YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-263/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 23.6.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Konstantinidis ja L. Cimaglia, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

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

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.2.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32; jäljempänä

direktiivi), 1 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa verotusta, yksityistämistä ja lääkekustannusten hillitsemistä sekä epäsuotuisten alueiden talouden tukemista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 8.7.2002 annetun lain nro 138 (GURI nro 158, 8.7.2002), josta on muutoksen jälkeen tullut 8.8.2002 annettu laki nro 178 (GURI, Supplemento ordinario nro 187, 10.8.2002), 14 §:n, jolla jätetään jätteistä annetun direktiivin 91/156/ETY, vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY ja pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY täytäntöönpanosta 5.2.1997 annetun asetuksen nro 22 (GURI, Supplemento ordinario nro 38, 15.2.1997; jäljempänä asetus nro 22/97) soveltamisalan ulkopuolelle yhtäältä huolehtimis- ja hyödyntämistoimiin tarkoitetut aineet, materiaalit ja tavarat, joita ei ole nimenomaisesti mainittu kyseisen asetuksen liitteissä B ja C, ja toisaalta aineet ja materiaalit, jotka ovat tuotantojäämiä ja jotka niiden haltija aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään silloin, kun ne voidaan käyttää ja käytetään uudelleen tuotantoketjussa tai kulutuksessa ilman edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, tai silloin, kun edeltävän käsittelyn jälkeen kyse ei ole jostakin saman asetuksen liitteessä C luetellusta hyödyntämistoimesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Direktiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "jätteen" käsitteellä tarkoitetaan tässä direktiivissä "mitä tahansa [tämän direktiivin] liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään".

3 Komissio teki 20.12.1993 direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta päätöksen 94/3/EY (EYVL 1994, L 5, s. 15). Tämä luettelo (jäljempänä Euroopan jäteluettelo) uusittiin päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista

jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/532/EY (EYVL L 226, s. 3). Päätöksellä 2000/532 vahvistettua Euroopan jäteluetteloa muutettiin useaan otteeseen, viimeisen kerran 23.7.2001 tehdyllä päätöksellä 2001/573/EY (EYVL L 203, s. 18). Päätöksen 2000/532 liite, johon Euroopan jäteluettelo sisältyy, alkaa johdannolla, jonka 1 kohdassa täsmennetään, että kyse on yhdenmukaistetusta luettelosta, jota tarkistetaan säännöllisesti. Mainitussa 1 kohdassa todetaan myös, että "aineen lisääminen [Euroopan jäte]luetteloon ei kuitenkaan tarkoita, että aine olisi jätettä kaikissa olosuhteissa. Ainetta on pidettävä jätteenä ainoastaan, mikäli se on direktiivin – – 1 artiklan a alakohdassa olevan jätteen määritelmän mukainen".

4 Direktiivin 1 artiklan e ja f alakohdassa määritellään jätteistä huolehtimisen ja niiden hyödyntämisen käsitteet miksi tahansa tämän direktiivin liitteissä II A ja II B säädetyiksi toiminnoiksi. Nämä liitteet mukautettiin päätöksellä 96/350 tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen.

Kansallinen säännöstö

5 Asetuksen nro 22/97 6 §:n 1 momentin a kohta on sanamuodoltaan seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan

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

– –"

6 Asetuksen nro 22/97 liitteessä A toistetaan direktiivin liitteessä I esitetty jätteiden luokkia koskeva luettelo. Lisäksi kyseisen asetuksen liitteissä B ja C luetellaan jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimet samalla tavalla kuin direktiivin liitteissä II A ja II B.

7 Lain nro 178, joka annettiin 8.8.2002, 14 §:ään (jäljempänä riidanalainen säännös), joka korvasi muutoksen jälkeen 8.7.2002 annetun lain nro 138, sisältyy asetuksen nro 22/97 6 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun jätteen käsitteen määritelmän "autenttinen tulkinta", ja siinä täsmennetään seuraavaa:

"1. – – ilmaisuja 'hävittää', 'aikoo hävittää' ja 'on velvollinen hävittämään' on tulkittava seuraavasti:

a) 'hävittää': kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla aineet, materiaalit, tai tavarat suoraan tai välillisesti saatetaan huolehdittaviksi tai hyödynnettäviksi asetuksen [nro 22/97] liitteiden B ja C mukaisesti,

b) 'aikoo hävittää': tahto saattaa aineet, materiaalit tai tavarat huolehtimis- tai hyödyntämistoimien kohteiksi asetuksen [nro 22/97] liitteiden B ja C mukaisesti,

c) 'on velvollinen hävittämään': sellainen velvollisuus saattaa materiaali, aine tai tavara hyödynnettäväksi tai huolehdittavaksi, josta säädetään laissa tai viranomaisen tekemässä päätöksessä tai joka seuraa materiaalin, aineen tai tavaran luonteesta tai siitä, että ne mainitaan asetuksen [nro 22/97] liitteessä D olevassa vaarallisten aineiden luettelossa.

2. Edellä olevia 1 momentin b ja c kohdan säännöksiä ei sovelleta tavaroihin, aineisiin tai materiaaleihin, jotka ovat jäännöksiä tuotannosta tai kulutuksesta jonkin seuraavista edellytyksistä täyttyessä:

a) niitä tosiasiallisesti ja objektiivisesti voidaan käyttää tai käytetään uudelleen samassa tai samankaltaisessa taikka erilaisessa tuotantoketjussa tai kulutuksessa ilman edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle,

b) niitä tosiasiallisesti ja objektiivisesti voidaan käyttää tai käytetään uudelleen samassa tai samankaltaisessa taikka erilaisessa tuotantoketjussa tai kulutuksessa edeltävän käsittelyn jälkeen kuitenkin niin, etteivät asetuksen [nro 22/97] liitteessä C luetellut hyödyntämistoimet ole tarpeen."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8 Koska komissio katsoi, etteivät riidanalaisella säännöksellä vahvistetut tulkintasäännöt ole direktiivin ja erityisesti sen 1 artiklan a alakohdan mukaiset, se aloitti EY 226 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

9 Koska Italian viranomaiset eivät asetetussa määräajassa vastanneet komission 18.10.2002 päivättyyn viralliseen huomautukseen, tämä lähetti 3.4.2003 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian tasavaltaa noudattamaan direktiiviä kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta.

10 Koska Italian viranomaiset kuitenkin vastasivat tällä välin – vaikkakin asetetun määräajan jälkeen – 18.10.2002 päivättyyn viralliseen huomautukseen, komissio katsoi, että mainittu perusteltu lausunto oli tässä vaiheessa vaikutukseton.

11 Koska komissio kuitenkin katsoi, ettei kyseinen vastaus ollut tyydyttävä, se lähetti 11.7.2003 Italian tasavallalle täydentävän perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota noudattamaan kyseistä lausuntoa uuden kahden kuukauden määräajan kuluessa sen vastaanottamisesta.

12 Sen jälkeen, kun Italian hallitus oli anonut mainitun kahden kuukauden määräajan jatkamista, se vastasi komission esittämiin kansallista lainsäädäntöä koskeviin huomioihin pysyvän edustuston 12.11.2003 ja 19.12.2003 päivätyillä kirjeillä.

13 Täsmentääkseen vaatimuksiaan moitteen kohteena olevan rikkomisen osalta ottaen erityisesti huomioon julkisasiamies Kokottin asiassa C-457/02, Niselli, tuomio 11.11.2004 (Kok. 2004, s. I-10853), 10.6.2004 esittämän ratkaisuehdotuksen komissio lähetti 9.7.2004 päivätyllä kirjeellä toisen täydentävän perustellun lausunnon, jossa se kehotti toistamiseen Italian tasavaltaa noudattamaan kyseistä lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

14 Italian viranomaiset vastasivat viimeksi mainittuun perusteltuun lausuntoon 29.9.2004 päivätyllä kirjeellä.

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

Kanne

Asianosaisten lausumat

16 Komissio esittää väitteensä kahdessa osassa, että Italian lainsäätäjän riidanalaisen säännöksen 1 ja 2 momentissa esittämä asetuksen nro 22/97 6 §:n 1 momentin a kohdan tulkinta on direktiivin 1 artiklan a alakohdan vastainen.

17 Ensinnäkin riidanalaisen säännöksen 1 momentin a ja b kohdassa esitetyillä viittauksilla "huolehtimiseen tai hyödyntämiseen" ja "huolehtimis- tai hyödyntämistoimiin", siltä osin kuin niihin liittyy täsmennys "asetuksen [nro 22/97] liitteiden B ja C mukaisesti", erotellaan yhtäältä yleisiksi tarkoitetut "huolehtimis- ja hyödyntämistoimet" ja toisaalta mainitun asetuksen liitteissä B ja C nimenomaisesti säädetyt huolehtimis- ja hyödyntämistoimet. Siten mitään asetuksen nro 22/97 liitteessä A tarkoitettuja materiaaleja, aineita tai tavaroita, jotka haltija käyttää, osoittaa tai aikoo osoittaa joko muihin kuin kyseisen asetuksen liitteessä B lueteltuihin huolehtimistoimiin tai muihin kuin tämän asetuksen liitteessä C lueteltuihin hyödyntämistoimiin, ei luokitella jätteeksi, eivätkä ne siis kuulu jätehuoltolainsäädännön alaisuuteen.

18 Komission mukaan kyseisellä säännöksellä näin ollen rajoitetaan lainvastaisesti jätteen käsitteen ulottuvuutta ja siten Italian jätehuoltolainsäädännön soveltamisalaa.

19 Komissio väittää toiseksi riidanalaisen säännöksen 2 momentin osalta, että kun tämän mukaan saman säännöksen 1 momentin b ja c kohdassa vahvistetun jätteen käsitteen tulkintaperusteita ei sovelleta ja kun mainitun 2 momentin a ja b kohdassa todetuilla edellytyksillä tiettyjä tuotannossa tai kulutuksessa syntyviä jäämiä ei luokitella jätteeksi, tämä merkitsee sitä, että Italian lainsäätäjä implisiittisesti hyväksyy sen, että mainittuja jäämiä pidetään kyseessä olevissa olosuhteissa jätteinä vaikka kyseisten jäämien käsittelyä koskevien edellytysten mukaan jätelainsäädäntöä ei sovelleta.

20 Komission mukaan ei voida kuitenkaan hyväksyä sitä, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään muodollisesti aineet tai esineet, joiden haltija aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään ne, vaikka niitä voidaan käyttää ja ne käytetään uudelleen tuotantoketjussa tai kulutuksessa edeltävän käsittelyn jälkeen tai ilman tarvetta tähän – ensin mainitussa tapauksessa pelkästään sillä edellytyksellä, ettei niihin kohdisteta vastaavassa liitteessä nimenomaisesti mainittuja hyödyntämistoimia – ja vaikka niillä ei aiheuteta haittaa ympäristölle, jos edeltävä käsittely puuttuu.

21 Lopuksi vastoin sitä, mitä Italian tasavalta väittää, riidanalaisella säännöksellä ei komission mukaan rajoituta pelkästään esittämään sellaisia tulkintaperusteita, joiden avulla on mahdollista selvittää, täyttyvätkö jätteeksi luokittelemisen keskeiset edellytykset, vaan sillä rajoitetaan jätteen käsitettä ja sen soveltamista erityisesti siten, että sillä poistetaan suuri osa hyödynnettävissä olevista jätteistä direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien kansallisten säännösten soveltamisen piiristä.

22 Italian tasavalta katsoo, että uudelleen käytetty materiaali ei ole jätettä silloinkaan, kun sen haltija aikoo luovuttaa sen muihin tuotantoprosesseihin. Kyseisen jäsenvaltion mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä jätteen käsitteen ulkopuolelle jätettiin nimittäin tietyin edellytyksin jopa kolmansien uudelleen tosiasiassa käyttämät materiaalit.

23 Tämän jäsenvaltion mukaan riidanalaisella säännöksellä yksilöidään arviointiperusteet, joiden avulla voidaan selvittää, hävittääkö materiaalin haltija sen, onko haltija päättänyt hävittää sen vai onko sillä velvollisuus hävittää se. Kyseisillä arviointiperusteilla, joilla tuotantoprosessin loppuvaiheessa suoritettu testi ulotetaan kyseessä olevan materiaalin tosiasialliseen ja objektiiviseen käyttöön, voidaan noudattaa edellä mainitussa asiassa Niselli annetussa tuomiossa asetettuja kahta edellytystä eli uudelleenkäytön varmuutta ja hylättyjen materiaalien sisällyttämistä jätteen käsitteen piiriin.

24 Mainittu jäsenvaltio väittää, että hylkääminen on epäsuora tapa osoittaa aine tai esine huolehtimis- tai hyödyntämistoimien kohteeksi, joten riidanalaisen säännöksen 1 momentin a kohta tosiasiassa koskee aineen tai esineen hylkäämistä.

25 Italian tasavallan mukaan riidanalaisen säännöksen 2 momentissa ei yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön taustalla olevien periaatteiden mukaisesti luokitella jätteeksi teollisuusjäämiä, joita – vaikka ne eivät olekaan pääasiallisen tuotannon kohteena – ei voida pitää jätteinä, koska ne käytetään uudelleen joko sellaisinaan ilman pyrkimystä minkäänlaisin toimin niiden "hävittämiseen" eli ilman "edeltävää käsittelyä" tai sellaisen edeltävän käsittelyn jälkeen, jossa ei ole kyse lajittelun, valikoinnin, erottelun, tiivistämisen tai seulonnan kaltaisesta täydellisestä hyödyntämisestä.

26 Riidanalaisella säännöksellä, jota on luettava kokonaisuutena, Italian lainsäätäjä on halunnut esittää positiiviset tulkintaperusteet, joiden nojalla jätteisiin voitaisiin katsoa kuuluvan materiaalit, joiden haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään ne. Italian tasavallan mukaan tiettyjen tulkintaperusteiden avulla on tarpeen esittää jätteiksi luettavien aineiden tai esineiden luettelo eikä lähteä olettamasta, että kaikki muu on jätettä paitsi aine tai esine, jonka osalta voidaan osoittaa, että haltija ei hävitä, aio hävittää tai ole velvollinen hävittämään sitä.

27 Italian tasavallan mukaan komission väite merkitsee sitä, että kaikkien ilmaisua "hävittää" koskevien täsmennysten väistämättömänä seurauksena on direktiivin soveltamisalan rajoittaminen, mikä loukkaa jäsenvaltioilla olevaa oikeutta määrittää direktiivien yksityiskohtaiset soveltamissäännöt.

28 Lopuksi Italian tasavalta on suullisessa käsittelyssä ilmoittanut, että jätehuoltotoimintaa harjoittavat Italiassa toisinaan henkilöt, jotka toimivat "laillisuuden rajoilla", joten kyseinen jäsenvaltio on pitänyt huollon varmistamiseksi parempana tukeutua jätteiden tuottajiin sen sijaan, että mainitut tuottajat antaisivat kyseisen huollon kolmansien yksiköiden hoidettavaksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Komissio esittää väitteensä ensimmäisessä osassa, että riidanalaisen säännöksen 1 momentissa edellytetyllä tulkinnalla rajoitetaan lainvastaisesti jätteen käsitettä Italian kyseistä alaa koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa, koska sillä rajataan kyseinen käsite sellaisiin materiaaleihin, joihin kohdistuu asetuksen nro 22/97 liitteissä B ja C – jotka vastaavat sanatarkasti direktiivin liitteitä II A ja II B – säädettyjä huolehtimis- tai hyödyntämistoimia ja koska sen ulkopuolelle jätetään muut, mainituissa liitteissä B ja C luettelemattomat huolehtimis- tai hyödyntämistoimet.

30 Komissio esittää kyseisen väitteen toisessa osassa, että riidanalaisen säännöksen 2 momentissa säädetyllä soveltamatta jättämisellä rajoitetaan lainvastaisesti myös mainittua jätteen käsitettä siltä osin kuin tämä soveltamatta jättäminen koskee tuotannosta tai kulutuksesta syntyviä jäämiä silloin, kun ne voidaan käyttää tai käytetään uudelleen samassa tai samankaltaisessa taikka erilaisessa tuotantoketjussa

tai kulutuksessa ilman edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle tai edeltävän käsittelyn jälkeen kuitenkin niin, etteivät asetuksen nro 22/97 liitteessä C luetellut hyödyntämistoimet ole tarpeen.

31 Kun otetaan huomioon Italian tasavallan omaksuma näkemys, jonka mukaan riidanalaista säännöstä on luettava kokonaisuutena ja että tällä pyritään selventämään "jätteen" käsitettä, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin 1 artiklan a alakohdassa, on syytä, ennen kuin komission esittämän väitteen kahta osaa tarkastellaan yhdessä, palauttaa mieleen kyseistä käsitettä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

32 Tältä osin direktiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa jätteet määritellään "miksi tahansa [tämän direktiivin] liitteessä I esitetyissä luokissa mainituksi aineeksi tai esineeksi, jonka haltija hävittää [tai] aikoo hävittää – –". Mainitussa liitteessä tarkennetaan ja kuvataan tätä määritelmää luettelolla aineista ja esineistä, jotka voidaan katsoa jätteiksi. Tämä luettelo on kuitenkin vain neuvoa-antava, koska jätteeksi luokittelu perustuu ennen kaikkea sen haltijan toimintaan ja termin "hävittää" merkitykseen (ks. vastaavasti asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, 26 kohta; asia C-1/03, Van de Walle ym., tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7613, 42 kohta ja asia C-252/05, Thames Water Utilities, tuomio 10.5.2007, Kok. 2007, s. I-3883, 24 kohta).

33 Mainittua ilmaisua "hävittää" on tulkittava ottaen huomioon direktiivin päämäärä, joka kyseisen direktiivin johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan on "ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta", mutta myös EY 174 artiklan 2 kohta. Tässä määräyksessä määrätään, että "yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle – –". Tästä seuraa, että käsitettä "hävittää" ja siten direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettua "jätteen" käsitettä

ei voida tulkita suppeasti (ks. vastaavasti erityisesti yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland ym., tuomio 15.6.2000, Kok. 2000, s. I-4475, 36–40 kohta ja em. asia Thames Water Utilities, tuomion 27 kohta).

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

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

36 Yhteisöjen tuomioistuin on siten täsmentänyt yhtäältä, että direktiivin liitteissä II A tai II B mainitun jonkin huolehtimis- tai hyödyntämistoimen toteuttamisen perusteella ei sinänsä ole mahdollista luokitella tässä toimessa tarkoitettua ainetta tai esinettä jätteeksi (ks. vastaavasti erityisesti em. asia Niselli, tuomion 36 ja 37 kohta), ja toisaalta, että jätteen käsitteen ulkopuolelle eivät jää aineet ja esineet, joita voidaan hyödyntää taloudellisesti uudelleen (ks. vastaavasti erityisesti yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3561, 47 ja 48 kohta). Direktiivillä käyttöön otetulla valvonta- ja hallintajärjestelmällä pyritään nimittäin kattamaan kaikki esineet ja aineet, jotka niiden omistaja hävittää, vaikka niillä olisi kaupallista arvoa ja niitä kerättäisiin kaupallisiin tarkoituksiin kierrätystä, talteenottoa ja uudelleenkäyttöä varten (ks. erityisesti asia C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533, 29 kohta; jäljempänä asia Palin Granit).

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

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

39 Mikäli tällainen uudelleenkäyttö kuitenkin edellyttää varastointia, joka saattaa olla pitkäaikaistakin ja josta siten aiheutuu haltijalle kustannuksia sekä josta saattaa aiheutua ympäristöhaittoja, joita direktiivillä nimenomaisesti pyritään rajoittamaan, uudelleenkäyttöä ei voida pitää varmana, ja se on mahdollista ainoastaan suhteellisen pitkän ajan kuluttua, minkä vuoksi kyseessä olevaa ainetta on lähtökohtaisesti pidettävä jätteenä (ks. vastaavasti em. asia Palin Granit, tuomion 38 kohta ja em. asia AvestaPolarit Chrome, tuomion 39 kohta).

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

41 Koska direktiivissä ei kuitenkaan tarjota yhtäkään ratkaisevaa perustetta sen määrittämiseksi, tahtooko haltija hävittää tietyn aineen tai esineen, yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat vapaasti valita täytäntöönpanemissaan direktiiveissä määriteltyjen eri seikkojen todistelukeinot, kunhan tällä ei heikennetä yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta (ks. em. yhdistetyt asiat ARCO Chemie Nederland ym., tuomion 41 kohta ja em. asia Niselli, tuomion 34 kohta). Siten jäsenvaltiot voivat esimerkiksi määrittää eri jäteluokat erityisesti jätehuollon järjestämisen ja valvonnan helpottamiseksi, kunhan direktiivistä tai muista yhteisön oikeuden jätteitä koskevista säännöksistä johtuvia velvoitteita noudatetaan ja kunhan direktiivistä johtuvien velvollisuuksien täytäntöönpanemiseksi annettujen säädöstekstien soveltamisalan ulkopuolelle mahdollisesti jäävät luokat ovat direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisia (ks. vastaavasti asia C-62/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.12.2004, 12 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

42 Nyt esillä olevassa asiassa on riidatonta yhtäältä se, että riidanalaisen säännöksen 1 momentin nojalla osoitukseksi aineen tai esineen direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta "hävittämisestä", "hävittämisaikomuksesta" tai "hävittämisvelvollisuudesta" katsotaan yksin se, että tämä aine tai esine on tarkoitettu suoraan tai välillisesti asetuksen nro 22/97 liitteissä B ja C mainittuihin huolehtimis- tai hyödyntämistoimiin, ja toisaalta se, että mainitut liitteet B ja C vastaavat sanatarkasti direktiivin liitteitä II A ja II B.

43 Kuten tämän tuomion 36 kohdassa on kuitenkin palautettu mieleen, direktiivin liitteessä II A tai II B mainitun jonkin huolehtimis- tai hyödyntämistoimen toteuttamisen perusteella ei sinänsä ole mahdollista luokitella tässä toimessa tarkoitettua ainetta tai esinettä jätteeksi.

44 Koska yhtäältä aineen tai esineen hävittämistoimenpide määritellään riidanalaisen säännöksen 1 momentissa edellytetyssä tulkinnassa yksinomaan sillä perusteella, onko kyse asetuksen nro 22/97 liitteessä B tai C mainitun huolehtimis- tai hyödyntämistoimen toteuttamisesta, tämä tulkinta johtaa siihen, että jätteeksi luokittelu riippuu toimesta, joka sellaisenaan voidaan luokitella huolehtimiseksi tai hyödyntämiseksi ainoastaan silloin, kun kyse on jätteestä, joten tämä tulkinta ei näin ollen todellisuudessa tarjoa minkäänlaista tarkennusta jätteen käsitteen osalta. Siten kyseistä tulkintaa noudatettaessa kaikkia aineita tai esineitä, joihin kohdistetaan direktiivin liitteessä II A tai II B mainittuja toimia, on pidettävä jätteenä, joten tämä tulkinta johtaisi siihen, että jätteenä pidettäisiin sellaisia aineita tai esineitä, jotka eivät ole mainitussa direktiivissä tarkoitettua jätettä (ks. vastaavasti em. asia Niselli, tuomion 36 ja 37 kohta).

45 Toisaalta tämän tuomion 42 kohdassa esitetty tulkinta merkitsee, että aine tai esine, jonka sen haltija hävittää muulla kuin direktiivin liitteessä II A tai II B mainitulla tavalla, ei ole jätettä, joten myös tämä rajoittaa jätteen käsitettä, sellaisena kuin se ilmenee direktiivin 1 artiklan a alakohdasta. Siten tämän tulkinnan mukaisesti ainetta tai esinettä, johon ei kohdistu huolehtimis- tai hyödyntämisvelvollisuutta ja jonka sen haltija hävittää ainoastaan hylkäämällä kohdistamatta siihen tällaista toimenpidettä, ei olisi pidettävä jätteenä, vaikka kyseessä olisikin direktiivissä tarkoitettu jäte (ks. vastaavasti em. asia Niselli, 38 kohta).

46 Tältä osin Italian tasavallan tämän tuomion 24 kohdassa esittämää väitettä, jonka mukaan riidanalaisen säännöksen 1 momentin a kohta koskisi tosiasiassa aineen tai esineen hylkäämistä, ei voida hyväksyä. Vaikka mainitun kohdan kyseinen tulkinta hyväksytäänkin kansallisessa oikeudessa, riidanalaisella säännöksellä ei voida täysin varmistaa direktiivin soveltamista, koska kyseinen säännös ei tältä osin ole selkeä ja täsmällinen.

47 Riidatonta on myös, että riidanalaisen säännöksen 2 momentissa esitetty täsmennys tarkoittaa, että jotta tuotannossa tai kulutuksessa syntyvää jäännöstä ei luokiteltaisi jätteeksi, on riittävää, että se käytetään tai voidaan käyttää uudelleen koko tuotanto-

tai kulutusketjussa joko ilman minkäänlaista edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle tai edeltävän käsittelyn jälkeen silloin, kun kyse ei ole jostakin asetuksen nro 22/97 liitteessä C, joka vastaa sanatarkasti direktiivin liitettä II B, luetelluista hyödyntämistoimista.

48 Tämä toteamus ei kuitenkaan ole tämän tuomion 33–39 kohdassa mieleen palautetussa oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten mukainen. Se johtaa nimittäin siihen, ettei sellaisia tuotannossa tai kulutuksessa syntyviä jäämiä, jotka kuitenkin vastaavat direktiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettua "jätteen" määritelmää, luokitella jätteeksi.

49 Kuten tämän tuomion 34–36 kohdasta käy ilmi, erityisesti se, että aine on tuotannossa tai kulutuksessa syntyvä jäämä, on indisio siitä, että kyse on jätteestä, eikä pelkästään se seikka, että aine on tarkoitettu käytettäväksi tai se voidaan käyttää uudelleen, voi olla ratkaiseva arvioitaessa sitä, onko se jätettä vai ei.

50 Lisäksi tämän tuomion 25 kohdassa esitettyä Italian hallituksen väitettä ei voida hyväksyä. Kun otetaan huomioon tämän tuomion 35 kohdassa mieleen palautettu velvollisuus tulkita laajasti jätteen käsitettä ja tämän tuomion 34–39 kohdassa esitetyt yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat vaatimukset, esinettä, materiaalia tai raaka-ainetta, joka saadaan sellaisen valmistusprosessin tuloksena, jolla ei ole pyritty sen tuottamiseen, voidaan pitää sivutuotteena, jota haltija ei halua hävittää, ainoastaan tilanteissa, joissa esineen, materiaalin tai raaka-aineen uudelleen käyttäminen, mukaan lukien sen käyttäminen muun kuin sen tuottaneen taloudellisen toimijan tarpeita varten, ei ole pelkästään mahdollista vaan varmaa, ei edellytä edeltävää käsittelyä ja tapahtuu kiinteänä osana tuotanto- tai käyttöprosessia.

51 Lopuksi Italian tasavallan suullisessa käsittelyssä esittämien niiden huomautusten osalta, jotka koskevat sitä, että jätehuoltoalalla työskentelee henkilöitä, jotka toimivat "laillisuuden rajoilla", riittää, kun todetaan, että tällä seikalla, olettaen, että se pitää paikkansa, ei voida perustella sitä, ettei kyseinen jäsenvaltio noudata direktiivistä johtuvia velvoitteitaan.

52 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, komission kanne on hyväksyttävä.

53 Näin ollen on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa 8.7.2002 annetun lain nro 138, josta on muutoksen jälkeen tullut 8.8.2002 annettu laki nro 178, 14 §:n, jolla jätetään asetuksen nro 22/97 soveltamisalan ulkopuolelle yhtäältä huolehtimis- ja hyödyntämistoimiin tarkoitetut aineet, materiaalit ja tavarat, joita ei ole nimenomaisesti mainittu kyseisen asetuksen liitteissä B ja C, ja toisaalta aineet ja materiaalit, jotka ovat tuotantojäämiä ja jotka niiden haltija aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään silloin, kun ne voidaan käyttää ja käytetään uudelleen tuotantoketjussa tai kulutuksessa ilman edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, tai silloin, kun edeltävän käsittelyn jälkeen kyse ei ole jostakin saman asetuksen liitteessä C luetellusta hyödyntämistoimesta.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY ja 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY, 1 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa verotusta, yksityistämistä ja lääkekustannusten hillitsemistä sekä epäsuotuisten alueiden talouden tukemista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 8.7.2002 annetun lain nro 138, josta on muutoksen jälkeen tullut 8.8.2002 annettu laki nro 178, 14 §:n, jolla jätetään jätteistä annetun direktiivin 91/156/ETY, vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY ja pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY täytäntöönpanosta 5.2.1997 annetun asetuksen nro 22 soveltamisalan ulkopuolelle yhtäältä huolehtimis- ja hyödyntämistoimiin tarkoitetut aineet, materiaalit ja tavarat, joita ei ole nimenomaisesti mainittu kyseisen asetuksen liitteissä B ja C, ja toisaalta aineet ja materiaalit, jotka ovat tuotantojäämiä ja jotka niiden haltija aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään silloin, kun ne voidaan käyttää ja käytetään uudelleen tuotantoketjussa tai kulutuksessa ilman edeltävää käsittelyä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, tai silloin, kun edeltävän käsittelyn jälkeen kyse ei ole jostakin saman asetuksen liitteessä C luetellusta hyödyntämistoimesta.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset