



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
15 päivänä marraskuuta 2018¹

Yhdistetyt asiat C-487/17–C-489/17

**Alfonso Verlezza,
Riccardo Traversa,
Irene Cocco,
Francesco Rando,
Carmelina Scaglione,
Francesco Rizzi,
Antonio Giuliano,
Enrico Giuliano,
Refecta Srl,
E. Giovi Srl,
Vetreco Srl,
SE.IN Srl (C-487/17),
Carmelina Scaglione (C-488/17) ja
MAD Srl (C-489/17),
sekä muina osapuolina**

**Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma ja
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione**

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2008/98/EY – Jätteet – Päätös 2000/532/EY – Euroopan jäteluettelo – Jätteiden luokittelu – Rinnakkaisnimikkeet – Jätteet, joille voidaan antaa sekä vaarallisuutta että vaarattomuutta osoittava jättekoodi – Yhdyskuntajätteiden mekaanisesta käsittelystä peräisin olevat jätteet

1. Lähinnä kemianteollisuudesta peräisin olevien vaarallisten jätteiden osuus unionissa tuotetun jätteen kokonaismäärästä ei ole järin merkittävä, mutta siitä voi aiheutua hyvinkin suuria ympäristövaikutuksia, ellei jätehuoltoa hoideta ja valvota asianmukaisesti. Vaarallisia aineita saattaa esiintyä etenkin yhdyskuntajätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvissä jätteissä siten kuin nyt käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen taustalla olevissa riita-asioissa.

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

2. Ellen erehdy, unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa lausumaan jätteiden luokittelusta päätökseen 2000/532/EY² sisältyvässä eurooppalaisessa jäteluettelossa (jäljempänä jäteluettelo) mainittuihin *rinnakkaisnimikkeisiin*.³ Sen on annettava tulkintaohjeet, joiden avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista, ovatko Italiassa vireillä olevissa rikosoikeudellisissa menettelyissä syytettyinä olevat henkilöt syyllistyneet jätteiden laittomaan kauppaan, kun ne ovat luokitelleet vaarallisia jätteitä vaarattomiksi.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2008/98/EY⁴

3. Direktiivin 2008/98 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

- 1) ’jätteellä’ mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä;
- 2) ’vaarallisella jätteellä’ jätettä, jolla on yksi tai useampi liitteessä III lueteltu vaarallinen ominaisuus;
- –
- 6) ’jätteen haltijalla’ jätteen tuottajaa taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on;
- 7) ’kauppiaalla’ mitä tahansa yritystä, joka toimii toimeksiantajana jätteen ostossa ja sen jälkeisessä myynnissä, mukaan lukien kauppiaat, jotka eivät ota jätettä fyysisesti haltuunsa;
- 8) ’välittäjällä’ mitä tahansa yritystä, joka järjestää jätteen hyödyntämisen tai loppukäsittelyn toisten puolesta, mukaan lukien välittäjät, jotka eivät ota jätettä fyysisesti haltuunsa;
- 9) ’jätehuollolla’ jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisten toimintojen valvonta ja loppusijoituspaikkojen jälkihoito sekä kauppiaina tai välittäjänä toteutetut toimet;
- 10) ’keräyksellä’ jätteen kokoamista, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja alustava varastointi sen kuljettamiseksi jätteenkäsittelylaitokseen;

– –”

2 Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission 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 tehty komission päätös (tiedoksiannettu numerolla C(2000) 1147) (EYVL 2000, L 226, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2014 annetulla komission päätöksellä 2014/955/EU (EUVL 2014, L 370, s. 44) (jäljempänä päätös 2000/532).

3 Nämä jätteet voitaisiin lähtökohtaisesti luokitella sekä vaarallisiksi että vaarattomiksi sen mukaan, sisältävätkö ne vaarallisia aineita vai eivät.

4 Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 312, s. 3).

4. Direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Jäteluettelo”, säädetään seuraavaa:

”1. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia, ja jotka koskevat päätöksellä 2000/532/EY laaditun jäteluettelon saattamista ajan tasalle, hyväksytään 39 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Jäteluetteloon sisällytetään vaaralliset jätteet ja siinä otetaan huomioon jätteen alkuperä ja koostumus sekä tarvittaessa vaarallisten aineiden pitoisuuksien raja-arvot. Jäteluettelo on sitova siltä osin kuin on kyse vaaralliseksi jätteeksi katsottavan jätteen määrittelystä. Aineen tai esineen sisällyttäminen luetteloon ei tarkoita, että se on kaikissa tapauksissa jätettä. Aine tai esine katsotaan jätteeksi ainoastaan, jos se on 3 artiklan 1 alakohdassa olevan määritelmän mukainen.

2. Jäsenvaltio voi pitää jätettä vaarallisena jätteenä, vaikka sitä ei ole sellaiseksi merkitty jäteluetteloon, jos sillä on yksi tai useampi liitteessä III lueteltu ominaisuus. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tällaisista tapauksista komissiolle viipymättä. Niiden on sisällytettävä tapaukset 37 artiklan 1 kohdan mukaiseen kertomukseen ja annettava komissiolle kaikki asiaankuuluvat tiedot. Saatujen ilmoitusten perusteella luettelo tarkistetaan, jotta voidaan päättää sen mukauttamisesta.

3. Jos jäsenvaltio voi esittää selvityksen, joka osoittaa, että tietyllä luetteloon vaaralliseksi jätteeksi merkityllä jätteellä ei ole liitteessä III lueteltuja ominaisuuksia, se voi katsoa kyseisen jätteen olevan vaaratonta jätettä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tällaisista tapauksista komissiolle viipymättä ja esitettävä komissiolle tarvittava selvitys. Saatujen ilmoitusten perusteella luettelo tarkistetaan, jotta voidaan päättää sen mukauttamisesta.

4. Vaarallisen jätteen luokittelu vaarattomaksi jätteeksi ei voi perustua jätteen laimentamiseen tai sekoittamiseen vaarallisten aineiden alkuperäisten pitoisuuksien alentamiseksi vaaralliselle jätteelle asetettujen raja-arvojen alapuolelle.

--

6. Jäsenvaltio voi pitää jätettä vaarattomana jätteenä 1 kohdassa tarkoitettun jäteluettelon mukaisesti.

--”

5. Direktiivin 2008/98, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 1357/2014,⁵ liitteeseen III sisältyvä luettelo ominaisuuksista, jotka tekevät jätteistä vaarallisia. Testausmenetelmistä siinä säädetään seuraavaa:

”Käytettävät menetelmät on esitetty neuvoston asetuksessa (EY) N:o 440/2008 ja muissa asiaankuuluvissa [Euroopan standardointikomitean (CEN)] asiakirjoissa tai muissa kansainvälisesti tunnustetuissa testausmenetelmissä ja ohjeissa.”

2. Päätös 2000/532

6. Päätöksen 2000/532 liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 2 kohdassa (”Jätteen luokittelu vaaralliseksi”) säädetään seuraavaa:

”Kaikkien jäteluettelossa asteriskilla (*) merkittyjen jätteiden katsotaan olevan direktiivin 2008/98/EY mukaisia vaarallisia jätteitä, ellei sovelleta mainitun direktiivin 20 artiklaa.

⁵ Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY liitteen III korvaamisesta 18.12.2014 annettu komission asetus (EUVL 2014, L 365, s. 89).

Sellaisiin jätteisiin, joille voitaisiin antaa sekä vaarallisuutta että vaarattomuutta osoittava jättekoodi, sovelletaan seuraavaa:

- Yhdenmukaistetussa jäteluettelossa vaaralliseksi merkitty nimike, jossa on viitattu erityisesti tai yleisesti 'vaarallisiin aineisiin', voidaan liittää jätteeseen ainoastaan, jos jätteet sisältävät näitä vaarallisia aineita, jotka aiheuttavat sen, että jätteellä on yksi tai useampi vaaraominaisuuksista HP 1–HP 8 ja/tai HP 10–HP 15, sellaisina kuin ne on lueteltu direktiivin 2008/98/EY liitteessä III. Vaaraominaisuuden HP 9 'tartuntavaarallinen' arviointi on suoritettava jäsenvaltioiden asiaankuuluvan lainsäädännön tai viiteasiakirjojen mukaisesti.
- Vaaraominaisuutta voidaan arvioida selvittämällä aineen pitoisuus jätteessä, kuten on yksilöity direktiivin 2008/98/EY liitteessä III, tai ellei asetuksessa (EY) N:o 1272/2008 muuta yksilöidä, suorittamalla testi asetuksen (EY) N:o 440/2008 tai muiden kansainvälisesti tunnustettujen testimenetelmien ja ohjeiden mukaisesti, ottaen huomioon asetuksen (EY) N:o 1272/2008 7 artikla eläimillä ja ihmisillä suoritettavien testien osalta.

– –”

B Italian oikeus

7. Asetuksen nro 152/2006⁶ 184 §:ssä säädettiin jätteiden luokittelusta niiden alkuperän mukaan yhdyskunta- ja erityisjätteisiin. Jälkimmäiset luokiteltiin niiden vaarallisuuden mukaan vaarallisiin ja vaarattomiin jätteisiin. Muu kuin kotitalousjäte, jota pidettiin vaarallisena jätteenä, oli merkitty erikseen asteriskilla liitteessä D olevassa luettelossa.

8. Asetuksen nro 152/2006 neljännessä osassa olevassa liitteessä D säädettiin, että jätteistä on laadittava unionin oikeuden mukainen luettelo.

9. Saman asetuksen 184 §:n 4 momentin alkuperäisessä versiossa säädettiin direktiivin 75/442/ETY,⁷ direktiivin 91/689/ETY⁸ ja päätöksen 2000/532 mukaisen jäteluettelon laatimisesta ministeriöiden välisellä päätöksellä. Siinä täsmennettiin, että tulevan päätöksen antamiseen saakka sovellettaisiin 9.4.2002 annettua Ministro dell'Ambiente y de la Tutela del Territorion (ympäristöministeriö, Italia) ohjetta, joka sisältyi edellä mainittuun liitteeseen D.

10. Liitettä D muutettiin myöhemmin useaan otteeseen:

- ensinnäkin 3.12.2010 annetulla asetuksella nro 205,⁹ jossa liitteen otsikoksi merkittiin ”3.5.2000 tehdyn komission päätöksen 2000/532/EY mukainen jäteluettelo”
- toiseksi ympäristöalalla toteutettavista poikkeuksellisista ja kiireellisistä toimenpiteistä 24.3.2012 annetulla lailla nro 28¹⁰

6 Ympäristöalan säännöistä 3.4.2006 annettu asetus nro 152 (Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"; GURI nro 88, 14.4.2006, Supplemento ordinario nro 96) (jäljempänä asetus nro 152/2006).

7 Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1975, L 194, s. 47).

8 Vaarallisista jätteistä 12.12.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1991, L 377, s. 20).

9 Decreto legislativo del 3 dicembre 2010, n. 205, recante "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive" (GURI nro 288, 10.12.2010, Supplemento ordinario nro 269).

10 Testo del decreto-legge del 25 gennaio 2012, n. 2 (GURI nro 20, 25.1.2012), coordinato con la legge di conversione del 24 marzo 2012, n. 28, recante: "Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale" (GURI nro 71, 24.3.2012).

– kolmanneksi 11.8.2014 annetulla lailla nro 116,¹¹ johon sisältyi muun muassa ympäristöalalla toteutettavia kiireellisiä toimenpiteitä.

11. Viimeksi mainitulla lailla muutettiin liitteen D johdanto-osaa lisäämällä siihen perustelukappaleet, joita tarkastelen jäljempänä.¹²

12. Etelä-Italian taloudellisen kasvun edellyttämistä kiireellisistä säännöksistä (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno)¹³ 20.6.2017 annetulla asetuksella nro 91/2017, joka on ollut voimassa 21.6.2017 lähtien mutta jota ei vielä tämän ennakkoratkaisupyynnön esittämisajankohtana ollut muunnettu laiksi, 9 §:llä poistettiin asetuksen nro 152/2006 neljännessä osassa olevasta liitteestä D 1–7 kohta ja korvattiin ne seuraavalla sanamuodolla:

”Jätteiden luokittelusta huolehtii tuottaja, joka antaa niille asianmukaisen CER-koodin päätökseen 2014/955/EU ja 18.12.2014 annettuun komission asetukseen (EU) N:o 1357/2014 sisältyvien säännösten mukaisesti.”

II Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty kolmessa rikosoikeudellisessa menettelyssä, jossa noin kolmeakymmentä henkilöä syytetään asetuksen nro 152/2006 260 §:ssä tarkoitetusta jätteiden laittomaan kauppaan liittyvästä järjestäytyneestä toiminnasta.

14. Syytettyihin kuuluu kaatopaikkojen hoitajia, jätteiden varastointiyhtiöitä, ammatinharjoittajia ja analyysilaboratorioita. Näitä syytetään siitä, että nämä olisivat laittomassa tarkoituksessa luokitelleet rinnakkaisnimikkeisiin kuuluvia jätteitä vaarattomiksi toimittamalla osittaisia ja pintapuolisia analyyseja, jotka eivät olleet tyhjentyviä. Kyseiset jätteet käsiteltiin kaatopaikoilla vaarattomina jätteinä.

15. Todistusaineiston hankkimiseksi Rooman tutkintatuomari määräsi 22.11.2016 ja 16.1.2017 virallisen syyttäjän pyynnöstä pakkohaltuunottoon useita kaatopaikkoja, joissa jätteitä oli käsitelty (kuitenkin niin, että käyttöoikeus säilyi). Hän myös määräsi omistajille vakuustakavarikoita tai hukkaamiskieltoja ja nimesi kuudeksi kuukaudeksi toimitsijamiehen valvomaan kaatopaikkoja ja jätteiden tuotanto- ja keruupaikkoja.

16. Tribunale di Roma – Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (Rooman alioikeus – takavarikkotoimenpiteistä tehtyjä valituksia käsittelevä jaosto, Italia) ratkaisi 28.2.2017 tiettyjen syytettyinä olevien henkilöiden tekemät valitukset. Se kumosi edellä mainitut takavarikot kolmella erillisellä päätöksellä, koska se oli eri mieltä virallisen syyttäjän tulkinnasta, joka perustui oletamaan kyseisten jätteiden vaarallisuudesta.

17. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma – Direzione distrettuale antimafia (Rooman alioikeudessa toimiva valtiosyyttäjä – mafiaa koskevia asioita käsittelevä alueellinen viranomais, Italia) riitautti kyseiset ratkaisut Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) väittäen, että Tribunale di Roma oli tulkinnut väärin rinnakkaisnimikkeisiin kuuluvien jätteiden luokittelua koskevia kansallisia ja unionin säännöksiä, kun se oli hyväksynyt puolustuksen esittämät väitteet.

11 Testo del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (GURI nro 144, 24.6.2014), coordinato con la legge di conversione sell'11 agosto 2014, n. 116, recante: "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea" (GURI nro 192, 20.8.2014, Supplemento ordinario nro 72) (jäljempänä laki nro 116/2014).

12 Tämän ratkaisuehdotuksen 46 ja 47 kohta.

13 Decreto-legge del 20 giugno 2017, n. 91, recante: "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno" (GURI nro 141, 20.6.2017).

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että sen toteamiseksi, onko kyseiset rinnakkaiskoodeilla merkityt jätteet määritetty ja luokiteltu asianmukaisesti, on tarpeen saada selvennystä päätöksen 2014/955 ja asetuksen N:o 1357/2014 soveltamisalaan. Vain siten voidaan yksilöidä ne (kemialliset, mikrobiologiset jne.) analyysit, jotka tarvitaan sen määrittämiseksi, onko tällaisissa jätteissä vaarallisia aineita, jotta ne voitaisiin määrittää ja tämän jälkeen luokitella antamalla niille vaaraa tai vaarattomuutta osoittava koodi.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että rinnakkaiskoodeihin kuuluvien jätteiden luokittelusta käydään Italiassa laajaa keskustelua:

- Osassa oikeuskirjallisuutta on esitetty nk. ”varmuusteesi” tai ”vaarallisuusolettama”, joka on saanut vaikutteita ennalta varautumisen periaatteesta ja jossa oletetaan näin ollen jätteen olevan vaarallinen, jollei toisin ole todistettu.¹⁴
- Toinen suuntaus kannattaa päinvastaista ”todennäköisyysteesiä”, jonka mukaan kestävän kehityksen periaate edellyttää sitä, että jätteiden vaarallisuus vahvistetaan etukäteen asianmukaisin analyysin.¹⁵

20. Corte suprema di cassazione viittaa lailla nro 116/2014 tehtyjen muutosten osalta omaan oikeuskäytäntöönsä. Siinä on vahvistettu periaate, jonka mukaan silloin, kun kyse on rinnakkaiskoodeihin kuuluvista jätteistä, jätteen tuottajalla tai haltijalla on velvollisuus jätteen luokitteluksi ja vaarallisuutta tai vaarattomuutta osoittavan koodin antamiseksi toimituttava tarvittavat analyysit mahdollisten vaarallisten aineiden ja pitoisuuksille asetettujen raja-arvojen ylittymisen toteamiseksi. Ainoastaan silloin, kun konkreettisesti todetaan, ettei jäte sisällä vaarallisia aineita tai etteivät kyseiset raja-arvot ylity, jäte voidaan luokitella vaarattomaksi.¹⁶

21. Koska kansallinen tuomioistuin on epävarma asiaa koskevien unionin oikeussäntöjen tulkinnasta, se on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisupyyntöä. Ennakkoratkaisukysymykset ovat samat kaikissa kolmessa asiassa, ja ne ovat seuraavat:

- ”1) Kun jätteitä luokitellaan rinnakkaiskoodeihin, onko päätöksen [2000/532] liitettä ja [direktiivin 2008/98 liitettä III] tulkittava siten, että mikäli jätteen koostumusta ei tunneta, jätteen tuottajan on suoritettava alustava luonnehdinta, ja jos on, miten laajalti?
- 2) Onko vaarallisia aineita koskevan tutkimuksen perustuttava edeltä käsin määrättyihin, yhtenäisiin menetelmiin?
- 3) Onko vaarallisia aineita koskevan tutkimuksen perustuttava sellaiseen perusteelliseen ja edustavaan menetelmään, jossa otetaan huomioon jätteen koostumus, jos tämä jo tunnetaan tai se on yksilöity luonnehdintavaiheessa, vai voidaanko vaarallisia aineita koskeva tutkimus sitä vastoin suorittaa todennäköisyysperusteiden mukaan ottamalla huomioon sellaiset aineet, jotka voisivat järkevästi katsoen sisältyä kyseiseen jätteeseen?

14 Tämän näkemyksen kannattajat ovat suhtautuneet myönteisesti lailla nro 116/2014 käyttöön otettuihin menettelyihin ja korostaneet niiden olevan päätöksen 2000/532, Euroopan komission suuntaviivojen, jäsenvaltioissa julkaistujen teknisten raporttien ja käsikirjojen sekä päätöksen 2014/955 ja asetuksen N:o 1357/2014 mukaisia. Viimeksi mainituista voidaan mainita Ranskan ekologiaministeriön (MEDDE) 4.2.2016 laatima raportti ”Classification réglementaire des déchets. Guide d’application pour la caractérisation et dangerosité” ja tekninen ohje ”Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)”, joka julkaistiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ensimmäisen kerran vuonna 2003.

15 Sen mukaan lailla nro 116/2014 on ollut alan toimijoihin erittäin kielteinen vaikutus sekä tekniseltä että taloudelliselta kannalta. Jätteen vaarattomuuden osoittaminen osoittautuisi ”probatio diabolicaksi”, joka pakottaisi tuottajan aina luokittelemaan jätteen vaaralliseksi. Tämän suuntauksen kannattajat katsovat, ettei kyseinen laki sovellu yhteen unionin lainsäädännön kanssa ja että niiden näkemys vahvistettiin asetuksella nro 91/2017, jolla kumottiin lailla nro 116/2014 käyttöön otetut menettelyt.

16 Tuomio 3.5.2016, Arduino ym., nro 46897, Rv. 26812601.

4) Jos on epävarmaa, onko jätteessä vaarallisia aineita, tai tätä on mahdotonta varmuudella todeta, onko kyseinen jäte kuitenkin luokiteltava vaaralliseksi jätteeksi ja onko sitä käsiteltävä sellaisena ennalta varautumista koskevan periaatteen nojalla?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione (Corte suprema di cassazioneissa toimiva valtionsyyttäjä), Vetreco srl., Francesco Rando, MAD srl., Alfonso Verlezza, Antonio ja Enrico Giuliano, Italian hallitus ja Euroopan komissio.

23. Francesco Randon, E. Giovi Srl:n, Vetrecon, MAD:n, Italian hallituksen, komission ja Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roman (Tribunale di Romassa toimiva valtionsyyttäjä) edustajat esittivät suulliset lausumansa 6.9.2018 pidetyssä istunnossa.

III Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

A Tutkittavaksi ottaminen

24. Corte suprema di cassazioneissa toimiva valtionsyyttäjä, Rando ja Vetreco ovat esittäneet useita väitteitä, joiden perusteella ne vaativat, että ennakkoratkaisukysymykset jätetään tutkimatta.

25. Randon mukaan kysymyksiä ei voida ottaa tutkittaviksi, koska ne perustuvat lain nro 116/2014 soveltamiseen ja koska se on direktiivin 98/34/EY¹⁷ 8 artiklassa tarkoitettu tekninen määräys, jota ei – koska sitä ei ole ilmoitettu komissiolle – sovelleta yksityisiin oikeussubjekteihin.

26. Olen tästä eri mieltä. Rinnakkaiskoodeihin kuuluvien jätteiden luokittelua koskeva Italian säännös, joka sisältyy lakiin nro 116/2014, annettiin jätteiden luokittelua koskevan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi ja soveltamiseksi. Olipa kyseinen laki sitten direktiivissä 98/34 tarkoitettu tekninen määräys tai ei, direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 1 kohdassa vapautetaan jäsenvaltiot velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle teknisistä määräyksistä, jotka ne ovat antaneet yhdenmukaistettujen unionin oikeussäntöjen täytäntöön panemiseksi. Sen määrittäminen, onko Italian laki tekninen määräys, on joka tapauksessa asiakysymys, johon ei kuulu vastata ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tarkasteltaessa.

27. Loput oikeudenkäyntiväitteet koskevat käsiteltävien asioiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen kuvausta (joka väitteiden esittäjien mukaan on riittämätön):

- Rando toteaa, ettei ennakkoratkaisupyyntönsä (asia C-489/17) täsmennetä, että Rando oli vastuussa jätteiden toimituksista tietyille kaatopaikoille, ja ettei siihen sisälly ainuttakaan direktiivin 1999/31/EY ja päätöksen 2003/33/EY¹⁸ soveltamista koskevaa kysymystä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ei myöskään ole maininnut tosiseikkoina kemiallisia analyyseja, joiden nojalla laboratorio luokitteli jätteet CED-koodiin 19 12 12 (vaarattomien jätteiden rinnakkaiskoodi).
- Vetreco väittää, että ennakkoratkaisukysymykset ovat tarpeettomia, koska ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on itsellään oikeuskäytäntöä rinnakkaiskoodeihin kuuluvien jätteiden luokitusperusteista. Sen olisi siis tyydyttävä arvioimaan tosiseikat ja soveltamaan omaa oikeuskäytäntöään, joten unionin tuomioistuimeen ei ole tarpeen vedota.

17 Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 204, s. 37). Tämä direktiivi konsolidoitiin ja korvattiin 6.10.2015 lähtien teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (kodifikaatio) 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1).

18 Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1999, L 182, s. 1) ja direktiivin 1999/31/EY 16 artiklan ja liitteen II mukaisista perusteista ja menettelyistä jätteen hyväksymiseksi kaatopaikoille 19.12.2002 tehty neuvoston päätös (EYVL 2003, L 11, s. 27).

- Corte suprema di cassazione toimivan valtionsyyttäjän mukaan ennakkoratkaisukysymyksissä ei yksilöidä tarkasti niitä unionin oikeussääntöjä, joita niissä pyydetään tulkitsemaan, sillä ainoastaan niistä ensimmäisessä viitataan yleisesti päätökseen 2014/955 ja asetukseen N:o 1357/2014. Kysymykset eivät myöskään täytä itse riittävyttä koskevia vaatimuksia, koska niitä ei voida ymmärtää sellaisinaan tarvitsematta tutustua niiden perusteluihin. Ennakkoratkaisupyyntöissä ei selosteta vuosina 2013, 2014 ja 2015 tapahtuneita tosiseikkoja, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ainoastaan ilmaisee olevansa epävarma tietyn päätöksen 2014/955 liitteessä II olevassa 2 kohdassa esiintyvän ilmauksen tulkinnasta.

28. Yksikään näistä oikeudenkäyntiväitteistä ei mielestäni ole riittävä, jotta nämä kolme ennakkoratkaisupyyntöä voitaisiin niiden perusteella jättää tutkimatta. Oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, että unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.¹⁹

29. On kansallisen tuomioistuimen – ei suinkaan käsiteltävien asioiden osapuolten – tehtävä esittää unionin tuomioistuimelle ne kysymykset, joiden tulkinnasta se on epävarma. Näin ollen kansallinen tuomioistuin voi Randon asiassa jättää esittämättä kysymyksiä direktiivistä 1999/31 ja päätöksestä 2003/33, jos se ei pidä sitä välttämättömänä. Kansallinen tuomioistuin voi myös esittää lisää kysymyksiä, jos se katsoo, että sen aiempaa oikeuskäytäntöä on aiheellista mukauttaa tai verrata ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta johtuvaan oikeuskäytäntöön. Unionin tuomioistuimella on joka tapauksessa vapaus viitata muihin kuin ennakkoratkaisupyyntöissä mainittuihin unionin oikeussääntöihin, mikäli se pitää niitä merkityksellisinä ennakkoratkaisukysymyksiin annettavien vastausten kannalta.

30. Käsiteltävissä asioissa esitetyt kysymykset osoittavat, että pyydetyllä unionin oikeussääntöjen tulkitsemisella on kiistaton yhteys riidan kohteeseen, mikä ilmenee kansallisen tuomioistuimen esittämistä selvityksistä. Lisäksi ennakkoratkaisupyyntöissä on olennaisin osin esitetty vireillä oleviin rikosoikeudenkäynteihin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja riittävän perusteellinen kuvaus sovellettavista Italian oikeussäännöistä. On totta, että tosiseikkojen kuvauksessa olisi voitu antaa enemmän tietoja jätelajeista ja suoritetuista analyyseista. Mikään ei kuitenkaan ole estänyt asianosaisia esittämästä huomautuksiaan, ja uskoakseni unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävästi tietoja, jotta se voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen.

31. Näin ollen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimukset täyttyvät.

B Asiakysymys

32. Jätteiden luokittelu on ratkaisevan tärkeää niiden linkaaren jokaisessa vaiheessa tuotannosta loppukäsittelyyn asti. Luokituksesta riippuvat sekä jätehuollosta tehtävät päätökset että jätteiden keruun toteutettavuus ja taloudellinen kannattavuus, kierrätyksen tai hävityksen välillä tehtävä valinta ja tapauksen mukaan kierrätystapa.

¹⁹ Ks. esim. tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 24 ja 25 kohta); tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, 15 ja 16 kohta); tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 19 kohta); tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 54 kohta) ja tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 50 ja 155 kohta).

33. Jätteen luokittelulla vaaralliseksi on merkittävät oikeudelliset seuraukset,²⁰ sillä direktiivissä 2008/98 asetetaan vaarallisten jätteiden huollolle tiukat vaatimukset. Siinä muun muassa veloitetaan osoittamaan jätteiden jäljitettävyyden jäsenvaltion perustaman järjestelmän mukaisesti (17 artikla), kielletään vaarallisten jätteiden sekoittaminen (18 artikla), asetetaan niille erityisiä merkintä- ja pakkausveloituksia (19 artikla) ja säädetään, että vaarallisia jätteitä voidaan käsitellä ainoastaan tähän osoitetuissa laitoksissa, joilla on siihen (23–25 artiklan mukainen) erityinen lupa.²¹

34. Kolmella ensimmäisellä kysymyksellään, joihin voidaan vastata yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, miten direktiivissä 2008/98 (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1357/2014) ja päätöksessä 2000/532 (sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2014/955) säännellään rinnakkaiskoodeilla merkittyjen jätteiden luokittelussa noudatettavaa menettelyä. Neljännessä kysymyksessään se tiedustelee, edellyttääkö ennalta varautumisen periaate sitä, että jos on epävarmaa, onko jätteessä vaarallisia aineita, tai jos tätä on mahdotonta tietää varmasti, se on luokiteltava rinnakkaiskoodilla vaaralliseksi.

35. Kysymysten merkitys tarkentuu, kun niitä tarkastellaan seuraavien ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käydyissä menettelyissä esitettyjen väitteiden valossa:

- Valtionsyyttäjän mukaan jätteen tuottajan tai sen haltijan vastuulla on luokitella jätteet tyhjentävien analyysien perusteella ennalta varautumista koskevan periaatteen mukaisesti. Syyttäjä viittaa unionin suuntaviivoihin ja kansallisiin teknisiin käsikirjoihin ja väittää, että Italian lainsäädännössä säädetyllä menetelmällä täydennetään teknisesti päätöstä 2014/955 ja asetusta N:o 1357/2014.
- Syytetyt väittävät, että tutkinta ja syytteet perustuvat lain hengen vastaiseen olettamiseen, jonka mukaan rinnakkaiskoodeilla merkityt jätteet ovat vaarallisia, minkä vääräksi osoittaminen on käytännössä mahdotonta. Niiden mukaan olemassa ei ole minkäänlaista menetelmää, joka soveltuisi kaikkien tai lähes kaikkien jätteessä olevien ainesosien tunnistamiseen, joten niiden luokittelu näyteanalyysien perusteella on asianmukaista. Lisäksi 1.6.2015 lähtien on sovellettu päätöstä 2014/955 ja asetusta N:o 1357/2014, joita tulkitaan siten, että vaarallisuutta koskeissa analyyseissä on otettava huomioon yksinomaan ”tuotantoprosessin kannalta merkitykselliset” aineet.²²

20 Systematisoinnista ks. De Saeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bryssel, 2016, s. 253 ja 254.

21 Lisäksi niitä saa viedä ainoastaan vaarallisten jätteiden kaatopaikoille tiettyjä edellytyksiä noudattaen (direktiivin 1999/31 6 ja 11 artikla), ja niiden siirtoon jäsenvaltiosta toiseen vaaditaan ilmoitus ja lupa. Niiden vienti ja tuonti on kielletty tai sitä valvotaan tiukasti jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (EUVL 2006, L 190, s. 1) säännösten mukaisesti.

22 Syytetyt viittaavat puolustuksessaan esittämäänsä, nimenomaan takavarikoinnin yhteydessä laadittuun Lazion alueen raporttiin ja toimivaltaisen ministeriön 26.1.2017 päivättyyn kirjeeseen, jossa vahvistetaan, että ”unionin säännöksiä sovelletaan 1.6.2015 lähtien”. Lisäksi ne vaativat, että syyttäjän nostama syyte hylätään asetuksen nro 91/2017, jolla kumotaan erityisesti jätteiden luokittelussa noudatettaviin tutkimuksiin liittyvät kansalliset säännökset, perusteella.

1. Ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

36. Asiakirja-aineiston ja osapuolten kirjallisten ja istunnossa esittämien huomautusten mukaan käsiteltävät asiat koskevat ainoastaan yhdyskuntajätteiden biomekaanisessa käsittelyssä syntyviä jätteitä,²³ joiden vaarallisuudesta ei ole selvyyttä ja jotka tästä syystä voidaan luokitella rinnakkaiskoodeihin. Jos ne sisältävät vaarallisia aineita tai aineita, joilla on vaaraominaisuuksia, ne luokitellaan vaarallisen jätteen rinnakkaiskoodiin 19 12 11*, ja jollei viitteitä vaarallisuudesta ole, vaarattoman jätteen rinnakkaiskoodiin 19 12 12.²⁴

37. On tärkeää selventää, etteivät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset koske sellaisten sekalaisten yhdyskuntajätteiden luokittelua, jotka oletetaan direktiivin 2008/98 20 artiklan nojalla vaarattomiksi ja joihin ei siten sovelleta vaarallisia jätteitä koskevia pääasiallisia rajoituksia.²⁵

38. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset koskevat siis sellaisen yhdyskuntajätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvän jätteen luokittelua, jota ei saa sekoittaa kaatopaikoille vietäviin sekalaisiin yhdyskuntajätteisiin. Tällä erottelulla on nähdäkseni seuraavat seuraukset:

- Kaatopaikkoja ja jätteiden kaatopaikkakelpoisuutta koskevia oikeussääntöjä ei sovelleta jätteisiin, jotka syntyvät yhdyskuntajätteiden mekaanisessa käsittelyssä.²⁶
- Sekalaisten yhdyskuntajätteiden vaarattomuusolettamaa ei voida soveltaa niiden mekaanisessa käsittelyssä syntyviin jätteisiin. Siinä syntyvät jätteet voivat nimittäin sisältää aineita, joilla on vaaraominaisuuksia, yksinkertaisesti siitä syystä, että sekalaisten yhdyskuntajätteiden joukkoon on vahingossa joutunut vaarallisia aineita sisältäviä tuotteita, kuten paristoja tai tulostimen mustekasetteja, tai muita vastaavia jätteitä.

39. Rajaan siis analyysini jätteisiin, joiden vaarallisuudesta ei ole varmuutta ja jotka tästä syystä voidaan luokitella rinnakkaiskoodeihin; erityisesti pääasioissa riitautetun kaltaisiin jätteisiin, jotka ovat syntyneet yhdyskuntajätteiden biomekaanisessa käsittelyssä.

40. Direktiivin 2008/98 3 artiklan mukaan ”jätteellä” tarkoitetaan ”mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä”, ja ”vaarallisella jätteellä” tarkoitetaan ”jätettä, jolla on yksi tai useampi direktiivin 2008/98 liitteessä III lueteltu vaarallinen ominaisuus”; näitä ominaisuuksia mukautettiin tieteen kehitykseen asetuksella N:o 1357/2014, jota on sovellettu 1.6.2015 lähtien.²⁷

23 Sekalaiset yhdyskuntajätteet ovat varmasti direktiivissä 2008/98 tarkoitettuja jätteitä. 12.12.2013 annetun tuomion Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820), 56 kohdassa todetaan sekalaisesta yhdyskuntajätteestä, että asetuksen N:o 1013/2006 11 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja direktiivin 2008/98 16 artiklan kanssa, ilmenee, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa yleisesti sovellettavia toimenpiteitä yleisten tai osittaisten kieltojen muodossa rajoittaakseen jätteiden siirtoa jäsenvaltioiden välillä läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuus- ja omavaraisuusperiaatteiden täytäntöön panemiseksi direktiivin 2008/98 mukaisesti.

24 Koodi 19 12 11* ”Muut jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet (eri materiaalien seokset mukaan luettuina), jotka sisältävät vaarallisia aineita” tai koodi 19 12 12 ”Muut kuin nimikkeessä 19 12 11 mainitut, jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet (eri materiaalien seokset mukaan luettuina)”.

25 Direktiivin 2008/98 20 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”kotitalouksien tuottamaan sekalaiseen jätteeseen ei sovelleta 17, 18, 19 eikä 35 artiklaa”.

26 Kaatopaikoista annetussa direktiivissä 1999/31 säädetään kaatopaikkojen hoidosta, lupaehdoista, käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta. Päätöksessä 2003/33 määritellään perusteet jätteen hyväksymiseksi eri kaatopaikkaluokkiin kuuluville kaatopaikoille, joten on ratkaisevaa, luokitellaanko jäte jäteluettelon mukaan vaaralliseksi vai vaarattomaksi. Tätä luokitusta ei kuitenkaan pidä sekoittaa jätteen arvioimiseen sen määrittämiseksi, täyttääkö se direktiivin 1999/31 liitteessä II ja päätöksessä 2003/33 säädetyt perusteet jätteen hyväksymiseksi kaatopaikoille. Tästä syystä jätteiden kelpoisuusperusteiden puitteissa tehtyjä analyyseja ei yleensä voida käyttää jäteluettelon mukaisesti tehtävään jätteiden luokitteluun. Ks. komission tiedonanto – Tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta, 9.4.2018 (EUVL 2018, C 124, s. 1), 2.1.4 kohta.

27 Sitä mukautettiin myöhemmin uudelleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY liitteen III muuttamisesta vaarallisuusominaisuuden HP 14 ”ympäristölle vaarallinen” osalta 8.6.2017 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2017/997 (EUVL 2017, L 150, s. 1). Tätä asetusta on sovellettu 5.7.2018 alkaen, joten sillä ei ole ajallisesti merkitystä käsiteltävissä asioissa.

41. Jätteiden luokittelun ja niiden vaaralliseksi määrittämisen vaikeus selittää, miksi unionin lainsäätäjät on laatinut jäteluettelon helpottamaan tämäntyyppisten tavaroiden tuottajien ja haltijoiden päätöksentekoa.

42. Direktiivin 2008/98 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että luetteloon sisällytetään vaaralliset jätteet ja siinä otetaan huomioon jätteen alkuperä ja koostumus sekä tarvittaessa vaarallisten aineiden pitoisuuksien raja-arvot. Lisäksi siinä todetaan, että luettelo on lähtökohtaisesti²⁸ sitova siltä osin kuin on kyse vaaralliseksi jätteeksi katsottavan jätteen määrittelystä. Luettelo on siten jäsenvaltioille pakollinen mutta ei kuitenkaan lopullinen eikä ehdoton, koska direktiivillä 2008/98 toteutettu yhdenmukaistaminen ei ole luonteeltaan tyhjentävä.²⁹

43. Jäteluettelo otettiin käyttöön päätöksellä 2000/532,³⁰ jota tarkistettiin direktiivin 2008/98 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti päätöksellä 2014/955,³¹ jolla jäteluettelo mukautettiin tieteen kehitykseen ja yhdenmukaistettiin uuden kemikaalilainsäädännön kanssa.³²

44. Jäteluettelon mukaisessa luokittelussa kukin jätetyyppi luokitellaan eurooppalaiseksi jättekoodiksi (EWC)³³ kutsutulla kuusinumeroisella koodilla sen mukaan, onko jäte vaarallista vai ei. Jäteluettelossa on kolmentyyppisiä nimikkeitä:

- ”aina vaarallisiksi luokiteltavat nimikkeet” (AH-nimikkeet): jätteet [asteriskilla (*) merkityt], joille annetaan AH-nimike, luokitellaan vaarallisiksi ilman lisäarviointia.
- ”aina vaarattomiksi luokiteltavat nimikkeet” (ANH-nimikkeet): jätteet, joille annetaan ANH-nimike, luokitellaan vaarattomiksi ilman lisäarviointia.
- ”rinnakkaisnimikkeet”: jos jätettä ei ole luokiteltu kumpaankaan edellisistä, se voidaan lähtökohtaisesti luokitella vaaralliseen tai vaarattomaan nimikkeeseen kulloisenkin tapauksen ja jätteen koostumuksen mukaan. Rinnakkaisnimikkeet voidaan määritellä kahdeksi tai useammaksi toisiinsa liittyväksi nimikkeeksi, joista toinen on vaarallinen ja toinen ei; niitä kutsutaan vaarattomiksi luokiteltaviksi rinnakkaisnimikkeiksi (MH) [merkitty asteriskilla (*)] ja vaarattomiksi luokiteltaviksi rinnakkaisnimikkeiksi (MNH).

28 Tämän artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat luokitella vaaralliset jätteet uudelleen vaarattomiksi ja päinvastoin esittämällä selvityksen, joka osoittaa, että jätteessä on tai ei ole vaarallisia aineita, ja ilmoittamalla tällaisista tapauksista komissiolle, jotta tämä voi tarvittaessa tarkistaa luettelo. Jäsenvaltioilla olevasta harkintavallasta lausuttiin 29.4.2004 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-194/01, EU:C:2004:248) 66–71 kohdassa.

29 Direktiiviin 2008/98 voidaan soveltaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan direktiivi 91/689 ei estä jäsenvaltioita, mukaan lukien kansalliset oikeusviranomaiset niiden toimivallan rajoissa, luokittelemasta vaarallisiksi jätteiksi muut kuin ne, jotka sisältyvät päätöksellä 94/904 hyväksytyyn vaarallisten jätteiden luetteloon, ja siten toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä tällaisten jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi (tuomio 22.6.2000, Fornasar ym., C-318/98, EU:C:2000:337, 51 kohta).

30 Direktiivi 2008/98 ja päätös 2000/532 muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, ja niitä on tulkittava yhdessä silloin, kun kyse on vaarallisten jätteiden määrittelmästä ja niiden oikeudellisesta sääntelystä. Ks. Van Calster, G., *EU Waste Law*, Oxford University Press, 2. painos, 2015, s. 86.

31 Koska kyseessä on unionin päätös, jäteluettelo on kaikilta osin pakollinen ja osoitettu kaikille jäsenvaltioille, eikä se edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

32 Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivin 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 (EUVL 2006, L 396, s. 1).

33 Eurooppalainen jäteluettelo sisältää 20 *nimikeryhmää* (kaksinumeroiset koodit, jotka viittaavat jätteen lähteeseen), jotka jakautuvat edelleen *alanimikeryhmiin* (nelinumeroiset koodit, jotka viittaavat teollisuusalaan, jolta jäte on peräisin, teolliseen prosessiin, jossa jäte syntyy, ja jätteen haltijaan) ja *nimikkeisiin* (kuusinumeroiset koodit, jotka viittaavat jätteeseen). Esimerkiksi koodi 19 12 11* on vaaralliseksi luokiteltu rinnakkaisnimike (MH-nimike), joka jakautuu seuraaviin alanimikeryhmiin: 19 (Jätehuoltolaitoksissa, erillisissä jätevedenpuhdistamoissa sekä ihmisten käyttöön tai teollisuuskäyttöön tarkoitetun veden valmistuksessa syntyvät jätteet); 12 (Jätteiden mekaanisessa käsittelyssä (kuten lajittelussa, murskaamisessa, paalauksessa ja pelletoinnissa) syntyvät jätteet, joita ei ole mainittu muualla); 11* Muut jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet (eri materiaalien seokset mukaan luettuina), jotka sisältävät vaarallisia aineita. Kun koodin kaksi viimeistä numeroa vaihtuvat, kyseessä on vaarattomaksi luokiteltu rinnakkaisnimike (MNH-nimike): 19 12 12 (Muut kuin nimikkeessä 19 12 11 mainitut, jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet (eri materiaalien seokset mukaan luettuina)).

45. Kun jätteen koostumus on tiedossa, tuottaja luokittelee sen jäteluettelon mukaisesti joko MH- tai MNH-nimikkeeseen. Luokittelu on kuitenkin paljon monimutkaisempaa silloin, kun kyse on rinnakkaisnimikkeisiin luokiteltavista jätteistä, koska niiden tuottajan tai haltijan on suoritettava luokittelua varten lisäarviointeja, jotta se voi lopulta antaa niille joko MH- tai MNH-nimikkeen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa riita-asiassa on kyse näistä jälkimmäisistä.

46. Kertomansa mukaan Corte suprema di cassazione on sovellettava asetuksen nro 152/2006, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 116/2014, neljännen osan liitteessä D olevia 4, 5 ja 6 kohtaa, joissa vahvistetaan menettely rinnakkaisnimikkeisiin luokiteltavien jätteiden vaarallisuuden määrittämiseksi Italiassa. Niiden vaarallisuus määritetään kolmivaiheisessa menettelyssä (seuraavassa järjestyksessä):

- jätteeseen sisältyvät ainesosat tunnistetaan käyttämällä tuottajan täyttämää lomaketta, kemiallisesta prosessista olevia tietoja ja jätenäytteitä ja analyyseja
- tällaisiin ainesosiin liittyvät vaarat määritetään ottamalla huomioon vaarallisten aineiden ja valmistaiden pakkausmerkintöihin liittyvä unionin lainsäädäntö, eurooppalaiset ja kansainväliset tietolähteet ja tuotteiden, joista jäte on peräisin, turvallisuuslomake; ja
- lopuksi määritetään, aiheuttavatko jätteeseen sisältyvien ainesosien pitoisuudet vaaraominaisuuksia, vertaamalla kemiallisissa analyyseissa todettuja pitoisuuksia kyseisille ainesosille ominaisille vaaramerkinnöille asetettuun raja-arvoon tai tekemällä testejä sen tarkistamiseksi, onko kyseisellä jätteellä määrättyjä vaaraominaisuuksia.

47. Lisäksi tästä lainsäädännöstä ilmeni, että jos jätteen kemiallisissa analyyseissa ei kyetä tunnistamaan kaikkia sen muodostavia ainesosia, jätteen vaaraominaisuuksien tunnistamisen perusteeksi on ennalta varautumista koskevan periaatteen mukaisesti otettava vaarallisimmat yhdisteet. Jos jätteen sisältämiä ainesosia tai vaaraominaisuuksia ei ole määritetty edellä mainitun menettelyn mukaisesti tai jos niitä ei voida tunnistaa, jäte on luokiteltava vaaralliseksi MH-nimikkeellä (merkittävä asteriskilla (*)).

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, voidaanko tämänkaltaista kansallista lainsäädäntöä pitää yhteensopivana direktiivin 2008/98 ja päätöksen 2000/532 kanssa, sellaisena kuin niitä on muutettu asetuksella N:o 1357/2014 ja päätöksellä 2014/955.

49. Edellä esittämilläni perusteilla Italian lainsäädäntö vaikuttaa lähtökohtaisesti aivan unionin oikeuden mukaiselta.

50. Direktiivin 2008/98 3 artiklan 2 alakohdan mukaan vaarallisuuden arvioimiseksi on ensinnäkin tiedettävä jätteen koostumus, jotta voidaan tunnistaa sen sisältämät vaaralliset aineet, joilla on yksi tai useampi liitteessä III luetelluista 15 vaarallisesta ominaisuudesta (HP 1–HP 15). Jos jätteen koostumus ei ole tiedossa, tuottajan tai haltijan tehtävä on teettää sen selvittämiseksi tarvittavat tutkimukset.

51. Jätteen koostumusta selvitetäessä on otettava huomioon, että eurooppalaisessa jäteluettelossa luokitus määräytyy jätteen alkuperän (nimenomaisen prosessin tai toiminnon, jossa se syntyi) ja sen tyyppin (tai tyyppien, jos jäte on sekalaista) mukaan. Koostumuksen selvittämiseksi tehtävissä tutkimuksissa on voitava tunnistaa jätteen alkuperä ja/tai tyyppi, jotta helpotetaan sen luokittelua johonkin jäteluettelon nimikkeistä.

52. On useita tapoja, joilla jätteen tuottaja tai haltija voi hankkia tietoa sen koostumuksesta, siinä esiintyvistä vaarallisista aineista ja sillä mahdollisesti olevista vaarallisuusominaisuuksista. Niitä ovat seuraavat:³⁴

- tiedot ”jätettä tuottavasta” valmistus- tai kemiallisesta prosessista ja sen panosaineista ja välituotteista, asiantuntijalausunnat mukaan lukien; hyödyllisiä lähteitä saattavat olla esimerkiksi BREF-asiakirjat,³⁵ teollisten prosessien käsikirjat, prosessikuvaukset ja tuottajan toimittamat panosmateriaaliluettelot;
- aineen tai esineen alkuperäisen tuottajan ennen aineen tai esineen muuttamista jätteeksi toimittamat tiedot, kuten käyttöturvallisuustiedotteet, tuotteen merkinnät tai tuoteselosteet;
- jäsenvaltioista saatavilla olevat jäteanalyysien tietokannat; ja
- jätteiden näytteenotto ja kemiallinen analyysi.

53. Kun tuottaja on kerännyt tietoa jätteen koostumuksesta, sen on arvioitava, luokitellaanko tunnistetut aineet vaarallisiksi (tavallisesti näin ei ole) tai onko niillä vaarallisuusominaisuuksia (tavallisesti – ja myös nyt tarkasteltavassa tapauksessa – näin on). Aineiden luokituksen on tapahduttava asetuksen (EY) N:o 1272/2008³⁶ mukaisesti, kun taas se, sisältävätkö jätteet vaarallisia aineita, on arvioitava direktiivin 2008/98 liitteen III mukaisesti.³⁷

54. YK:n laatiman maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetun kemikaalien luokitus- ja merkintäjärjestelmän (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals, GHS) käyttöön ottamiseksi unionissa annetussa asetuksessa N:o 1272/2008 määritetään yksityiskohtaiset kriteerit aineiden arvioimiseksi ja niiden vaaraluokituksen määrittämiseksi.

55. Tämän asetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan jätteet eivät ole aineita, seoksia tai esineitä; siinä säädettyjä velvoitteita ei siten sovelleta jätteiden tuottajiin tai haltijoihin. Sen liitteessä VI säädetään kuitenkin vaarallisten aineiden yhdenmukaistetusta luokituksesta, jota on käytettävä jätteiden luokituksessa, koska monissa rinnakkaisnimikkeissä viitataan nimenomaisesti ”vaarallisiin aineisiin”.³⁸

34 Komission tiedonanto – Tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta, 9.4.2018 (EUVL 2018, C 124, s. 1), 3.2.1 kohta. Tämä asiakirja laadittiin jäsenvaltioiden ja talouden toimijoiden laajan kuulemisen tuloksena, ja se ei ole oikeudellisesti sitova.

35 Parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskeva vertailuasiakirja (EU Best Available Techniques Reference Documents, BREF), jonka on laatinut Euroopan ympäristön pilaantumisen yhtenäisen ehkäisemisen ja vähentämisen toimisto. Saatavana internetosoitteessa <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

36 Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EUVL 2008, L 353, s. 1).

37 Nämä kaksi säännöstöä eivät kuitenkaan ole täysin yhdenmukaiset, ja komission mukaan tämä johtaa tilanteisiin, joissa samaa vaarallisia aineita sisältävää materiaalia voidaan pitää joko vaarallisena tai vaarattomana sen mukaan, onko kyse jätteestä vai tuotteesta. Tämän epä johdonmukaisuuden vuoksi ei voida olettaa, että materiaaleista, jotka vaarattoman jätteen hyödyntämisen seurauksena palaavat talouden kiertoon, välttämättä voidaan valmistaa vaarattomia tuotteita. Komissio teki aloitteen näiden häiriöiden poistamiseksi julkaisemalla 16.1.2018 asiakirjan COM(2018) 32 final, johon sisältyy komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kiertotalouspaketin täytäntöönpanosta: vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi.

38 Nimike 16 01 11* (Asbestia sisältävät jarrupalat) on MH-nimike, kun taas 16 01 12 (Muut kuin nimikkeessä 16 01 11 mainitut jarrupalat) on MNH-nimike.

56. Jätteen tuottajan tai haltijan tehtävä on selvittää direktiivin 2008/98 liitteen III mukaisesti, onko jätteessä vaarallisia aineita, ja – kuten jo edellä totesin – tässä liitteessä kuvaillaan 15 ominaisuutta, jotka tekevät jätteistä vaarallisia.³⁹ Nämä vaarallisuusominaisuudet voidaan selvittää a) laskemalla, saavuttavatko tai ylittävätkö tarkasteltavana olevassa jätteessä esiintyvien aineiden pitoisuudet vaaralausekekoodeihin perustuvat raja-arvot (yksittäin ominaisuuksista HP 4–HP 14 riippuen); tai b) suoralla testauksella, jolla määritetään, onko jätteellä jokin tietty vaaraominaisuus (asianmukaista vaaraominaisuuksien HP 1–HP 4 määrittämisessä).⁴⁰

57. Päätöksen 2000/532 liitteessä olevassa jätteiden vaaraominaisuuksien arviointia koskevassa kohdassa (1 kohdan viimeinen virke) todetaan, että ”jos jätteen vaarallinen ominaisuus on arvioitu testillä ja käyttämällä direktiivin 2008/98/EY liitteessä III ilmoitettuja vaarallisten aineiden pitoisuuksia, testin tulokset jäävät voimaan”.

58. Jos jätteellä on yksi tai useita näistä 15 vaaraominaisuudesta, tuottajan tai haltijan on luokiteltava se vaarallisen jätteen rinnakkaisnimikkeeseen (MH). Jos näitä ominaisuuksia ei ole, jäte voidaan luokitella vaaralliseksi myös, jos se sisältää jäteluettelon liitteessä (2 kohdan kolmas luetelmakohta) mainittuja POP-yhdisteitä⁴¹ yli asetuksen (EY) N:o 850/2004⁴² liitteessä IV säädetyjen pitoisuusarvojen.

59. Edellä esitetyn perusteella on hylättävä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen todennäköisyysteeksi kutsuma oletama, jonka mukaan tuottaja voi *harkintansa mukaan* luokitella jätteen joko vaarallisuutta tai vaarattomuutta osoittaviin rinnakkaisnimikkeisiin, koska kaikkien jätteisiin sisältyvien aineiden yksilöiminen testauksella on mahdotonta ja koska niille kaikille lopulta annetaan MH-nimike.

60. Kuten jo selitin, unionin lainsäädännössä edellytetään, että tuottaja tai haltija määrittää perustellusti jätteen koostumuksen ja että se tämän jälkeen tutkii näin tunnistettujen aineiden vaarallisuuden, jotta voitaisiin niiden pitoisuusarvojen perusteella selvittää, kuuluvatko ne direktiivin 2008/98 liitteeseen III vai asetuksen N:o 850/2004 liitteeseen IV. Tästä syystä on hylättävä myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema ”varmuusteesi tai vaarallisuusoletama”, joka velvoittaisi määrittämään tyhjentävästi jätteen koostumuksen ja kaikki mahdolliset sen sisältämät vaaralliset aineet ja niiden pitoisuudet ainoana mahdollisena perusteena olla luokittelematta jätettä vaaralliseksi.

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma päätöksen 2000/532, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2014/955, liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 2 kohtaan sisältyvien kahden ilmauksen tulkinnasta. Tämän säännöksen italiankielisen version mukaan ”– l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a 'sostanze pericolose', è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo –”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että joidenkin tulkintojen mukaan ilmausten ”opportuna” ja ”pertinenti” käyttö rinnakkaisnimikkeiden yhteydessä vahvistaa, että arvioinnissa voidaan käyttää harkintavaltaa ja että vaarallisuutta arvioidaan ainoastaan suhteessa jätteen vaarallisuusluokittelun kannalta *merkityksellisiin* ainesosiin.

39 Vaarallisuusominaisuudet ovat seuraavat: HP 1: Räjähävä, HP 2: Hapettava, HP 3: Syttyvä, HP 4: Ärsyttävä – ihoärsytys ja silmävaurio, HP 5: Elinkohtainen myrkyllisyys (STOT)/ Aspiraatiovaara, HP 6: Välitön myrkyllisyys, HP 7: Syöpää aiheuttava, HP 8: Syövyttävä, HP 9: Tartuntavaarallinen, HP 10: Lisääntymiselle vaarallinen, HP 11: Perimän muutoksia aiheuttava, HP 12: Välittömästi myrkyllistä kaasua vapauttava, HP 13: Herkistävä, HP 14: Ympäristölle vaarallinen ja HP 15: Jätteet, joilla voi olla jokin edellä luetelluista vaarallisista ominaisuuksista, jota alkuperäisellä jätteellä ei suoranaisesti ollut.

40 Komission tiedonanto – Tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta, 9.4.2018 (EUVL 2018, C 124, s. 1), 3.2.2 kohta.

41 Pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP) ovat orgaanisia kemiallisia aineita. Ympäristöön päästyään POP-yhdisteet säilyvät pitkiä aikoja, leviävät ympäristössä laajalle alueelle, kerääntyvät elävien organismien, myös ihmisten, rasvakudokseen ja ovat myrkyllisiä ihmisille, kasveille ja eläimille erityisten fysikaalisten ja kemiallisten ominaisuuksiensa ansiosta. Niitä ovat esimerkiksi polyklooratut dibentso-para-dioksiinit ja dibentsofuraanit (PCDD/PCDF), DDT (1,1,1-trikloori-2,2-bis(4-kloorifenyyl)etaani), klordaani, heksakloorisykloheksaanit (myös lindaani), dieldriini, endriini, heptakloori, heksaklorobentseeni, klooridekoni, aldrini, pentaklorobentseeni, mireksi, toksafeeni ja heksabromibifenyylit.

42 Pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EUVL 2004, L 158, s. 7).

62. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan⁴³ säännöksen eri kieliversioita on verrattava keskenään sen määrittämiseksi, onko niiden välillä eroja, ja jos on, säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.

63. Kyseisen säännöksen espanjan-,⁴⁴ portugalil-,⁴⁵ ranskan-⁴⁶ ja englanninkielisissä⁴⁷ versioissa säädetään yhteneväisesti, että rinnakkaisnimikkeisiin luokiteltujen jätteiden sisällyttäminen yhdenmukaistettuun jäteluetteloon on *perusteltua* tai *asianmukaista* vain, jos ”– – jätteet sisältävät vaarallisia aineita, jotka aiheuttavat sen, että jätteellä on yksi tai useampi vaaraominaisuuksista – –”. Jäte, jolle annetaan rinnakkaisnimike, luokitellaan siis MH-nimikkeeseen vain siinä tapauksessa, että se sisältää aineita, jotka *antavat* sille yhden tai useampia direktiivin 2008/98 liitteessä III mainituista 15 vaaraominaisuudesta. Kyse ei siten ole mistään harkinnanvaraisuudesta tai *vaihtoehtoisuudesta*. Nähdäkseni nämä kieliversiot vastaavat täysin säännöksen tarkoitusta ja yleistä systematiikkaa.

64. On todettava, ettei direktiiviin 2008/98 ja päätökseen 2000/532 sisälly nimenomaisia ja suoria mainintoja analyysi- ja testausmenetelmistä, joita tuottajan tai haltijan on käytettävä jätteen myrkyllisyyden tai vaarallisuuden arvioimisessa ja sen luokittelussa rinnakkaisnimikkeeseen (toinen ennakkoratkaisukysymys), sillä näitä menetelmiä ei ole yhdenmukaistettu unionin oikeudessa. Direktiivin 2008/98, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1357/2014, liitteen III lopussa kuitenkin täsmennetään, että käytettävät testausmenetelmät ”– – on esitetty neuvoston asetuksessa (EY) N:o 440/2008 ja muissa asiaankuuluvissa CEN:in asiakirjoissa tai muissa kansainvälisesti tunnustetuissa testausmenetelmissä ja ohjeissa”.

65. Päätöksen 2000/532 liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokitus” 2 kohdassa esitetään myös joitakin lisätäsmennyksiä analyyseista ja testausmenetelmistä:

- toisesta luetelmakohdasta ilmenee, että vaaraominaisuutta voidaan arvioida selvittämällä aineen pitoisuus jätteessä tai suorittamalla testi asetuksen (EY) N:o 440/2008⁴⁸ tai muiden kansainvälisesti tunnustettujen testimenetelmien ja ohjeiden mukaisesti, ellei asetuksessa N:o 1272/2008 muuta yksilöidä
- viidennessä luetelmakohdassa mainitaan, että ”seuraavat asetuksen (EY) N:o 1272/2008 liitteeseen VI sisällytetyt huomautukset voidaan tarvittaessa ottaa huomioon määriteltäessä jätteiden vaaraominaisuuksia: – 1.1.3.1 Aineiden tunnustetietoja, luokitusta ja merkintöjä koskevat huomautukset: Huomautukset B, D, F, J, L, M, P, Q, R ja U. – 1.1.3.2. Seosten luokitusta ja merkintöjä koskevat huomautukset: Huomautukset 1, 2, 3 ja 5”.

43 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikki unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden toimen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio 28.7.2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, EU:C:2016:606, 29 kohta ja tuomio 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 ”Yhdenmukaistetussa jäteluettelossa vaaralliseksi merkitty nimike, jossa on viitattu erityisesti tai yleisesti ’vaarallisiin aineisiin’, voidaan liittää jätteeseen ainoastaan, jos jätteet sisältävät näitä vaarallisia aineita, jotka aiheuttavat sen, että jätteellä on yksi tai useampi vaaraominaisuuksista – –”.

45 Portugalinkielinen versio on samansuuntainen: ”só se justifica a inclusão de um resíduo na lista harmonizada de resíduos, assinalado como ’perigoso’ e com uma menção específica ou geral a ’substâncias perigosas’, se o resíduo em causa contiver substâncias perigosas que lhe confirmam uma ou mais das características de perigosidade – –”.

46 ”Une référence spécifique ou générale à des ’substances dangereuses’ n’est appropriée pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses correspondantes qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses – –”.

47 ”An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to ’hazardous substances’, is only appropriate to a waste when that waste contains relevant hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties – –”.

48 Testimenetelmien vahvistamisesta kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH) annetun asetuksen (EY) N:o 1907/2006 nojalla 30.5.2008 annettu komission asetus (EUVL 2008, L 142, s. 1).

66. Kummassakin ennakkoratkaisupyynnössä esitetään näkemys siitä, minkätyyppisiin kemiallisiin testeihin ja analyysihin⁴⁹ jätteiden tuottajat tai haltijat voivat turvautua arvioidakseen jätteiden sisältämien aineiden vaarallisuutta. Tähän ovat luonnollisestikin päteviä ne kemiallisiin aineisiin ja valmisteesiin REACH-asetuksen nojalla sovellettavat testausmenetelmät, joista säädetään asetuksessa N:o 440/2008. Samaten ovat päteviä ne jätteiden vaaraominaisuuksien testaus- ja laskentamenetelmät, jotka komissio on maininnut vuonna 2018 antamansa tiedonannon liitteessä III.⁵⁰

67. Tiedonannon liitteessä 4 luetellaan CEN-menetelmät ja -standardit, joita erityyppisillä kemiallisilla analyyseilla tapahtuvassa jätteiden määrittelyssä on noudatettava.⁵¹

68. Katson kuitenkin, että myös muut kansainvälisissä, unionin tai kansallisissa säännöissä hyväksytyt testausmenetelmät⁵² ovat päteviä jätteen sisältämien aineiden vaarallisuuden tai vaarattomuuden määrittämiseen. Sekä direktiivin 2008/98, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1357/2014, liitteen III lopussa että päätöksen 2000/532 liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa nimittäin vahvistetaan, että arvioinnissa voidaan turvautua ”muihin kansainvälisesti tunnustettuihin testimenetelmiin”. Muistutan vielä, että päätöksen 2000/523 liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 1 kohdan viimeisen virkkeen mukaan testin tulokset ovat näiden vaarallisten aineiden laskentamenetelmään nähden etusijalla.

69. Kemiallisten testien ja analyysien laajuudesta totean edellä esitetyn mukaisesti, että analyysit voidaan tehdä otantatesteillä, kunhan taataan täysin testien tehokkuus ja edustavuus. Nämä takeet annetaan esimerkiksi soveltamalla Euroopan standardointikomitean (CEN) aihetta ”Jätteen määrittely – jättemateriaalien näytteenotto” koskevia standardeja ja teknisiä eritelmiä.⁵³

70. Edellä esitetyn perusteella direktiivin 2008/98 7 artiklaa ja liitettä III ja päätöksen 2000/532 liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 2 kohtaa ”Jätteen luokittelu vaaralliseksi” on tulkittava siten, että rinnakkaiskoodilla merkityn jätteen tuottajalla tai haltijalla on velvollisuus selvittää sen koostumus ja tämän jälkeen määrittää laskennan tai testauksen avulla, sisältääkö se vaarallisia aineita tai direktiivin 2008/98 liitteessä III tai asetuksen N:o 850/2004 liitteessä IV lueteltuja vaaraominaisuuksia. Tässä yhteydessä on merkityksellistä, että käytetään asetuksessa N:o 440/2008 säädettyjä taikka kansainvälisesti tunnustettuja tai jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä hyväksytyjä näytteenottomenetelmiä ja kemiallisia analyysi- ja testausmenetelmiä.

2. Neljäs ennakkoratkaisukysymys

71. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, edellyttääkö ennalta varautumisen periaate sitä, että jos on epävarmaa, onko jätteessä vaarallisia aineita, tai jos tätä on mahdotonta varmuudella todentaa, jäte luokitellaan vaaralliseksi luokiteltavaan rinnakkaisnimikkeeseen (MH).

49 Kemiallista analyysia käytetään yleensä sen määrittämiseen, mitä aineita jäte sisältää, kun taas testausta käytetään tavallisesti määrittäessä sellaisten aineiden pitoisuutta, joita jätteen jo tiedetään sisältävän.

50 Komission tiedonanto – Tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta, 9.4.2018 (EUVL 2018, C 124, s. 1), liite 3, jonka otsikko on ”Erityiset lähestymistavat vaarallisuusominaisuuksien (HP1–HP15) määrittämiseksi, s. 87–123.

51 Komission tiedonanto – Tekniset ohjeet jätteiden luokittelusta, 9.4.2018, liite 4, s. 129–131.

52 Vuoden 2018 tiedonannossa komissio mainitsee kokeellisissa standardissa AFNOR XP X30-489 kuvailun työkohteen ”Characterization of waste – Determination of elements and substances in waste”, jossa ehdotetaan menetelmää nestemäisessä ja kiinteässä jätteessä olevien alkuaineiden ja aineiden kattavaksi määrittämiseksi. Ks. myös Yhdysvaltain ympäristönsuojeluviraston vuonna 2014 ilmestynyt julkaisu *Test Methods for Evaluating Solid Waste (SW-846)* (saatavana internetosoitteessa <http://www3.epa.gov/epawaste/hazard/testmethods/sw846/online/index.htm>).

53 Nämä tekniset CEN-standardit ovat seuraavat: EN 14899 Näytteenottosuunnitelman laadintaa ja soveltamista koskeva kehys; CEN/TR 15310-1:2006 Ohjeet näytteenottokriteerien valinnasta ja soveltamisesta eri olosuhteissa; CEN/TR 15310-2:2006 Näytteenottotekniikoita koskevat ohjeet; CEN/TR 15310-3:2006 Ohjeet näytteen jakamisesta kentällä; CEN/TR 15310-4:2006 Näytteen pakkaamista, säilyttämistä, kestävöintiä, kuljetusta ja toimitusta koskevat ohjeet ja CEN/TR 15310-5:2006 Näytteenottosuunnitelman määrittämisprosessia koskevat ohjeet.

72. SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle ja myös periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Ennalta varautumisen periaate on riskinhallintaväline, jota voidaan käyttää, kun ei ole tieteellistä varmuutta tietyn toiminnan ihmisten terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheuttamasta riskistä, ja joka mahdollistaa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisen ennen kuin tämä uhka toteutuu.⁵⁴

73. Ennalta varautumisen (tai ennakkovarautumisen) periaate mainitaan muun muassa direktiivin 2008/98 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa,⁵⁵ kun taas saman direktiivin 1 ja 13 artiklassa viitataan jäsenvaltioiden velvollisuuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä.

74. Edellä jo mainitsinkin, että jätteen luokittelu MH-rinnakkaisnimikkeeseen vaikuttaa suuresti tuleviin jätehuoltovalintoihin (uudelleenkäytön, kierrätyksen, mahdollisen hyödyntämisen tai loppukäsittelyn välillä). Kuten komissio vahvistaa, ennalta varautumisen periaate ei kuitenkaan johda automaattisesti tähän luokitukseen, jos pelkästään epäillään, että jätteissä on direktiivin 2008/98 liitteessä III tai asetuksen N:o 850/2004 liitteessä IV mainittuja vaaraominaisuuksia.

75. Määrittääkseen, onko jätteelle asianmukaista antaa MH- vai MNH-nimike, omistajan tai haltijan on sovellettava rinnakkaisnimikkeisiin kuuluvien jätteiden luokittelumenettelyä määrittämällä ensin jätteen koostumus ja, jos siinä todetaan aineita, joilla on vaaraominaisuuksia, laskemalla näiden aineiden pitoisuusarvot tai tekemällä vastaavat testit.

76. Jätteen tuottaja tai haltija ei kuitenkaan voi käyttää ennalta varautumisen periaatetta verukkeena sille, että se jättää soveltamatta direktiivissä 2008/98 ja päätöksessä 2000/532 säädettyä rinnakkaisnimikkeisiin kuuluvien jätteiden luokittelumenettelyä. Jäsenvaltioilla on lupa uudelleenluokitella vaaraton jäte vaaralliseksi tai päinvastoin, mutta niiden on ilmoitettava tällaisista tapauksista komissiolle, jotta tämä voi tarvittaessa tarkistaa jäteluetteloa direktiivin 2008/98 7 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti. Vaikka jäsenvaltioille on asetettu tämä rajoitus, yksityiset oikeussubjektit eivät voi oikeuttaa kyseisellä periaatteella sitä, että ne luokittelevat jätteitä edellä mainituissa unionin oikeussäännöissä tarkoitetun menettelyn ulkopuolella.

77. Nähdäkseni unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän.⁵⁶ Ennalta varautumisen periaatteen oikea soveltaminen nimittäin ”edellyttää ensinnäkin niiden mahdollisesti kielteisten vaikutusten tunnistamista, joita kyseisten ainesosien tai elintarvikkeiden ehdotetulla käyttämisellä on terveyteen, ja toiseksi terveystarvikkeiden kattavaa arviointia, joka perustuu luotettavimpiin käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin ja kansainvälisen tutkimuksen tuoreimpiin tuloksiin”.⁵⁷ Tästä syystä ”suojatoimenpiteitä – ei voida pätevästi perustella riskiä koskevalla puhtaasti hypoteettisella lähestymistavalla, joka perustuu pelkkiin tieteellisesti vielä tarkistamattomiin olettamuksiin. Tällaisia suojatoimenpiteitä voidaan sitä vastoin – niiden väliaikaisesta luonteesta huolimatta ja vaikka ne olisivat luonteeltaan ennalta ehkäiseviä – toteuttaa vain, jos ne perustuvat mahdollisimman täydelliseen riskinarviointiin ja kun otetaan huomioon yksittäistapauksen erityisolosuhteet, jotka osoittavat näiden toimenpiteiden olevan tarpeen.”⁵⁸

54 Ks. Thieffry, S., *Manuel de droit européen de l'environnement*, 2. painos, Bruylant, Bryssel, 2017, s. 83 ja Esteve Pardo, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, s. 141–146.

55 Jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on otettava huomioon yleiset ennakkovarautumista, kestävyyttä, teknistä toteutettavuutta ja taloudellista hyväksyttävyyttä ja luonnonvarojen suojelua koskevat ympäristönsuojeluperiaatteet sekä ympäristöä, ihmisten terveyttä, taloutta ja yhteiskuntaa koskevat kokonaisvaikutukset 1 ja 13 artiklan mukaisesti”.

56 Ks. Da Cruz Vilaça, J. L., ”The Precautionary Principle in EC Law” teoksessa *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, s. 321–354, joka sisältää yksityiskohtaisen esityksen unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä.

57 Ks. mm. tuomio 28.1.2010, komissio v. Ranska (C-333/08, EU:C:2010:44, 92 kohta) ja tuomio 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, 56 kohta). Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:20, 48–54 kohta).

58 Ks. mm. tuomio 8.9.2011, Monsanto ym. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, 77 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Fidenato ym. (C-111/16, EU:C:2017:676, 51 kohta).

78. Myöskään pelkkä epäily jätteen vaarallisuudesta ei ole riittävä peruste sen luokitteluun MH-nimikkeeseen ennalta varautumisen periaatteeseen vedoten. Jos näin olisi, kaikki jätteet, joille on annettu rinnakkaiskoodi, olisi luokiteltava vaarallisiksi. Mielestäni tällainen luokittelu edellyttää kuitenkin aina jätteen koostumuksen yksityiskohtaista analyysia, minkä jälkeen on vielä tarkistettava, ovatko sen sisältämät aineet mahdollisesti vaarallisia. Direktiivissä 2008/98 ja päätöksessä 2000/532 säädetyssä menettelyssä asetetaan ennalta varautumisen periaatteeseen vetoamiselle samanlaiset edellytykset kuin ne, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut.

79. Yhdyn siihen Italian hallituksen näkemukseen, jonka mukaan tuottajalla tai haltijalla ei ole velvollisuutta analysoida tyhjentävästi *kaikkia* jätteen mahdollisesti sisältämiä aineita N:o 1272/2008 mukaisia vaarallisia aineita ja *kaikkia* mahdollisia direktiivin 2008/98 liitteessä III tarkoitettuja vaaraominaisuuksia. Samaa mieltä on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jonka käsityksen mukaan *kaikkien* niiden aineiden tasapuolinen selvittäminen, joita kyseisiin jätteisiin voisi teoreettisesti sisältyä, ei ole tarpeen, vaan tarpeen on kyseisten aineiden asianmukainen tunnistaminen, joka perustuu jätteiden tarkan koostumuksen määrittämiseen ja näin tunnistettujen aineiden vaarallisuuden arvioimiseen.

80. Lisäksi direktiivin 2008/98 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa mainittu teknisen ja taloudellisen hyväksyttävyyden periaate estää vaatimasta tuottajalta ehdottoman tyhjentävää analyysia jätteen koostumuksesta ja sen sisältämien aineiden kaikista vaaraominaisuuksista. Tällainen velvoite olisi myös suhteeton.

81. Mielestäni ennalta varautumisen periaate oikeuttaisi luokittelemaan jätteen MH-rinnakkaisnimikkeeseen, jos sen koostumuksen analysointi ja/tai sen ainesosien vaaraominaisuuksien arvioiminen osoittautuu jätteen tuottajasta tai haltijasta riippumattomista syistä mahdottomaksi. Tässä tapauksessa jätteestä aiheutuisi kansanterveydelle tai ympäristölle todellista vaaraa, joka oikeuttaisi rajoittavana toimenpiteenä luokittelemaan jätteen MH-rinnakkaisnimikkeeseen sen vaarallisuuden ”neutraloimiseksi”.⁵⁹

IV Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte suprema di Cassazionen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 7 artiklaa ja liitettä III, sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksella (EU) N:o 1357/2014, ja jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/EY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/EY, 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehdyn komission päätöksen 2000/532/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2014/955/EU, liitteessä olevan otsakkeen ”Arviointi ja luokittelu” 2 kohtaa ”Jätteen luokittelu vaaralliseksi” on tulkittava seuraavasti:

- 1) Jätteen tuottajalla tai haltijalla on velvollisuus selvittää sen koostumus ja tämän jälkeen määrittää laskennan tai testauksen avulla, sisältääkö se vaarallisia aineita tai direktiivin 2008/98 liitteessä III tai asetuksen (EY) N:o 850/2004 liitteessä IV lueteltuja vaaraominaisuuksia. Tässä yhteydessä on

⁵⁹ Unionin tuomioistuin on todennut, että ”kun siksi, että tehdyt tutkimukset eivät ole riittäviä, vakuuttavia tai selviä, osoittautuu mahdottomaksi määrittellä varmasti, onko väitetty riski olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että riski toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä” (tuomio 2.12.2004, komissio v. Alankomaat, C-41/02, EU:C:2004:762, 54 kohta; tuomio 28.1.2010, komissio v. Ranska, C-333/08, EU:C:2010:44, 93 kohta ja tuomio 19.1.2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, 57 kohta).

merkityksellistä, että käytetään asetuksessa (EY) N:o 440/2008 säädettyjä taikka kansainvälisesti tunnustettuja tai jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä hyväksytyjä näytteenottomenetelmiä ja kemiallisia analyysi- ja testausmenetelmiä.

- 2) Jätteen tuottaja tai haltija ei kuitenkaan voi käyttää ennalta varautumisen periaatetta verukkeena sille, että se jättää soveltamatta direktiivissä 2008/98 ja päätöksessä 2000/532 säädettyä rinnakkaisnimikkeisiin kuuluvien jätteiden luokittelumenettelyä, paitsi jos jätteiden koostumuksen ja/tai niiden ainesosien vaaraominaisuuksien analysointi osoittautuu mahdottomaksi.