljempänä ympäristökeskus), joten se kumosi kuntayhtymän hallituksen päätöksen toimivallan puuttumisen vuoksi.

19 Palin Granit ja kuntayhtymän hallitus valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen kiistääkseen sen, että sivukivi oli katsottu jätteeksi. Palin Granit tähdensi sitä,

että sivukivi, joka on mineraalikoostumukseltaan sama kuin kallioperä, josta se on peräisin, varastoidaan lyhyeksi ajaksi myöhempää käyttöä varten ilman että siihen tarvitsisi kohdentaa hyödyntämistoimenpiteitä, eikä siitä aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Sivukivi eroaa sen mukaan tältä osin kaivostoiminnan sivutuotteista, joita ei ole niiden haitallisuudesta huolimatta kansallisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä katsottu jätteiksi. Palin Granitin mukaan sivukivi on asetuksen (1390/1993) 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu maa-aineksen ottamisessa syntyvä vaaraton maa-ainesjäte, jota käsitellään ottamispaikalla, ja se kuuluu näin ollen maa-aineslain (555/1981) alaisuuteen eikä jätelainsäädännön piiriin.

20 Ympäristökeskus sitä vastoin yhtyi ympäristöministeriön kantaan ja esitti, että sivukiveä on pidettävä jätteenä ainakin siihen asti, kun sen käyttöön ottaminen osoitetaan.

21 Korkein hallinto-oikeus päätti lykätä ratkaisun antamista selvittääkseen, mikä viranomainen on toimivaltainen myöntämään Palin Granitille sen pyytämän ympäristöluvan, ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Onko tarvekivenlouhinnassa syntyvää sivukiveä pidettävä jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna jätteenä ottaen huomioon seuraavat seikat a—d?

a) Mikä merkitys edellä mainitussa arvioinnissa on sillä, että sivukivi varastoidaan louhimisalueen viereiselle alueelle odottamaan myöhempää käyttöä? Onko sillä seikalla, varastoidaanko sivukivi louhimisalueelle, sen viereiselle alueelle tai kauemmas ylipäänsä merkitystä?

b) Mikä merkitys arvioinnissa on sillä, että sivukivi on koostumukseltaan samanlainen kuin se kallioperä, josta se on louhittu, ja että sivukivi ei säilytysajastaan tai säilytystavastaan riippumatta muuta koostumustaan?

c) Mikä merkitys arvioinnissa on sillä, että sivukivi on ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta vaaratonta? Missä määrin ylipäänsä sivukiven mahdolliselle vaikutukselle terveydelle ja ympäristölle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä, onko sivukivi jätettä?

d) Mikä merkitys arvioinnissa on annettava sille, että sivukivi on tarkoitus, kokonaan tai osittain, siirtää pois varastointialueelta hyötykäyttöön, esimerkiksi maantäyttöön ja aallonmurtajiin, ja että sivukivi voitaisiin hyödyntää sellaisenaan ilman siihen kohdistettavia muuntamis- tai vastaavia toimenpiteitä? Missä määrin tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka varmat suunnitelmat sivukiven haltijalla on tällaisesta hyötykäytöstä ja siitä, kuinka pian se tapahtuisi sen jälkeen, kun sivukivi on sijoitettu varastointialueelle?"

Pääkysymys

22 Direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään". Liitteessä I ja Euroopan jäteluettelossa täsmennetään tätä määritelmää antamalla luettelo aineista ja esineistä, jotka voidaan luokitella jätteiksi. Liite ja luettelo ovat kuitenkin luonteeltaan ainoastaan ohjeellisia, ja jätteeksi luokitteleminen perustuu ennen kaikkea, kuten komissio perustellusti toteaa,

jätteen haltijan käyttäytymiseen, eli siihen aikooko se vai ei hävittää kyseessä olevat aineet. Näin ollen jätteen käsitteen soveltamisala riippuu siitä, mikä merkitys annetaan termille "hävittää" (asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, 26 kohta).

23 Hävittämisen käsitettä tulkittaessa on ensisijaisesti otettava huomioon direktiivin 75/442/ETY tavoite, joka on sen kolmannen perustelukappaleen mukaan ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta, ja EY 174 artiklan 2 kohta, jonka mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle ja periaatteelle, jonka mukaan on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin. Jätteen käsitettä ei siis voida tulkita suppeasti (ks. yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland ym., tuomio 15.6.2000, Kok. 2000, s. I-4475, 36—40 kohta).

24 Se, onko tiettyä ainetta pidettävä jätteenä, on kuitenkin selvitettävä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella siten, että direktiivin 75/442/ETY tavoite otetaan huomioon ja varotaan vaarantamasta sen tehoa (em. asia ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 73, 88 ja 97 kohta).

25 Direktiivissä ei säädetä sellaisesta määräävästä arviointiperusteesta, jonka perusteella voitaisiin todeta, että haltijalla on tarkoitus hävittää tietty aine tai esine. Yhteisöjen tuomioistuin, jolle on useita kertoja esitetty kysymyksiä eri aineiden luokittelemisesta jätteeksi, on kuitenkin pystynyt antamaan tiettyjä ohjeita, joiden avulla haltijan tarkoitusta voidaan yrittää tulkita. Sivukiven luokittelua on tarkasteltava näiden seikkojen ja direktiivin 75/442/ETY tavoitteiden kannalta ja arvioitava, kuuluuko se direktiivin liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa tarkoitettuun raaka-aineiden erottamisessa syntyneiden jäännöstuotteiden luokkaan.

26 Komissio pitää aineeseen tai esineeseen kohdistettuja huolehtimis- ja hyödyntämistoimia osoituksena direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta aikomuksesta hävittää ne. Direktiivin 75/442/ETY 4, 8, 9, 10 ja 12 artiklassa näitä toimia pidetään komission mukaan jätteiden käsittelymenetelminä. Tällaisina toimina mainitaan sijoittaminen maahan tai maan päälle, kuten kaatopaikoille (liitteessä II A oleva D 1 kohta) ja varastoiminen ennen muita huolehtimistoimia (liitteessä II A oleva D 15 kohta) ja jätteen varastoiminen ennen hyödyntämistoimia (liitteessä II B oleva R 13 kohta). Louhimispaikalle tai sijoituspaikalle varastoituun sivukiveen kohdistetaan näin komission mukaan huolehtimis- tai hyödyntämistoimi.

27 Jätteiden huolehtimis- tai hyödyntämistoimia on kuitenkin usein vaikea erottaa muiden tuotteiden käsittelystä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, pelkästään sen perusteella, että aineeseen kohdistetaan direktiivin 75/442/ETY liitteessä II B mainittu toimenpide, ei voida päätellä, että kyseessä olisi kyseisen aineen hävittäminen ja että sitä olisi tästä syystä pidettävä jätteenä (em. asia ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 82 kohta). Pelkästään sen perusteella, että aineeseen kohdistetaan direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A tai II B mainittu toimenpide, ei voida päätellä, että aine on luokiteltava jätteeksi.

28 Kuntayhtymän hallitus ja Palin Granit vakuuttavat, että louhostoiminnassa syntyvän sivukiven varastointipaikka ei ole kaatopaikka vaan uudelleen käytettävän materiaalin sijoituspaikka, koska sivukiveä voidaan käyttää maantäytössä tai satamien ja aallonmurtajien rakentamisessa.

29 Tämän väitteen perusteella ei kuitenkaan voida estää sivukiven luokittelemista jätteeksi. Yhdistetyissä asioissa C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti, 28.3.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-1461, 9 kohta) yhteisöjen tuomioistuin määritteli jätteen käsitteen niin, ettei sen ulkopuolelle suljeta aineita, joiden kaupallinen uudelleenkäyttö on mahdollista. Yhdistetyissä asioissa

C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., 25.6.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3561, 52 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että direktiivillä 75/442/ETY käyttöön otetulla valvonta- ja hallintajärjestelmällä pyritään kattamaan kaikki esineet ja aineet, jotka niiden omistaja hävittää, vaikka niillä olisi kaupallista arvoa ja niitä kerättäisiin kaupallisiin tarkoituksiin kierrätystä, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä varten.

30 Sen perusteella, että sivukiveen kohdistetaan direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettu käsittelytoimi, tai että sivukivi voidaan käyttää uudelleen, ei voida ratkaista sitä, onko sivukivi direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettua jätettä.

31 Tältä osin ratkaisevina onkin pidettävä muita tekijöitä.

32 Edellä mainitussa asiassa ARCO Chemie Nederland ym. annetun tuomion 83—87 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin painotti, että merkittävänä indisiona jäteluonteesta voidaan pitää sitä, että aine on tuotantoprosessista syntyvä jäämä eli tuote, jota ei sellaisenaan ole pyritty tuottamaan myöhempää käyttöä varten. Kuten komissio toteaa, esillä olevassa asiassa sivukiven tuottaminen ei ole Palin Granitin pääasiallinen tavoite. Sivukiveä tuotetaan ainoastaan toissijaisesti, ja yritys pyrkii rajoittamaan sen määrää. Yleisestikin ajatellen jätettä on se, mikä jää yli, kun jotakin materiaalia tai esinettä työstetään, ja mitä ei ole välittömästi pyritty tuottamaan kyseisessä tuotantoprosessissa.

33 Näin ollen voidaan todeta, että louhinnassa syntyvä sivukivi, joka ei ole tuote, jonka tuottamiseen graniitin louhintaa harjoittava yritys pääasiallisesti pyrkii, kuuluu lähtökohtaisesti direktiivin 75/442/ETY liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa mainittujen "raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteiden" luokkaan.

34 Tätä kantaa vastaan voidaan esittää väite, että esine, materiaali tai raaka-aine, joka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei ole pääasiallisesti pyritty tuottamaan sitä, ei välttämättä ole jäännöstuote vaan sivutuote, jota yritys ei halua direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla hävittää, vaan jonka se aikoo käyttää tai hyödyntää kaupallisesti yritykselle kannattavalla tavalla myöhemmässä prosessissa ilman että siihen kohdistetaan edeltäviä muuntamistoimia.

35 Tällainen arviointi ei olisi direktiivin 75/442/ETY tavoitteiden vastainen. Millään tavoin ei nimittäin voitaisi perustella sitä, että sellaisiin esineisiin, materiaaleihin tai raaka-aineisiin, jotka ovat taloudelliselta arvoltaan tuotteita siitä riippumatta, onko niitä muunnettava, ja jotka sellaisenaan kuuluvat tällaisiin tuotteisiin sovellettavan lainsäädännön alaan, olisi sovellettava tämän direktiivin säännöksiä, joiden tarkoituksena on säännellä jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä.

36 Ottaen huomioon tämän tuomion 23 kohdassa mainittu velvollisuus tulkita laajasti jätteen käsitettä jätteistä niiden luonteen vuoksi aiheutuvan rasituksen ja haitan rajoittamiseksi, tämä sivutuotteita koskeva perustelu on rajoitettava koskemaan sellaisia tilanteita, joissa esineen, materiaalin tai raaka-aineen uudelleenkäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ja tuotantoprosessin jatkeena on varmaa eikä ainoastaan mahdollista.

37 Sen kriteerin lisäksi, onko tiettyä ainetta pidettävä luonteeltaan jäännöstuotteena toinen merkityksellinen kriteeri on se, kuinka suurella todennäköisyydellä tämä aine käytetään uudelleen ilman edeltäviä muuntamistoimia, kun arvioidaan sitä, onko tämä aine direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettu jäte. Jos pelkän uudelleenkäyttömahdollisuuden lisäksi haltijalle on siitä taloudellista etua, uudelleenkäyttö tulee erittäin todennäköiseksi. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevaa

ainetta ei voida enää pitää rasitteena, jonka haltija pyrkii hävittämään, vaan oikeana tuotteena.

38 Suomen hallitus toteaa täysin perustellusti, että pääasiassa sivukiven ainoa ajateltavissa oleva uudelleenkäyttö sellaisenaan esimerkiksi maantäytössä tai satamien ja aallonmurtajien rakentamisessa edellyttää suurimmassa osassa tapauksia varastointia, joka saattaa olla pitkäaikaista ja josta aiheutuu louhostoiminnan harjoittajalle kustannuksia ja josta saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä 75/442/ETY nimenomaisesti pyritään rajoittamaan. Uudelleenkäyttö ei siis ole varmaa, ja se on mahdollistakin ainoastaan suhteellisen pitkän ajan kuluttua, minkä vuoksi sivukiveä on pidettävä "louhimisen jäännöstuotteena", jonka toiminnan harjoittaja aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään direktiivissä 75/442/ETY tarkoitetulla tavalla, ja joka kuuluu siis tämän direktiivin liitteessä I olevassa Q 11 kohdassa tarkoitettuun luokkaan.

39 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen pääkysymykseen on siis vastattava, että tarvekiven louhinnassa syntyvän, mahdollista myöhempää käyttöä varten varastoidun ja toistaiseksi alueelle jäävän sivukiven haltija hävittää tai aikoo hävittää sivukiven, minkä vuoksi sitä on pidettävä direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettuna jätteenä.

Alakysymykset a—d

40 Alakysymyksen d osalta todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin on jo vastannut siihen pääkysymystä käsitellessään. Koska sivukiven käyttösuunnitelma on epämääräinen ja koska kaikkea syntyvää sivukiveä on mahdoton käyttää

uudelleen, voidaan katsoa, että sivukivi voidaan kokonaisuudessaan luokitella jätteeksi, eikä vain siltä osin kuin siihen ei kohdistu käyttösuunnitelmaa.

41 Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan nojalla kansallisilla viranomaisilla on edelleen mahdollisuus antaa säännöksiä, joissa säädetään lupia koskevista vapautuksista, ja myöntää tällaisia vapautuksia tiettyjen jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimille, ja kansallisilla tuomioistuimilla on mahdollisuus varmistaa se, että näitä säännöksiä noudatetaan direktiivin 75/442/ETY tavoitteiden mukaisesti.

42 Alakysymyksen a osalta on todettava, edellä pääkysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen, että sivukiven varastointi paikkaan, joka on louhosalueella, sen välittömässä läheisyydessä tai kauempana olevalla alueella, ei vaikuta siihen, onko sivukiveä pidettävä jätteenä. Varastointiolosuhteet ja materiaalin sijoittamisen kesto eivät myöskään sellaisenaan kerro mitään siitä, minkä arvon yritys materiaalille antaa tai millä tavoin se voi siitä hyötyä. Niiden perusteella ei voida ratkaista sitä, aikooko materiaalin haltija hävittää sen vai ei.

43 Alakysymyksen b osalta todettakoon, että edellä mainitussa asiassa ARCO Chemie Nederland ym. annetun tuomion 87 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi sen, että aine on tuotantoprosessissa syntyvä jäämä, jonka koostumus ei sovellu tarkoitukseen, johon sitä käytetään, tai että sitä on käytettävä erityistä varovaisuutta noudattaen sen vuoksi, että sen koostumus on vaaraksi ympäristölle, olevan indisio direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta hävittämisestä, hävittämisaikomuksesta tai hävittämisvelvollisuudesta.

44 Se, että sivukivi on koostumukseltaan samaa kuin kivi, jota louhitaan, ja ettei se muuta olomuotoaan, voisi siis merkitä sitä, että se soveltuu käytettäväksi

uudelleen. Tätä voitaisiin pitää asiassa ratkaisevana ainoastaan, jos kaikki syntyvä sivukivi käytettäisiin uudelleen. On selvää, että louhitun kiven taloudellinen arvo riippuu kuitenkin sen koosta, muodosta ja käyttömahdollisuuksista rakennusalalla, eli ominaisuuksista, joita sivukivellä ei ole siitä huolimatta, että se on koostumukseltaan samaa. Tälläkin perusteella sivukiven on katsottava olevan jäännöstuote.

45 Käyttämättömästä sivukivestä aiheutuvaa ympäristöhaittojen riskiä ei pienennä se, että sivukivi on mineraalikoostumukseltaan samaa kuin kallioperä, koska tästä huolimatta sivukiveen on mahdollisesti kohdistettava varastointitoimenpiteitä, jotka vaikuttavat ympäristöön.

46 Silloinkin kun aine hyödynnetään täysin ja se saa näin samat ominaisuudet ja tunnusmerkit kuin raaka-aine, sitä voidaan kuitenkin pitää direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan määritelmän mukaan jätteenä, jos sen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään sen.

47 Alakysymyksen c osalta on todettava, että sivukiven vaarattomuus ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta ei myöskään ole seikka, jonka perusteella sivukivi pitäisi jättää luokittelematta jätteeksi.

48 Jätteistä annettua direktiiviä 75/442/ETY täydentää vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY (EYVL

L 377, s. 20), mikä merkitsee sitä, että jätteen käsitettä ei johdeta näiden aineiden vaarallisuudesta.

49 Vaikka oletettaisiinkin, ettei sivukivi koostumuksensa vuoksi aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, sivukivimäärän kasvusta johtuu välttämättä rasitusta ja haittaa ympäristölle, koska sen täysimääräinen uudelleenkäyttö ei ole välitöntä eikä edes aina mahdollista.

50 Se, että kyseessä oleva aine ei ole vaarallista, ei ole ratkaiseva tekijä sen arvioimiseksi, mitä tämän aineen haltija aikoo tehdä sillä.

51 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen alakysymyksiin on siis vastattava, että sivukiven varastointipaikka, sen koostumus, ja se, ettei siitä aiheudu todellista vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, jos tämä oletetaan näytetyksi toteen, eivät ole tältä osin olennaisia perusteita sen ratkaisemiseksi, onko sivukivi luokiteltava jätteeksi.

Oikeudenkäyntikulut

52 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut korkeimman hallinto-oikeuden 31.12.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Tarvekiven louhinnassa syntyvän, mahdollista myöhempää käyttöä varten varastoidun ja toistaiseksi alueelle jäävän sivukiven haltija hävittää tai aikoo hävittää sivukiven, minkä vuoksi sitä on pidettävä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettuna jätteenä.**

2) **Sivukiven varastointipaikka, sen koostumus, ja se, ettei siitä aiheudu todellista vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, jos tämä oletetaan näytetyksi toteen, eivät ole tältä osin olennaisia perusteita sen ratkaisemiseksi, onko sivukivi luokiteltava jätteeksi.**

Macken Puissochet Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä huhtikuuta 2002.

R. Grass F. Macken

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja