JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
17 päivänä tammikuuta 2002 [1]

1. Esillä olevassa asiassa Suomen korkein hallinto-oikeus on pyytänyt, että yhteisöjen tuomioistuin osoittaa ne seikat, joita on pidettävä merkityksellisinä päätettäessä siitä, onko graniitin louhinnassa syntyvää sivukiveä pidettävä tietyissä olosuhteissa direktiivissä 75/442/ETY [2] tarkoitettuna jätteenä.

Jätedirektiivi

2. Direktiivin 75/442/ETY kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että "kaikkien jätteistä huolehtimiseen liittyvien säännösten keskeisenä tavoitteena olisi oltava ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta".

3. Direktiivin 91/156/ETY, [3] jolla muutettiin direktiiviä 75/442/ETY ja jolla korvattiin sen olennaiset säännökset, ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "muutokset perustuvat korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun".

4. Direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna, (jäljempänä jätedirektiivi) 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".

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

6. Jätedirektiivin liitteessä I "Jätteiden luokat" olevassa Q 11 kohdassa mainitaan "raaka-aineiden louhimisen ja työstämisen jäännöstuotteet (esimerkiksi kaivosjätteet, öljykenttien lietteet jne.)". Sen viimeisessä Q 16 kohdassa mainitaan "kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin".

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

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

3 — 18.3.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

7. Jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa säädetään myös siitä, että komissio laatii luettelon jätteistä, jotka kuuluvat liitteessä I lueteltuihin luokkiin. Yksityiskohtainen luettelo jätteistä, joka tunnetaan Euroopan jäteluettelona, vahvistettiin komission päätöksellä 94/3/EY. [4] Vaikka luettelossa todetaan, [5] 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, mainittakoon kuitenkin, että sen ensimmäisen luokan 01 00 00 otsikko on "Kaivosten ja louhosten tutkimisesta ja hyödyntämisestä sekä mineraalien rikastuksesta ja jatkokäsittelystä syntyvät jätteet". [6]

8. Jätedirektiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

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

9. Jätedirektiivin mukaan huolehtimisella tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä II A mainittuja toimintoja [7] ja hyödyntämisellä mitä tahansa liitteessä II B mainittuja toimintoja. [8]

4 — 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). Luettelo on liitetty päätökseen. Päätös kumottiin 1.1.2002 ja korvattiin 3.5.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/532/EY (EYVL L 226, s. 3), jonka liite on otsikoitu seuraavasti: "Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukainen jäteluettelo" (vuoden 2002 jäteluettelo).

5 — Alkuhuomautuksen 3 kohta (vuoden 2002 jäteluettelon alkuhuomautuksen 1 kohta).

6 — Vuoden 2002 jäteluettelossa vastaavasti: "Kaivosten ja louhosten tutkimisessa ja hyödyntämisessä sekä mineraalien rikastuksessa ja jatkokäsittelyssä syntyvät jätteet".

7 — Jätedirektiivin 1 artiklan e alakohta.

8 — Jätedirektiivin 1 artiklan f alakohta.

10. Jätedirektiivin liitteen II A otsikkona on "Huolehtimistoimet" ja liitteen II B otsikkona "Hyödyntämistoimet". [9]

11. Liitteessä II A on kohta D 1 "Sijoittaminen maahan tai maan päälle (esimerkiksi kaatopaikoille)" ja kohta D 12 "Pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)" ja kohta D 15 "Varastoiminen ennen toimittamista johonkin toimista D 1—D 14 (lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen syntypaikalla ennen poiskuljetusta)".

12. Liitteessä II B on kohta R 5 "Muiden [10] epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto" ja kohta R 13 "Jätteen varastoiminen ennen sen toimittamista johonkin toimista R 1—R 12 (lukuun ottamatta väliaikaista varastointia jätteen syntypaikalla ennen poiskuljetusta)".

13. Jätedirektiivissä jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että jokainen jätteen haltija antaa jätteet jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia, tai hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen tämän direktiivin säännöksiä. [11] Laitosten, jotka suorittavat huolehtimis- tai hyödyntämistoimia, on saatava tähän lupa. [12] Huolehtimista koskeviin lupiin "voidaan liittää ehtoja ja velvoitteita tai luvat voidaan evätä — — , jos aiottu huolehtimismenetelmä ei ole ympäristönsuojelun kannalta hyväksyttävä". [13]

Oikeudenkäynti pääasiassa ja esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

14. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan tiettyjä hankkeita varten tarvitaan ympäristölupa. Suomalainen yhtiö, Palin Granit Oy haki ympäristölupaa Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitukselta (jäljempänä kuntayhtymän hallitus) kivenlouhimoa varten. Hakemuksen mukaan louhinnan seurauksena syntyvä sivukivi — vuosittain noin 50 000 kuutiometriä eli 65—80 % irrotettavasta kokonaiskiviainesmäärästä — varastoidaan louhimoalueen viereiselle alueelle. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että sivukivi oli kooltaan tai muodoltaan sellaista, ettei sitä voida käyttää samalla tavoin kuin louhittua, myytäväksi tarkoitettua tarvekiveä.

15. Hakemuksen mukaan 7,2 hehtaarin suuruista aluetta käytettiin jo varastointiin, mutta sillä oli vielä tilaa 700 000 kuutiometrin suuruiselle ainesmäärälle. Sivukivi käytettäisiin louhosalueen sivu-

9 — Liitteet korvattiin direktiivin 17 ja 18 artiklan mukaisesti 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

10 — Eli muut kuin metallit ja metalliyhdisteet, jotka on mainittu edellisessä kohdassa.

11 — Jätedirektiivin 8 artikla.

12 — Jätedirektiivin 9 artiklan 1 kohta ja 10 artikla.

13 — Jätedirektiivin 9 artiklan 2 kohta.

penkereisiin, louhoksen luiskaamiseen, maisemointiin sekä muulla tavoin, kuten murskeena [14] tai maantäyttömateriaalina. Lupa myönnettiin hakemuksen mukaisesti.

16. Turun ja Porin lääninhallituksen valituksesta Turun ja Porin lääninoikeus kumosi kuntayhtymän hallituksen päätöksen myöntää ympäristölupa. Lääninoikeus katsoi, että sivukiveä on pidettävä jätteenä, joten alueelle muodostuu teollisuusjätteen kaatopaikka. Lääninoikeus katsoi siis, että toimivalta hakemuksen käsittelylle kuului kansallisen lainsäädännön mukaan alueelliselle ympäristökeskukselle eikä kunnalliselle viranomaiselle, ja siirsi tällä perusteella lupahakemuksen käsittelyn Lounais-Suomen ympäristökeskukselle (jäljempänä ympäristökeskus).

17. Palin Granit ja kuntayhtymän hallitus valittivat lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatien päätöksen kumoamista sillä perusteella, ettei sivukiveä ole pidettävä siinä kansallisessa lainsäädännössä, jolla jätedirektiivi pantiin täytäntöön, [15] tarkoitettuna jätteenä, eikä sen varastointi näin muodosta kaatopaikkaa, minkä vuoksi kuntayhtymän hallituksella oli niiden mukaan toimivalta ratkaista hakemus.

18. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä on siis kysymys siitä, mikä hallintoviranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan ympäristölupahakemusta koskevan asian. Korkein hallinto-oikeus esittää ennakkoratkaisupyynnössään, että tämän kysymyksen ratkaiseminen riippuu siitä, onko louhinnasta syntyvää sivukiveä pidettävä asiassa vallitsevissa olosuhteissa jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteenä. Palin Granit esitti korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolme perustelua sen väitteensä tueksi, jonka mukaan sivukiveä ei ole pidettävä jätteenä.

19. Palin Granit painotti ensiksi sitä, että sivukivi muodostuu pääosin erilaisista graniiteista. Se on mineraalikoostumukseltaan aivan samanlainen kuin alustansa kallioperä. Se ei säilytysajastaan tai -tavastaan riippumatta koskaan muuta olomuotoaan ja se on ihmisten ja ympäristön kannalta vaaratonta.

20. Tämän lisäksi se huomautti, että sivukivi voidaan kaivostoiminnan sivutuotteista poiketen käyttää sellaisenaan uudel-

14 — Mursketta käytetään muun muassa satamien ja aallonmurtajien rakentamisessa.

15 — Jätelaki 1072/1993.

leen ilman erityisiä hyödyntämistoimia esimerkiksi maantäytössä ja aallonmurtajissa.

21. Lopuksi se totesi vielä, että sivukivi on varastoitu louhimispaikan välittömään läheisyyteen, sen viereiselle alueelle myöhempää käyttöä varten.

22. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole suoraan ratkaistu kysymystä siitä, onko sivukivi nämä tekijät huomioon ottaen jätettä, minkä vuoksi se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"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?"

23. Kuntayhtymän hallitus, Suomen hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Asiassa ei pidetty suullista käsittelyä.

Arviointi

24. Vaikka jäte on määritelty jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa miksi tahansa aineeksi tai esineeksi, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään, määritelmä ei ole täydellinen, vaan riippuu vuorostaan siitä, mikä merkitys annetaan hävittämiselle, jota direktiivissä ei ole määritelty. Lukuisissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa on käsitelty yleisesti jätteen käsitettä ja erityisesti hävittämisen käsitettä. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei olekaan vahvistanut täysin tyhjentävää jätteen määritelmää, sen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa seuraavat periaatteet.

25. Hävittämisen käsitettä tulkittaessa on ensisijaisesti otettava huomioon direktiivin tavoite eli ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyn, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta [16] sekä EY 174 artiklan 2 kohta, jonka mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin. Jätteen käsitettä ei siis voida tulkita suppeasti. [17] Se, onko todellisuudessa kyse direktiivissä tarkoitetusta jätteestä, on kuitenkin selvitettävä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella siten, että direktiivin tavoite otetaan huomioon ja varotaan vaarantamasta sen tehoa. [18]

26. Vaikka hävittämisen käsite sisältääkin aineesta tai esineestä huolehtimisen tai sen hyödyntämisen, [19] siitä, että aineeseen kohdistetaan direktiivin liitteessä II B [20] mainittu toimenpide, ei voida päätellä, että kyseessä olisi kyseisen aineen hävittäminen ja että sitä olisi tästä syystä pidettävä direktiivissä tarkoitettuna jätteenä. [21] Tietyt seikat voivat sitä vastoin olla indisioita direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta hävittämisestä, hävittämisaikomuksesta tai hävittämisvelvollisuudesta. Tilanne on tällainen erityisesti silloin, kun käytetty aine on tuotantoprosessissa syntyvä jäämä. [22]

16 — Direktiivin kolmas perustelukappale, lainaus edellä 2 kohdassa.

17 — Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4475, 36—40 kohta). Mainittakoon tässä, että tuomio asiassa ARCO annettiin vasta nyt esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen.

18 — Em. asia ARCO, tuomion 73, 88 ja 97 kohta.

19 — Em. asia ARCO, tuomion 47 kohta.

20 — Tai vastaavasti liitteessä II A.

21 — Em. asia ARCO, tuomion 51 kohta.

22 — Em. asia ARCO, tuomion 83—87 kohta.

27. Lisäksi jätteen käsitteen alaan voivat kuulua aineet ja esineet, jotka voidaan käyttää taloudellisesti uudelleen.[23] Sen alaan voivat samalla tavoin kuulua myös sellaiset aineet ja esineet, joita voidaan hyödyntää ilman huomattavia muutoksia ympäristöhygieenisesti vastuullisella tavalla: tällaisen aineen käyttämisen ympäristövaikutukset eivät millään tavalla vaikuta sen luokittelemiseen jätteeksi. Yleisemminkin aineen käsittely- tai käyttömenetelmä ei ratkaise sitä, onko ainetta pidettävä jätteenä, koska jäte on määritelty direktiivin 1 artiklan a alakohdassa esineeksi tai aineeksi, jonka sen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään.[24]

28. Lopuksi on todettava, että se, että aine katsotaan uudelleen käytettäväksi jäämäksi kun varmuutta uudelleen käytöstä ei ole, ei merkitse sitä, ettei aine kuulu direktiivin soveltamisalaan.[25]

29. Esillä olevassa asiassa on kyse graniittilouhoksen jäännöstuotteista, jotka varastoidaan tietylle alueelle myöhempää käyttöä varten — joko niin, että ne käytetään melko pian louhoksen maisemointiin tai myöhemmin sikäli kuin niitä saatetaan käyttää murskeena tai maantäyttöaineena —, tai (näin voidaan päätellä ennakkoratkaisukysymyksen perusteella) ellei käyttö toteudu, jäännöstuotteet varastoidaan ennalta määräämättömäksi ajaksi.

30. Suomen hallitus katsoo, että tarvekivenlouhinnassa syntyvää sivukiveä ei ole pidettävä direktiivissä tarkoitettuna jätteenä, silloin kun sen käyttö on osa tuotantoprosessia ja se käytetään välittömästi ilman, että siihen kohdistettaisiin hyödyntämis- tai huolehtimistoimia.

31. Komissio katsoo, että asian tosiseikkojen perusteella sivukiveä on pidettävä direktiivissä tarkoitettuna jätteenä, koska siihen kohdistetaan direktiivin liitteissä II A ja II B tarkoitettuja huolehtimis- ja hyödyntämistoimia ja koska se on sivutuote, jolla ei ole välitöntä käyttöä.

32. Huomautukset esitettiin yhteisöjen tuomioistuimelle ennen kuin se oli antanut tuomionsa asiassa ARCO,[26] minkä vuoksi ne eivät anna täydellistä kuvaa asian kannalta olennaisesta oikeuskäytännöstä.

33. Siitä, että jäännöstuotteet jäävät alueelle määräämättömäksi ajaksi, voidaan

23 — Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti, tuomio 28.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1461, tuomion 9 kohta).

24 — Em. asia ARCO, tuomion 64—66 kohta.

25 — 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, 53 ja 54 kohta); ks. myös julkisasiamies Jacobsin asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

26 — Mainittu alaviitteessä 17.

päätellä, että ne on hävitetty, eli että ne ovat jätettä. Huomattavan suuren sivukivimäärän sijoittaminen ja varastoiminen — kuten Suomen hallitus toteaa — aiheuttaa melu-, pöly- ja maaseutua vahingoittavia maisemahaittoja. Direktiivillä pyritään nimenomaisesti estämään juuri tämän tyyppisten haittojen syntyminen. [27]

34. On mahdollista esittää, että sivukiven sijoittamistoimea ei ole katsottu hävittämiseksi sillä perusteella, että jäännöstuotteiden tuottaja ei sijoittamishetkellä tiedä, käytetäänkö ne myöhemmin vai ei. On kuitenkin muistettava, että jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa omaksutun jätekäsitteen alaan kuuluvat ne aineet tai esineet, jotka niiden haltija *aikoo* hävittää. Haltijan, joka aikoo jättää määrättömäksi ajaksi alueelle sijoittamansa sivukiven, jota ei ole muulla tavalla käytetty, on katsottava täyttävän tämän edellytyksen, vaikka hän ei sijoittamishetkellä kykenekään osoittamaan, mikä osa sivukivestä jää alueelle ja mikä osa käytetään. Muunlainen tulkinta olisi selkeästi direktiivin tavoitteiden ja EY 174 artiklan 2 kohdassa määrättyjen yhteisön ympäristöpolitiikan päämäärien vastainen ja saattaisi vakavasti vaarantaa direktiivin tehon.

35. Edellä esitettyjen huomioiden perusteella voidaan siis todeta, että tällä tavoin ennalta määräämättömäksi ajaksi sijoitettu sivukivi on katsottava direktiivissä tarkoitetuksi jätteeksi. Tällaista sijoittamista voidaan pitää jätedirektiivin liitteessä II A olevassa D 1 kohdassa "Sijoittaminen maahan tai maan alle (esimerkiksi kaatopaikoille)" tarkoitettuna tai D 12 kohdassa "Pysyvä varastointi (esimerkiksi säiliöiden sijoittaminen kaivokseen)" tarkoitettuna huolehtimisena, eli näin toimena, joka edellyttää jätedirektiivin 9 artiklassa tarkoitettua lupaa.

36. Sellaisten jäännöstuotteiden osalta, jotka varastoidaan myöhempää käyttöä varten, jätedirektiivin tavoitteen voidaan katsoa edellyttävän, että niitä on myös pidettävä aineena tai esineinä, jotka niiden haltija hävittää tai aikoo hävittää. Komissio toteaa erityisesti tältä osin, että koska takeita ei ole siitä, että kyseiset jäännöstuotteet käytetään myöhemmin, ne kuuluvat yhteisön jätelainsäädännön soveltamisalaan. [28] Ja vaikka jäännöstuotteet käytettäisiinkin myöhemmin, niiden sijoittamisesta myöhemmän käytön varalta aiheutuu mitä todennäköisimmin saman tyyppisiä ympäristöhaittoja, kuten melu- ja pölyhaittoja sekä vaaraa maaseudun vahingoittamisesta direktiivin 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla, kuin jos jäännöstuotteet olisi sijoitettu määräämättömäksi ajaksi.

37. Sivukiven mahdollisina käyttökohteina voi olla louhoksen sivupenkereiden rakentaminen, luiskaaminen ja louhosalueen maisemointi, tai sivukivi voidaan käyttää murskeena (esimerkiksi satamien ja aallonmurtajien rakentamisessa) ja maantäyt-

27 — Direktiivin 4 artikla, ks. edellä 8 kohta.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Tombesi, tuomion 53 ja 54 kohta, joita koskeva yhteenveto on edellä 28 kohdassa.

tömateriaalina. Nämä käyttötavat voivat olla joko huolehtimis- tai hyödyntämistoimia siitä riippuen, mitä kulloinkin on pidettävä toimen pääasiallisena tarkoituksena, ja erityisesti siitä, olisiko näiden toimien toteuttamiseksi käytettävä jotakin muuta ainetta, ellei kyseistä jäännöstuotetta olisi, syistä, jotka eivät liity jätteen varastointiin. [29]

38. Sivukiven varastointi alueelle myöhempää käyttöä varten on sellaisenaan liitteessä II A olevassa D 15 kohdassa tai liitteessä II B olevassa R 13 kohdassa tarkoitettu huolehtimis- tai hyödyntämistoimi. [30]

39. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee tiettyjä pääasiaan liittyviä erityisiä seikkoja ja kysyy, onko niillä merkitystä sen kannalta, onko louhinnassa syntyvää sivukiveä pidettävä direktiivissä tarkoitettuna jätteenä.

40. Ensiksi se kysyy, onko sillä merkitystä, että sivukivi on varastoitu louhosalueen viereiselle alueelle odottamaan myöhempää käyttöä, ja onko sillä seikalla, varastoidaanko sivukivi louhimisalueelle, sen viereiselle alueelle tai kauemmas, ylipäänsä merkitystä.

41. Edellä on jo todettu, että sivukiven varastointi myöhemmän käytön varalta ei sinällään estä sen katsomista jätteeksi. Suomen hallitus ja komissio ovat tästä samaa mieltä.

42. Direktiivissä ei ole mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin ajatella, että varastointialueen sijainti vaikuttaisi sivukiven luokittelemiseen jätteeksi, olipa kivi varastoitu varsinaiselle louhimisalueelle tai jollekin muulle lähempänä tai kauempana sijaitsevalle alueelle. Se, onko sivukivi jätettä, riippuu ainoastaan siitä, onko se katsottava hävitetyksi. Olisi täysin direktiivin tavoitteiden vastaista, kuten Suomen hallitus toteaa, jos jäännöstuotteiden tuottaja voisi pelkästään varastoimalla jäännöstuotteet tiettyyn paikkaan varmistaa sen, ettei jätelainsäädäntöä sovelleta sen toimiin.

43. Varastointipaikan sijainti voi kuitenkin joissakin tapauksissa, kuten Suomen hallitus huomauttaa, olla ratkaisevaa sen kannalta, edellytetäänkö varastoinnilta lupaa, koska liitteessä II A olevan D 15 kohdan ja

29 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-6/00, A.S.A. Abfall Service, 15.11.2001, erityisesti 76—89 kohta.

30 — Ks. edellä 11 ja 12 kohta.

liitteessä II B olevan R 13 kohdan [31] perusteella voidaan päätellä, että väliaikainen varastointi jätteen syntypaikalle ennen sen poiskuljetusta huolehtimis- tai hyödyntämistoimia varten ei ole huolehtimis- tai hyödyntämistoimi eikä se näin ollen edellytä direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettua lupaa. [32]

44. Toiseksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, onko sillä merkitystä, että i) sivukivi on koostumukseltaan samanlainen kuin se kallioperä, josta se on louhittu, ja että ii) sivukivi ei säilytysajastaan tai säilytystavastaan riippumatta muuta koostumustaan.

45. Myöskään näillä sivukiven ominaisuuksilla ei ole merkitystä luokiteltaessa sitä jätteeksi, vaikka yleisemmällä tasolla, kuten komissio ja Suomen hallitus toteavat, aineen koostumus voi olla ratkaisevaa siltä osin, onko aine vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/689/ETY tarkoitettua vaarallista jätettä. [33] Vastaavasti saattaa olla tilanteita, joissa aineen koostumuksella on merkitystä sen ratkaisemiseksi, onko aine hävitetty, onko se aiottu hävittää tai onko haltijalla velvollisuus hävittää se. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa ARCO, [34] jos aine on jäämä, jonka koostumus ei sovellu tarkoitukseen, johon sitä käytetään, tai jos sitä on käytettävä erityistä varovaisuutta noudattaen sen vuoksi, että sen koostumus on vaaraksi ympäristölle, voidaan tätä pitää indisiona hävittämisestä.

46. Direktiivissä ei ole säännöksiä, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että aineen koostumus ratkaisisi yleisesti sen, onko se jätettä. Direktiivin 1 artiklan a alakohdassa viitataan *mihin tahansa* liitteessä I esitetyissä luokissa mainittuun *aineeseen tai esineeseen*, ja liitteessä on kaikki muut aineet ja esineet kattava luokka, joka koskee mitä tahansa *materiaaleja, aineita tai tuotteita*. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on selvää, että jätteen käsitettä ei voida tulkita suppeasti. [35] Erityisesti tietyt direktiivin liitteessä I mainitut jäteluokat osoittavat, että jäännöstuotteet, jotka ovat koostumukseltaan samanlaisia kuin aine, josta ne ovat peräisin, voivat olla jätettä: katso esimerkiksi Q 10 kohta, johon kuuluvat koneistuksen/viimeistelyn jäännöstuotteet, ja Q 11 kohta, johon kuuluvat raaka-aineiden louhimisen jäännöstuotteet. Tähän tulokseen voidaan tulla myös tiettyjen Euroopan jäteluettelossa yksilöityjen jäteluokkien perusteella: katso esimerkiksi kohdassa 01 01 00 (malmien louhinnasta syntyvät jätteet), kohdassa 01 04 01 (sorajätteet ja kivimurske), kohdassa 01 04 06 (kivien leikkaus- ja sahausjätteet), kohdassa 03 01 00 (puunjalostuksesta sekä levyjen ja huonekalujen tuotannosta syn-

31 — Lainaus edellä 11 ja 12 kohdassa.
32 — Ks. edellä 13 kohta.
33 — EYVL 1991, L 377, s. 20.
34 — Mainittu edellä alaviitteessä 17, tuomion 87 kohta.
35 — Ks. edellä 25 kohta.

tyvät jätteet), kohdassa 04 00 00 (nahka- ja tekstiiliteollisuudesta syntyvät jätteet), kohdassa 10 11 00 (lasinvalmistuksesta ja lasituotteista syntyvät jätteet), kohdassa 12 01 00 (jätteet muovauksesta (taonta, hitsaus, puristus, venytys, sorvaus, leikkaus ja jyrsintä)) ja kohdassa 17 00 00 (rakentamisesta ja purkamisesta syntyvät jätteet (mukaan lukien tienrakennus)) mainitut jätteet.[36] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin oli asiassa Tombesi[37] antamassaan tuomiossa valmis hyväksymään, että marmorimurska oli jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä.

47. Jätedirektiivissä ei myöskään ole mitään, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että tietyn aineen pysyvyys merkitsee, ettei se ole jätettä. Kuten komissio toteaa, paljon tärkeämpää saattaa olla varmistaa se, että sellainen jäännöstuote, joka säilyy määräämättömän ajan, hyödynnetään tai siitä huolehditaan asianmukaisesti. Tälle tulkinnalle saadaan tukea yhteisöjen tuomioistuimen jätedirektiivin jätekäsitteestä omaksumasta laajasta tulkinnasta ja Euroopan jäteluettelossa käytetyistä jäteluokista, kuten kohta 01 00 00 (kaivosten ja louhosten tutkimisesta ja hyödyntämisestä sekä mineraalien rikastuksesta ja jatkokäsittelystä syntyvät jätteet), joka kattaa useita eri kiviaines- ja kivityyppejä, ja kohta 10 11 02 (lasijätteet).[38]

48. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy tämän jälkeen, onko sillä merkitystä, että sivukivi on ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta vaaratonta, ja onko ylipäänsä sivukiven mahdolliselle vaikutukselle terveydelle ja ympäristölle annettava merkitystä arvioitaessa sitä, onko sivukivi jätettä.

49. On selvää, ettei myöskään näillä tekijöillä ole merkitystä siltä osin, kuuluuko sivukivi jätekäsitteen alaan. Tässä yhteydessä voidaan jälleen kerran viitata jätedirektiivin 1 artiklan a alakohdassa ja liitteessä I omaksutun jätemääritelmän kaiken kattavaan luonteeseen. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin onkin asianmukaisesti todennut, että kyseessä olevat jäännöstuotteet ovat vaarattomia ihmisten terveydelle ja ympäristölle (ks. kuitenkin edellä 33 kohta), tällä ei voi olla merkitystä sen kannalta, ovatko ne jätettä, sillä tämä puolestaan riippuu, kuten jo edellä on todettu, yksinomaan siitä, hävittääkö niiden haltija ne — tai aikooko se hävittää ne tai onko sillä velvollisuus hävittää ne.

50. Lisäksi olettamus, joka näyttää olevan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja Suomen hallituksen kannan taustalla, että ainoastaan koska kyseessä on "luonnontuote" (ilmeisesti vastakohtana ihmisen valmistamalle tuotteelle), jäännöstuote ei voi olla jätettä. Tämä olettamus on selvästikin virheellinen. Monet luonnontuotteet on mainittu Euroopan jäteluettelossa (ks. erityisesti useat kohdassa 02 00 00 mainitut jätteet (maatalouden, puu-

36 — Vastaavat kohdat vuoden 2002 jäteluettelossa ovat 01 01; 01 04 08; 01 04 13; 03 01; 04; 10 11; 12 01 ja 17.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 25.

38 — Vastaavat kohdat vuoden 2002 jäteluettelossa ovat 01 ja 10 11 02.

tarhatalouden, metsästyksen, kalastuksen ja kalanviljelyn alkutuotannosta sekä elintarvikkeiden valmistuksesta ja jalostuksesta syntyvät jätteet), mitä ei voida pitää lainkaan yllättävänä. [39]

51. Jos kuitenkin kyseessä olevat jäännöstuotteet ovat vaarattomia, tulee tietenkin helpommaksi täyttää direktiivin 4 artiklan edellytys, jonka mukaan jätteet, kun ne on hävitetty, on hyödynnettävä tai niistä on huolehdittava "vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle".

52. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy vielä, onko sillä merkitystä, 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, ja erityisesti, onko tässä yhteydessä kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka varmat suunnitelmat sivukiven haltijalla on tällaisesta hyötykäytöstä ja siitä, kuinka pian se tapahtuisi sen jälkeen, kun sivukivi on sijoitettu varastointialueelle.

39 — Vuoden 2002 jäteluettelon 02 kohta.

53. Tähän kysymykseen on jo suurelta osin vastattu kieltävästi. [40] Käsittelemättä on kuitenkin se seikka, ettei sivukiveen tarvitse kohdistaa muuntamistoimenpiteitä.

54. Vaikka toteamus siitä, että sivukiveen ei tarvitse kohdistaa muuntamis- tai vastaavia toimenpiteitä, onkin oikea (tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että Suomen hallitus toteaa, että jäännöstuotteet on mahdollisesti murskattava pienemmiksi riippuen siitä, millä tavoin ne aiotaan käyttää), ei ole mitään syytä katsoa, että tämä vaikuttaisi sivukiven luokittelemiseen jätteeksi, koska tämä perustuu siihen, kuten edellä on useita kertoja todettu, hävittääkö haltija, aikooko se hävittää sen tai onko sillä velvollisuus hävittää se. Asiassa ARCO annetun yhteisöjen tuomioistuimen tuomion [41] perusteella on joka tapauksessa selvää, että se, kuinka paljon aineita on käsiteltävä niitä hyödynnettäessä tai tällaisen käsittelyn vaikutus ympäristöön, ei vaikuta millään tavoin siihen, onko ainetta pidettävä jätteenä. Jos oletetaan — tästä vaikuttaa nyt olevan kysymys —, että sivukivi on todella hävitetty tai se on ainakin aiottu hävittää, sen myöhempi käyttö, joka ei edellytä muuntamistoimenpiteitä, on joka tapauksessa jätedirektiivin liitteessä II B olevassa R 5 kohdassa "Muiden epäorgaanisten aineiden kierrätys tai talteenotto" tarkoitettua hyödyntämistä. [42]

40 — Ks. edellä 29—38 kohta.

41 — Mainittu edellä alaviitteessä 17, tuomion 65—66 kohta. Ks. edellä 27 kohta.

42 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa A.S.A. Abfall Service, ratkaisuehdotuksen 80—82 kohta.

Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) On katsottava, että tarvekiven louhinnassa syntyvä sivukivi, joka varastoidaan odottamaan mahdollista myöhempää käyttöä ja joka jää määrättömäksi ajaksi alueelle, ellei sitä käytetä, on hävitetty tai että se aiotaan hävittää, joten sitä on pidettävä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna jätteenä.

2) Sivukiven luokittelemisessa jätteeksi merkitystä ei ole a) sillä, onko se varastoitu louhimisalueelle, sen viereiselle alueelle tai kauemmas, b) sillä, että sivukivi on koostumukseltaan samanlainen kuin kallioperä, josta se on louhittu, ja sillä, ettei se säilytysajastaan tai säilytystavastaan riippumatta muuta koostumustaan, c) sillä, että se on ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta vaaratonta, eikä d) sillä, että se voidaan hyödyntää sellaisenaan ilman muuntamis- tai vastaavia toimenpiteitä.