



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
20 päivänä kesäkuuta 2019<sup>1</sup>

**Asia C-212/18**

**Prato Nevoso Termo Energy Srl  
vastaan  
Provincia di Cuneo ja  
ARPA Piemonte,  
muuna osapuolena  
Comune di Frabosa Sottana**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallinto-oikeus, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2008/98/EY – Jätteet – Kemiallisesti käsitelty kasviöljyjäte – 6 artiklan 1 ja 4 kohta – Jätteeksi luokittelun päätyminen – Edellytykset – Jäsenvaltioiden harkintavalta – Direktiivi 2009/28/EY – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – Lupahakemus, joka koskee kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä tuotetun bionesteen käyttöä lämpö- ja sähkövoimalaitoksessa tarvitsematta noudattaa jätteen energiana hyödyntämistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä – Hylkääminen – 13 artiklan 1 kohta – Lupamenettely – Oikeasuhteisuus

## I Johdanto

1. Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonten (Piemonten alueellinen hallinto-oikeus, Italia) esittämässä ennakkoratkaisupyyntönsä tiedustellaan unionin tuomioistuimelta jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetun direktiivin 2008/98/EY<sup>2</sup> 6 artiklan sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun direktiivin 2009/28/EY<sup>3</sup> 13 artiklan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Prato Nevoso Termo Energy Srl (jäljempänä PNTE) ja Provincia di Cuneo (Cuneon maakunta, Italia) ja joka koskee PNTE:n esittämän hakemuksen, jolla se haki lupaa lämpö- ja sähkövoimalaitoksensa polttoaineena käyttämänsä metaanin vaihtamiseen kasviöljyjätettä kemiallisesti käsittelemällä saatavaan polttoaineeseen, hylkäämistä.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, ovatko direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohta ja direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohta esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tällaisen polttoaineen käytössä ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa on noudatettava jätteen energiana hyödyntämistä koskevia lakisäätteisiä rajoituksia, jollei ministeriön asetuksella, joka on kansallinen yleisesti sovellettava oikeudellinen toimi, toisin säädetä.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: ranska.

<sup>2</sup> 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 312, s. 3).

<sup>3</sup> 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 140, s. 16).

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2008/98 3 artiklan 1 alakohdan mukaan ”jätteellä” tarkoitetaan ”mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä”.

5. Tämän direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Jätteen luokittelun päättymisen”, säädetään seuraavaa:

”1. Tietty jätteet lakkaavat olemasta 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jätettä, kun ne ovat läpikäyneet hyödyntämistoimen, kierrätys mukaan luettuna, ja ovat seuraavien edellytysten mukaisesti laadittujen arviointiperusteiden mukaiset:

- a) ainetta tai esinettä käytetään yleisesti tiettyihin tarkoituksiin;
- b) aineelle tai esineelle on olemassa markkinat tai kysyntää;
- c) aine tai esine täyttää tiettyjen tarkoitusten mukaiset tekniset vaatimukset ja on tuotteisiin sovellettavien olemassa olevien säännösten ja standardien mukainen; ja
- d) aineen tai esineen käytöstä ei aiheudu haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle eikä ihmisten terveydelle.

Näihin perusteisiin sisältyy tarvittaessa epäpuhtauksien raja-arvoja, ja niissä otetaan huomioon aineen tai esineen mahdolliset haitalliset vaikutukset ympäristölle.

2. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on muuttaa tämän direktiivin muita kuin keskeisiä osia niitä täydentämällä, jotka koskevat 1 kohdassa säädettyjen arviointiperusteiden hyväksymistä ja joilla yksilöidään se jätetyyppi, johon tällaisia arviointiperusteita sovelletaan, hyväksytään 39 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Jätteen luokittelun päättymistä koskevia erityisperusteita olisi harkittava muun muassa ainakin kiviainekselle, paperille, lasille, metallille, renkaille ja tekstiileille.

--

4. Jos yhteisön tasolla ei ole vahvistettu perusteita 1 ja 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti, jäsenvaltiot voivat soveltuvan oikeuskäytännön huomioon ottaen päättää tapauskohtaisesti, onko jokin jäte lakannut olemasta jätettä. --”

6. Direktiivin 2009/28 2 artiklan h alakohdan mukaan ”bionesteillä” tarkoitetaan ”biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten, sähkö, lämmitys ja jäähditys mukaan lukien, tuotettuja nestemäisiä polttoaineita”.

7. Saman direktiivin 13 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset menettelyt, säännökset ja määräykset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan sähköä, lämmitystä tai jäähditystä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin ja liitännäisiin siirto- ja jakeluverkkojen infrastruktuureihin sekä biomassan jalostamiseen biopolttoaineiksi tai muiksi energiatuotteiksi, ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

Jäsenvaltioiden on erityisesti ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että:

- a) eri jäsenvaltioiden hallintorakenteiden ja organisaatioiden erot huomioon ottaen valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyihin liittyvät kansallisten, alueellisten ja paikallisten hallintoelinten vastuualueet, aluesuunnittelu mukaan lukien, on sovitettu yhteen selkeästi ja määritetty siten, että suunnittelu- ja rakennuslupahakemusten ratkaisemiselle on asetettu läpinäkyvät aikataulut;
- b) uusiutuvan energian tuotantolaitosten valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupahakemusten käsittelyä ja hakijoille annettavaa neuvontaa koskevia kattavia tietoja on saatavilla asianmukaisella tasolla;
- c) hallintomenettelyjä sujuvoitetaan ja nopeutetaan asianmukaisella hallintotasolla;
- d) valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat säännöt ovat objektiivisia, läpinäkyviä, oikeasuhteisia ja hakijoita tasapuolisesti kohtelevia, ja niissä otetaan kaikilta osin huomioon yksittäisten uusiutuvan energian teknologioiden erityispiirteet;
- e) kuluttajien, suunnittelijoiden, arkkitehtien, rakentajien sekä laite- ja järjestelmäasentajien ja -toimittajien suorittamat hallinnolliset maksut ovat määräytymisperusteiltaan läpinäkyviä ja kustannussuuntautuneita; ja
- f) pienempiin hankkeisiin ja tarvittaessa myös hajautettuihin laitteisiin, joita käytetään energian tuottamiseen uusiutuvista lähteistä, sovelletaan yksinkertaistettuja ja kevyempiä lupamenettelyjä, mukaan lukien pelkkä ilmoittaminen, jos se on sallittua sovellettavassa sääntelykehyksessä.”

## ***B Italian oikeus***

8. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohta saatetaan osaksi Italian lainsäädäntöä ympäristömääräyksistä 3.4.2006 annetun asetuksen nro 152<sup>4</sup> 184 ter §:n 1 momentilla.

9. Tämän asetuksen 268 §:n eee-bis momentin mukaan polttoaineen käsitteellä tarkoitetaan ”mitä tahansa kiinteää ainetta, nestettä tai kaasua, jota voidaan asetuksen V osan liitteen X mukaan käyttää polttamalla tapahtuvaan energiantuotantoon, jätteitä lukuun ottamatta”.

10. Saman asetuksen 293 §:n 1 momentissa säädetään, että ”V osan I ja II luvussa tarkoitetuissa laitoksissa, mukaan lukien siviilikäyttöisissä lämpövoimalaitoksissa, joiden teho on alle kynnysarvon, voidaan käyttää vain V osan liitteessä X näille laitosryhmille määrättyjä polttoaineita siinä määrättyin edellytyksin. Tämän asetuksen V osan liitteessä X mainittuja materiaaleja ja aineita ei voida käyttää tässä luvussa tarkoitettuina polttoaineina, jos ne ovat tämän asetuksen IV osassa tarkoitettuja jätteitä. Sellaisten materiaalien ja aineiden polttoon, jotka eivät ole tämän asetuksen V osan liitteen X mukaisia tai jotka joka tapauksessa ovat – – jätteitä – –, sovelletaan voimassa olevaa jätelainsäädäntöä”.

11. Asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevan II luvun 4 jaksossa luetellaan biomassapolttoaineet, joiden käyttö energian tuotantoon on sallittu, ja ne ovat seuraavat:

- a) energiakäyttöön tarkoitetuilla viljelmillä tuotettu kasviaines;
- b) yksinomaan mekaanisella käsittelyllä, vesipesulla tai kuivattamisella muiden kuin energiakäyttöön tarkoitettujen viljelmien osalta tuotettu kasviaines;
- c) metsänhoitotoimenpiteistä ja puiden karsinnasta syntynyt kasviaines;

4 GURI, Supplemento ordinario nro 96, 14.4.2006 (jäljempänä asetus nro 152/2006).

- d) yksinomaan mekaanisella käsittelyllä ja ilmalla, höyryllä tai vedellä, myös ylikuumennetulla vedellä, tapahtuvalla käsittelyllä ensiöpuusta tuotettu kasviaines, joka koostuu ensiöpuun kuorista, sahanpurusta, lastuista, hakkeesta, sahausjätteestä ja rangoista, ensiöpuusta peräisin oleva jäte, käsittelemättömästä korkista peräisin oleva jäte ja rangat, jotka eivät ole pilaavien aineiden pilaamia;
- e) yksinomaan mekaanisella käsittelyllä, vesipesulla tai kuivattamisella maataloustuotteiden osalta tuotettu kasviaines;
- f) oliivin puristemassa – –;
- g) mustalipeä, joka on saatu paperitehtaassa – –;
- h) raa'at tai raffinoidut tuotteet, jotka koostuvat pääasiassa eläinperäisistä glyserideistä, jotka on – – luokiteltu eläimistä saataviksi sivutuotteiksi tai niistä johdetuiksi tuotteiksi, joita on mahdollista käyttää palamisprosesseissa – –”.

12. Tämän asetuksen 281 §:n 5 ja 6 momentin mukaan V osan liitteiden muutoksista ja täydennyksistä ”säädetään ympäristö-, luonnonsuojelu- ja meriministeriön [jäljempänä ympäristöministeriö] asetuksella yhdessä terveysministeriön, talouskehitysministeriön ja, mikäli se on asiassa toimivaltainen, infrastruktuuri- ja liikenneministeriön kanssa sen jälkeen, kun – – yhteistyöelintä on kuultu”.

13. Direktiivin 2009/28 2 artiklan h alakohta saatetaan osaksi Italian lainsäädäntöä 3.3.2011 annetun asetuksen nro 28<sup>5</sup> 2 §:n 1 momentin h kohdalla.

14. Kyseisen asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan ”uusiutuvia lähteitä käyttävien sähköenergian tuotantolaitosten rakentaminen ja niiden toiminnan harjoittaminen, niihin liittyvät rakennelmat ja laitosten rakentamisen ja niiden toiminnan harjoittamisen kannalta välttämätön infrastruktuuri sekä olennaiset muutokset itse laitoksiin edellyttävät 29.12.2003 annetun asetuksen nro 387/2003<sup>[6]</sup> 12 §:ssä tarkoitettua yhdistelmä lupaa”.

### **III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

15. PNTE:llä on lämpö- ja sähkövoimalaitos, joka käyttää polttoaineena metaania. Yritys haki 8.11.2016 Cuneon maakunnalta asetuksen nro 387/2003 12 §:n nojalla lupaa tämän laitoksen polttoaineen vaihtamiseen. PNTE halusi korvata metaanin ALSO Srl -yhtiön valmistamalla kasviöljyllä, jota saadaan keräämällä paistoöljyjätettä, kasviöljyjen jalostuksessa syntyviä jätteitä ja niiden varastointisäiliöiden pesussa syntyviä jätteitä ja käsittelemällä niitä kemiallisesti (jäljempänä kasviöljy).

16. ALSO:lla on lupa saattaa kasviöljyä markkinoille tuotteena, joka on lakannut olemasta asetuksen nro 152/2006 184 ter §:ssä tarkoitettua jätettä, edellyttäen, että öljy täyttää luvassa mainitut fysikaalis-kemialliset vaatimukset ja että kaupallisiin asiakirjoihin sisällytetään maininta ”jätteiden hyödyntämiseen perustuva tuote, jota voidaan käyttää ainoastaan biodieselin valmistukseen”.

5 GURI nro 71, Supplemento ordinario nro 81, 28.3.2011 (jäljempänä asetus nro 28/2011).

6 Sähköntuotannon edistämiseksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2001/77 täytäntöönpanosta annettu asetus nro 387/2003 (GURI nro 25, Supplemento ordinario nro 17, 31.1.2004; jäljempänä asetus nro 387/2003).

17. PNTE:n hakema lupa evättiin sillä perusteella, että kasviöljy ei kuulu mihinkään asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevan II osan 4 jaksossa olevassa luettelossa mainituista ilmakehään päästöjä tuottavissa laitoksissa sallittujen polttoaineiden ryhmistä. Ainoat näihin ryhmiin sisältyvät kasviöljyt ovat nimittäin energiakäyttöön tarkoitetuilla viljelmillä tai yksinomaan mekaanisilla käsittelyillä tuotetut kasviöljyt. Tästä Cuneon maakunta päätteli, että kyseisen asetuksen 293 §:n 1 momentin mukaan kasviöljyä on pidettävä jätteenä.

18. PNTE nosti tästä päätöksestä kanteen Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte. Kanteensa tueksi PNTE väittää, että luvan epääminen on tiettyjen direktiivien 2008/98 ja 2009/28 säännösten vastaista.

19. Tässä yhteydessä kyseinen tuomioistuin korostaa, että asetuksen nro 152/2006 293 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä saman asetuksen V osan liitteen X kanssa, mukaan PNTE:n lupahakemuksen tutkinut viranomaislainen oli velvollinen käsittelemään kasviöljyä jätteenä.

20. Ensinnäkin tämä päätelmä jouduttiin tekemään siitä huolimatta, että kasviöljy on teknisen UNI/TS 11163:2009 -standardin ("Nestemäiset biopolttoaineet, eläin- ja kasviperäiset öljyt ja rasvat ja niiden välituotteet ja johdannaiset – Luokittelu ja vaatimukset energiakäyttöä varten") vaatimusten mukaista, mitä viranomaislainen ei ole kiistänyt.<sup>7</sup>

21. Toiseksi kasviöljylle on kyseisen tuomioistuimen mukaan olemassa erilliset markkinat polttoaineena, kuten PNTE:n aikomus hankkia sitä polttoaineeksi pääasiassa kyseessä olevaan laitokseen osoittaa.

22. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että metaanin vaihtamisesta kasviöljyyn ei yleisesti ottaen näytä aiheutuvan vahinkoa ympäristölle. PNTE esitti lupamenettelyn yhteydessä teknisen selvityksen, josta käy ilmi, että polttoaineen vaihdosta aiheutuva kokonaisvaikutus olisi ympäristön kannalta myönteinen, mitä viranomaislainen ei ole kyseenalaistanut.

23. Lisäksi kyseinen tuomioistuin huomauttaa, että asetusten nro 28/2011 ja nro 387/2003 säännöksissä tarkoitettua biomassaa käyttävien energiantuotantolaitosten lupamenettelyä ei ole sovitettu yhteen asetuksen nro 152/2006 V osan liitteen X muuttamista koskevan menettelyn kanssa. Kyseisen asetuksen 281 §:n 5 ja 6 momentin mukaan liitettä voidaan muuttaa vain ympäristöministeriön yhdessä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa antamalla asetuksella.

24. Myöskään kyseisen asetuksen 268 §:n eee-bis alakohdassa vahvistettua polttoaineen määritelmää ei ole sovitettu yhteen asetuksen nro 28/2011 2 §:n [1 momentin] h kohdassa, jolla direktiivin 2009/28 2 artiklan h alakohta saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, vahvistetun bionesteiden määritelmän kanssa.

25. Edellä esitetyn perusteella Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte päätti 14.2.2018 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 26.3.2018, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ovatko direktiivin [2008/98] 6 artikla ja joka tapauksessa suhteellisuusperiaate esteenä asetuksen (decreto legislativo) nro 152/2006 293 §:ssä ja 268 §:n eee-bis alakohdassa säädetyn kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa veloitetaan – myös biomassoja polttoaineena käyttävän laitoksen lupamenettelyn yhteydessä – katsomaan jätteeksi sellainen bioneste, joka täyttää vastaavat tekniset vaatimukset ja jolla on kysyntää tuotantotarkoituksiin polttoaineena, jos ja siltä

<sup>7</sup> Huomautan, että Ente Nazionale di Normazione (UNI) (kansallinen standardointielin, Italia) on yksityinen voittoa tavoittelematon elin, joka laatii, julkaisee ja levittää vapaaehtoisia teknisiä standardeja teollisuuden, kaupan ja palvelujen alalla. UNI edustaa Italiaa Euroopan standardointikomiteassa (CEN) ja Kansainvälisessä standardoimisjärjestössä (ISO) (ks. <http://www.uni.com/> ja <https://www.iso.org/fr/member/1823.html>).

osin kuin kyseistä bionestettä ei ole sisällytetty 3.4.2006 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 152 V osan liitteessä X olevan II osan 4 jakson 1 kohtaan, riippumatta mahdollisesta lupamenettelyn yhteydessä tehdystä negatiivista ympäristövaikutusta koskevasta arviosta taikka kyseisessä menettelyssä mahdollisesti esiin tulleesta tuotteen teknisiä ominaisuuksia koskevasta erimielisyydestä?

- 2) Ovatko direktiivin [2009/28] 13 artikla ja joka tapauksessa suhteellisuusperiaate ja avoimuuden ja yksinkertaistamisen periaatteet esteenä asetuksen (decreto legislativo) nro 28/2011 5 §:ssä säädetyn kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin siihen ei, sikäli kuin hakija hakee lupaa käyttää biomassaa polttoaineena laitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, sisälly minkäänlaista yhteensovittamista asetuksen (decreto legislativo) nro 152/2006 V osan liitteessä X tarkoitettua polttoainekäyttöä koskevan lupamenettelyn kanssa eikä mahdollisuutta arvioida ehdotettua ratkaisua käytännössä yhdessä ainoassa lupamenettelyssä ja ennalta määritettyjen teknisten eritelmien perusteella?”

26. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet PNTE, Cuneon maakunta, Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio. PNTE, Italian hallitus ja komissio osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 13.2.2019.

#### IV Oikeudellinen arviointi

##### *A Alustavat huomautukset*

27. Kuten ennakkoratkaisupyyntöstä ja unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, kasviöljyä valmistetaan jäteruokaöljyä esteröimällä eli niitä kemiallisesti käsittelemällä.<sup>8</sup> Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että ennen tämän käsittelyn läpikäymistä kyseiset ruokaöljyt ovat direktiivin 2008/98 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua jätettä.

28. ALSO:lle on myönnetty lupa, jonka nojalla kyseisessä käsittelyssä saatua kasviöljyä voidaan saattaa markkinoille tuotteena, jonka jätteen luokittelu on päätynyt, biodieselin (dieselmootoreissa käytettävä biopolttoaine) valmistukseen liittyvään käyttötarkoitukseen.<sup>9</sup> Ennakkoratkaisupyyntöä esitettyjen tietojen mukaan PNTE on hankkinut kasviöljyä ja haluaa käyttää sitä muuhun tarkoitukseen eli polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavien laitosten ryhmään kuuluvassa yhteistuotantolaitoksessa.

29. Asetuksen nro 152/2006 268 §:n eee-bis alakohdan ja 293 §:n 1 momentin, luettuina yhdessä saman asetuksen V osan liitteen X kanssa (jäljempänä yhdessä pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö), mukaan tämän ryhmän laitoksissa tapahtuvassa kemiallisessa käsittelyssä saatavien kasviöljyjen polttamiseen sovelletaan jätteiden energiana hyödyntämistä koskevaa kansallista

<sup>8</sup> PNTE väittää, että kasviöljyä valmistetaan raaka-aineesta, joka on lakannut olemasta jätettä, eli kirkkaasta happamasta öljystä, jota ALSO tuottaa jätteistä. Tämä näkemys tosiseikoista eroaa huomattavasti sekä ennakkoratkaisupyyntöstä että ALSO:lle myönnetystä luvasta ilmenevästä näkemyksestä. Luvassa nimittäin mainitaan – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on ainoana toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja, suorittamassa selvityksessä muuta ilmene –, että ensimmäisessä laitoksessa ALSO tuottaa kirkasta hapanta öljyä erilaisista muista jätteistä kuin jäteruokaöljyistä. Kirkasta hapanta öljyä käytetään esteröidyn kasviöljyn tuotantoon toisessa laitoksessa. Kolmannessa laitoksessa ALSO tuottaa vielä eri kasviöljyä, jota saadaan jätepaistoöljyistä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan – ja jollei sen suorittamassa selvityksessä edelleenkin muuta ilmene – pääasiassa kyseessä oleva kasviöljy ei näytä olevan samaa kuin kirkkaasta happamasta öljystä valmistettu kasviöljy. Kuten jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 63 ja 64 kohdassa esitän, se, että jäte on lakannut olemasta jätettä jonkin tietyn käyttötarkoituksen (kuten biopolttoaineen valmistuksen) osalta, ei missään tapauksessa tarkoita, että se on lakannut olemasta jätettä myös muiden käyttötarkoitusten osalta (esimerkiksi yhteistuotantolaitoksen polttoaineena).

<sup>9</sup> PNTE väittää, että tämä tuotteen käytölle asetettu rajoitus koskee ainoastaan kirkasta hapanta öljyä. ALSO:lle myönnettyä luvassa sitä vastoin määrätään, että kasviöljyä voidaan saattaa markkinoille rajoituksetta energia-alalla. Tämä näkemys tosiseikoista ei vastaa ennakkoratkaisupyyntöä esitettyä näkemystä. Tästä on huomautettava, että – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamassa selvityksessä muuta ilmene – kyseisessä luvassa määrätty velvollisuus sisällyttää kaupallisiin asiakirjoihin maininta siitä, että ALSO:n laitoksista valmistuvat tuotteet on tarkoitettu käytettäväksi biodieselinä, ei näytä koskevan pelkästään kirkasta hapanta öljyä.

lainsäädäntöä. Tämä pätee ainakin siihen asti, kunnes tämäntyyppiset öljyt sisällytetään ministeriön asetuksella kyseisessä liitteessä olevaan luetteloon. Cuneon maakunta korosti, että jätteiden hyödyntäminen energiana vaatii erityislupaa ja että siihen sovelletaan tiukkoja sääntöjä, jotka liittyvät muun muassa ilmapäästöjen rajoituksiin.

30. Kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen mainitsematta jättämisestä niiden polttoaineiden ryhmästä laaditussa luettelossa, joita saa käyttää ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa jätteiden energiana hyödyntämistä koskevan sääntelyjärjestelmän ulkopuolella, seuraa, että tapauskohtainen arviointi sen määrittämiseksi, päätyykö näiden öljyjen jätteeksi luokittelu silloin, kun ne on tarkoitettu tällaiseen käyttöön, on poissuljettu. Ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, miten tätä poissulkemista perustellaan, vaikka samojen öljyjen jätteeksi luokittelun päätyminen voidaan vahvistaa yksilöllisen arvioinnin perusteella siinä tapauksessa, että niitä käytetään biodieselin valmistukseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamat selitykset viittaavat siihen, että sen mielestä tämä ratkaisu ei perustu tämäntyyppisten öljyjen polttamisesta ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa aiheutuvien ympäristö- ja terveysriskien arviointiin.

31. Cuneon maakunta ja Italian hallitus sitä vastoin vetoavat ympäristöön ja terveyteen liittyviin syihin selittääkseen, miksi kemiallisesti käsiteltyä kasviöljyjätettä ei ole otettu edellä mainittuun luetteloon. Ne lähinnä väittävät, että silloin, kun kyseistä öljyä poltetaan tämäntyyppisessä laitoksessa, sen sisältämiä kemiallisia reagensseja pääsee ilmakehään paljon suurempina pitoisuuksina kuin silloin, kun sitä kulutetaan biodieselin aineosana dieselmootorissa. Saatavana olevissa tieteellisissä selvityksissä ei suljeta pois sitä, etteikö esteröityjen kasviöljyjen polttamisesta ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa voi aiheutua riskejä ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Nämä riskit ovat mahdollisesti suuremmat kuin ne, joita aiheutuu tämäntyyppisten öljyjen käytöstä biodieselin valmistukseen. PNTE ja komissio väittävät, että tämä väite ei ole perusteltu.

32. Ennakkoratkaisukysymyksistä esittämäni arvioinnin taustalla ovat nämä seikat.

***B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, joka koskee direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkintaa***

*1. Alustavat huomautukset*

33. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, voidaanko direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisena pitää kansallista lainsäädäntöä, jossa viranomaisia, joiden käsiteltäväksi on saatettu lupahakemus, jolla haetaan lupaa biomassajätteen käsittelyssä tuotetun aineen, kuten kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen, käyttöön polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa, estetään arvioimasta tämän aineen teknisten ominaisuuksien ja ympäristövaikutusten perusteella, onko sen jätteeksi luokittelu päättynyt, kun se ei kuulu mihinkään kyseisen lainsäädännön mukaan tämäntyyppisissä laitoksissa sallittujen polttoaineiden luetteloon sisältyvistä luokista.

34. Tässä yhteydessä on muistutettava, että tietyn jätteen jätteeksi luokittelun päättymisen vahvistaminen voi tapahtua kolmella eri tavalla. *Ensinnäkin* se voidaan vahvistaa soveltamalla tietyille direktiivin 2008/98 6 artiklan 2 kohdassa määriteltyille jäteluokille unionin tasolla vahvistettuja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita.<sup>10</sup> *Toiseksi*, jos tällaisia arviointiperusteita ei ole vahvistettu, jätteeksi luokittelun päätyminen voidaan vahvistaa tapauskohtaisella päätöksellä –

<sup>10</sup> Tämän säännöksen perusteella on toistaiseksi säädetty arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin tietyn tyyppiset romumetallit lakkaavat olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98 nojalla, 31.3.2011 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 333/2011 (EUVL 2011, L 94, s. 2), arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin lasimurska lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98 nojalla, 10.12.2012 annettu komission asetus (EU) N:o 1179/2012 (EUVL 2012, L 337, s. 31) sekä arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin kupariromu lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98 nojalla, 25.7.2013 annettu komission asetus (EU) N:o 715/2013 (EUVL 2013, L 201, s. 14).

eli yksittäistapausta koskevalla päätöksellä, joka koskee jossakin tietyssä laitoksessa hyödynnettäviä yksittäisiä jätevirtoja –, jonka jäsenvaltio tekee tämän direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti. *Kolmanneksi*, kuten tuomiosta Tallinna Vesi<sup>11</sup> ilmenee, jos unionin tasolla ei ole tietyn jäteluokan osalta vahvistettu jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita, kyseisessä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille toimivalta itse määrittää tällaiset perusteet kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella.<sup>12</sup>

35. Käsiteltävässä tapauksessa kasviöljyjätteen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita ei ole vahvistettu unionin tasolla eikä kansallisella tasolla. Lisäksi pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä estetään arvioimasta tapauskohtaisesti, onko näiden öljyjen jätteeksi luokittelu päättynyt, jos niitä on käsitelty kemiallisesti ja jos ne on tarkoitettu käytettäväksi polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa.<sup>13</sup> Niiden jätteeksi luokittelun päättymisen nimittäin edellyttää sitä, että annetaan ministeriön asetus, jolla ne sisällytetään niiden polttoaineiden luetteloon, joiden käyttö tähän tarkoitukseen jätteenpolttoon sovellettavan sääntelyjärjestelmän ulkopuolella on sallittu, ja jossa tarvittaessa määritetään perusteet, joiden tässä yhteydessä on täyttyvä.

36. Tässä yhteydessä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä pyydetään unionin tuomioistuinta määrittämään, onko – ja jos on, niin missä määrin – jäsenvaltion silloin, kun unionin tasolla tai kansallisella tasolla ei ole tietyn jäteluokan osalta vahvistettu jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita, säädettävä mahdollisuudesta arvioida tapauskohtaisesti, onko tämän tyyppisten yksittäisten jätevirtojen jätteeksi luokittelu päättynyt. Vaikka unionin tuomioistuin on jo todennut, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille muutakin kuin pelkkä toimivalta tutkia, onko jokin tietty jäte lakannut olemasta jätettä, ja tarvittaessa vahvistaa sen jätteeksi luokittelun päättyneen (osa 2), niille tätä varten annetun laajan harkintavallan rajoja on syytä täsmentää (osa 3), jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi arvioida, onko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö tämän säännöksen mukainen (osa 4).

## *2. Jäsenvaltioiden velvollisuus olla käsittelemättä jätteenä ainetta, joka on lakannut olemasta jätettä*

37. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan sanamuodosta, jossa käytetään ilmausta ”voivat”, voitaisiin helposti päätellä, että jätteeksi luokittelun päättymisen tunnustaminen sellaisten jätteiden osalta, jotka eivät sisälly unionin tasolla vahvistettujen arviointiperusteiden soveltamisalaan kuuluviin jäteluokkiin, kuuluu kunkin jäsenvaltion omaan harkintavaltaan. Tämä tulkinta ei kuitenkaan vastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevää tulkintaa. Kuten unionin tuomioistuin äskettäin korosti tuomiossa Tallinna Vesi,<sup>14</sup> jäsenvaltioiden on tällaisten arviointiperusteiden puuttuessa vahvistettava jätteeksi luokittelun päättymisen sellaisen jätteen osalta, joka ”on läpikäynyt hyödyntämistoimen, jonka avulla siitä on tehty käyttökelpoinen, vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä”.

<sup>11</sup> Tuomio 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, 24 ja 25 kohta).

<sup>12</sup> Tästä mahdollisuudesta säädetään nyt nimenomaisesti direktiivin 2008/98 6 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta 30.5.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 (EUVL 2018, L 150, s. 109), joka tuli voimaan pääasian tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen.

<sup>13</sup> Mikään unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa ei viittaa siihen, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä on käytännössä tämä sama vaikutus siltä osin kuin on kyse muista polttoaineista, joiden jätteeksi luokittelun esitetään päättyneen. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X luetellut polttoaineluokat on määritelty erityisen laajasti. Vaikka PNTE katsoo, että esteröityjen kasviöljyjen lisäämistä tähän luetteloon ministeriön asetuksella on viivytelty liian pitkään, mistään ei ilmene, kohdistuuko tämä moite myös muihin jätteistä tuotettuihin polttoaineisiin.

<sup>14</sup> Tuomio 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, 27 kohta).



38. Tämä lähestymistapa liittyy jätteeksi luokittelun päättymisen käsitteen käyttöönottoa direktiivillä 2008/98 edeltäneeseen oikeuskäytäntöön. Jo tässä oikeuskäytännössä, joka pohjautuu tuomioon ARCO Chemie Nederland ym.,<sup>15</sup> vahvistettiin jätteen käsitteestä<sup>16</sup> annettuun tulkintaan – jossa edellytetään kyseisen aineen käytöstä poistamista taikka aikomusta tai velvollisuutta poistaa se käytöstä – perustuva testi, jonka avulla jäte voidaan erottaa aineesta, jonka jätteeksi luokittelu on hyödyntämistoimien tuloksena päättynyt.<sup>17</sup>

39. Kyseisessä tuomiossa ja sen jälkeen unionin tuomioistuin on todennut, että silloin, kun jäte hyödynnetään täysin ja kun hyödyntämisen tuloksena syntyvä aine saa samat ominaisuudet ja tunnusmerkit kuin raaka-aine ja on käytettävissä ympäristön kannalta samanlaisia varotoimia käyttäen, tämä aine lakkaa olemasta jätettä. Tämä pätee kuitenkin vain, jos haltija ei hävitä sitä, ei aio hävittää sitä eikä ole velvollinen hävittämään sitä.<sup>18</sup> Unionin tuomioistuin on soveltanut näitä periaatteita useissa myöhemmissä tuomioissaan määrittääkseen, milloin jätteen hyödyntämistä – kuten sen kierrätystä<sup>19</sup> tai käsittelyä polttoaineeksi<sup>20</sup> – pidetään täysimääräisenä.

40. Näkemys, jonka mukaan jätteeksi luokittelun tunnustaminen päättyneeksi silloin, kun jäte on täysin hyödynnetty, on enemmän kuin pelkkä mahdollisuus, jota jäsenvaltiot voivat halutessaan käyttää, on aivan ymmärrettävä, kun otetaan huomioon myös direktiivin 2008/98 tarkoitus. Kuten sen 1 artiklasta ja johdanto-osan kuudennesta, seitsemänneistä, kahdeksannesta ja yhdeksänneistä perustelukappaleesta ilmenee, ympäristönsuojelutavoite, johon tällä direktiivillä pyritään, on kaksiosainen, eli tavoitteena on yhtäältä ehkäistä ja vähentää jätteiden aiheuttamia haittavaikutuksia ja toisaalta parantaa materiaalien hallinnan tehokkuutta. Tästä syystä unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että jätteen käsitettä on tulkittava laajasti,<sup>21</sup> jotta edistetään ympäristön suojelua direktiivin tavoitteen ensimmäisen osan mukaisesti. Tätä käsitettä ei kuitenkaan pidä laajentaa niin pitkälle, että tehdään jätteiden hyödyntäminen vähemmän houkuttelevaksi ja siten estetään ympäristötavoitteen toisen osan toteutuminen. Epävarmuus hyödyntämistoimen läpikäyneiden jätteiden luokittelusta saattaa jättehierarkian vastaisesti<sup>22</sup> kannustaa haltijoita jätteiden hävittämiseen sen sijaan, että he hyödyntäisivät niitä.<sup>23</sup>

15 Tuomio 15.6.2000 (C-418/97 ja C-419/97, EU:C:2000:318, 94 ja 96 kohta).

16 Ks. direktiivin 2008/98 3 artiklan 1 alakohta, jossa olennaisin osin toistetaan kyseistä direktiiviä edeltäneissä säädöksissä annettu jätteen käsitteen määritelmä.

17 Direktiivin 2008/98 3 artiklan 15 alakohdan mukaan ”hyödyntämisellä” tarkoitetaan ”tointa, jonka pääasiallisena tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen joko tuotantolaitoksessa tai yleensä taloudessa korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen, tai jätteen valmistelemista tällaista tarkoitusta varten”. Tämän direktiivin liitteessä II on ei-tyhjentävä luettelo hyödyntämistoimista, joiden joukossa mainitaan käyttö polttoaineena. Kierrätyksen käsite puolestaan määritellään kyseisen direktiivin 3 artiklan 17 alakohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ”hyödyntämistointa, jossa jättemateriaalit käsitellään uudelleen tuotteiksi, materiaaleiksi tai aineiksi joko alkuperäiseen tarkoitukseen tai muihin tarkoituksiin”, mutta siihen eivät sisälly ”energian hyödyntäminen eikä uudelleen käsittely materiaaleiksi, joita käytetään polttoaineina tai maantäyttötoimiin”.

18 Ks. tuomio 18.4.2002, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, 46 kohta) ja tuomio 22.12.2008, komissio v. Italia (C-283/07, ei julkaistu, EU:C:2008:763, 61 kohta). Kyseinen jätteen käsitteen tulkinta selittyy mielestäni sillä, että aineen poistaminen käytöstä voi käsittää myös sen hyödyntämiseen tähtäivät toimet (ks. erityisesti tuomio 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, 26 ja 27 kohta). Kun nämä toimet on loppuunsaatettu ja kun niiden tuloksena saatua ainetta voidaan käyttää ilman, että siitä aiheutuu vaaraa ympäristölle tai terveydelle, aineen haltija ei lähtökohtaisesti enää poista sitä käytöstä. Vaikka jätteen täysimääräinen hyödyntäminen on vahva ja usein ratkaiseva osoitus siitä, että sen jätteeksi luokittelu on päättynyt, unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, ettei voida sulkea pois sitä – vaikkakin melko teoreettista (ks. julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2002:420, 104 kohta) – mahdollisuutta, että jätteen haltija tästä hyödyntämisestä huolimatta poistaa sen käytöstä, aikoo poistaa sen käytöstä tai on velvollinen poistamaan sen käytöstä.

19 Ks. tuomio 19.6.2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, 67 ja 68 kohta ja 75 kohta) ja tuomio 11.11.2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, 52 kohta).

20 Ks. tuomio 4.12.2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, 35 ja 36 kohta) ja tuomio 25.2.2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, 18–21 kohta) yhdessä luettuina. Ks. myös a contrario tuomio 22.12.2008, komissio v. Italia (C-283/07, ei julkaistu, EU:C:2008:763, 62 kohta).

21 Ks. erityisesti tuomio 18.4.2002, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, 23 kohta); tuomio 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, 44 kohta) ja tuomio 12.12.2013, Shell Nederland (C-241/12 ja C-242/12, EU:C:2013:821, 53 kohta).

22 Ks. direktiivin 2008/98 4 artikla.

23 Ks. vastaavasti Commission staff working document – Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste and Communication from the Commission – Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste – Impact assessment on the Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste and the immediate implementing measures, 21.12.2005 (SEC(2005) 1681, s. 9 ja 17).

41. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/851, täsmennetään nyttemmin, että jäsenvaltiot ovat velvollisia ”toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet” varmistaakseen, että jätteen, joka on hyödynnetty, katsotaan lakanneen olemasta jätettä, jos se täyttää direktiivissä säädetyt edellytykset.<sup>24</sup>

42. Tämä lainsäädäntömuutos ei mielestäni merkitse irtiotta aikaisemmasta järjestelmästä, vaan pikemminkin sillä vahvistettiin jäsenvaltioille jo asetettua velvollisuutta tunnustaa sellaisten aineiden, jotka on täysin hyödynnetty, jätteeksi luokittelun päättymisen.<sup>25</sup> Kuten erityisesti direktiivin 2018/851 johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ilmenee, tällä vahvistuksella pyritään lisäämään oikeusvarmuutta uusioraaka-ainemarkkinoilla toimivien toiminnanharjoittajien kannalta, jotta helpotetaan siirtymistä kiertotalouteen.

43. Vielä on kuitenkin selvennettävä, miten laaja harkintavalta jäsenvaltioilla on arvioidessaan direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, voidaanko tietyn tyyppisestä jätteestä tai yksittäisestä jätevirrasta tehdä hyödyntämistoimien avulla käyttökelpoista vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä.

### *3. Jäsenvaltioiden harkintavallan laajuus määritettäessä, onko jäte lakannut olemasta jätettä*

44. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan sanamuoto osoittaa – kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri<sup>26</sup> –, että kun unionin tasolla ei ole vahvistettu jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita, jäsenvaltiot voivat pelkästään ”oikeuskäytännön” huomioon ottaen päättää, onko jokin jäte lakannut olemasta jätettä.<sup>27</sup> Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi myöhemmin tuomiossa Tallinna Vesi,<sup>28</sup> että sekä jätteeksi luokittelun päättymistä koskevilla arviointiperusteilla että jäsenvaltioiden tekemillä tapauskohtaisilla päätöksillä on myös taattava direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa asetettujen edellytysten noudattaminen. Tästä on huomautettava, että vaikka kyseisen artiklan 4 kohdassa viitataan pelkästään ”oikeuskäytäntöön”, sen 1 artiklassa säädetyt edellytykset pohjautuvat – kuten komissio istunnossa väitti – jo sinänsä unionin tuomioistuimen tuomioihin.<sup>29</sup>

45. Tämä tulkinta sitä paitsi vastaa sitä mitä direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/851, 6 artiklan 4 kohdassa nyttemmin säädetään nimenomaisesti.<sup>30</sup>

46. Näiden täsmennysten jälkeen ehdotan kuitenkin, että jäsenvaltioilla tunnustetaan olevan laaja harkintavalta sekä direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten noudattamisen aineellisessa arvioinnissa että siinä sovellettavan menetelmän ja menettelyn valinnassa.

47. *Ensinnäkin* menettelyihin, toimivaltaisiin viranomaisiin ja todistustaakkaan siitä, että direktiivissä 2008/98 määritellyt edellytykset täyttyvät, liittyvistä säännöistä on todettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos kyseisessä direktiivissä ei ole annettu tätä varten nimenomaisia säännöksiä, ne on vahvistettava jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä edellyttäen, että tällä ei vaaranneta direktiivin tavoitteiden saavuttamista ja sen tehokkuutta. Jäsenvaltio voi erityisesti säätää, että

24 Direktiivin 2018/851 johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan tällaisiin toimenpiteisiin voi kuulua ”sellaisen lainsäädännön hyväksyminen, jolla kyseiset edellytykset saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä menettelyt velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi, kuten materiaali- ja käyttötarkoitukskohtaisten jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien perusteiden vahvistaminen, ohjeasiakirjojen laatiminen, tapauskohtaisten päätösten tekeminen ja muut menettelyt unionin tasolla vahvistettujen yhdenmukaisten edellytysten soveltamiseksi tapauskohtaisesti”.

25 Jälleen sillä edellytyksellä, että haltija ei poista niitä käytöstä tai että mitkään muut seikat eivät osoita, että se aikoo poistaa ne käytöstä tai se on velvollinen poistamaan ne käytöstä.

26 Tuomio 7.3.2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, 56 ja 57 kohta).

27 Unionin tuomioistuimen mukaan kyseiseen oikeuskäytäntöön sisältyvät edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohdassa mainitut tuomiot.

28 Tuomio 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, 23 kohta).

29 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 66, 69 ja 75 kohta.

30 Kyseisessä säännöksessä säädetään, että jos unionin tasolla tai kansallisella tasolla ei ole vahvistettu jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia perusteita, jäsenvaltio voi tehdä päätöksen tapauskohtaisesti direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten perusteella.

todistustaakka näiden edellytysten täyttymisestä on sillä, joka siihen vetoaa, kunhan tämän todistamista ei tehdä suhteettoman vaikeaksi.<sup>31</sup> Nämä periaatteet koskevat erityisesti menettelysääntöjen valintaa direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen jätteeksi luokittelun päättymisedellytysten täyttymisen arvioimiseksi.

48. *Toiseksi* direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdassa ei täsmennetä, minkäluonteisia toimenpiteitä jäsenvaltioiden on suosittava jätteeksi luokittelun päättymisajankohdan määrittämiseksi silloin, kun unionin tasolla ei ole vahvistettu tätä koskevia arviointiperusteita. Näin ollen myös tällaisten toimenpiteiden valinta – siis joko yleisesti sovellettavien arviointiperusteiden vahvistaminen kyseiselle jätelajille tai yksittäistapausta koskevan päätöksen tekeminen tämän tyyppisistä jätevirroista – kuuluu nähdäkseni jäsenvaltioiden autonomiaan.<sup>32</sup>

49. *Kolmanneksi* direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa mainittujen edellytysten noudattamisen aineellisesta arvioinnista unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Tallinna Vesi,<sup>33</sup> että ainakin tietyissä olosuhteissa<sup>34</sup> jäsenvaltio voi tietyn jätelajin osalta päättää olla vahvistamatta tällaisia perusteita tai säätämättä mahdollisuudesta tehdä yksittäistapausta koskeva päätös, jossa jätteeksi luokittelun todetaan päättyneen. Tällaisen päätöksen tekeminen edellyttää, että jäsenvaltio on ”kaikki merkitykselliset seikat ja viimeisimmät tieteelliset ja tekniset tiedot” huomioon ottaen arvioinut, että tämän tyyppisen jätteen ei voida katsoa läpikäyneen hyödyntämistoimea, jonka avulla siitä on tehty käyttökelpoinen, vahingoittamatta ympäristöä ja vaarantamatta ihmisten terveyttä eikä siten myöskään täyttävän edellä mainittuja edellytyksiä.<sup>35</sup>

50. Tällaisen arvioinnin tekemiseksi jäsenvaltioille on mielestäni myönnettävä merkittävä, vaikkakaan ei ehdoton, harkintavaltia.

51. Tästä on muistutettava, – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut –, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa lueteltujen edellytysten itsensä perusteella ei voida suoraan päätellä, että tietyt jätteet ei ole enää pidettävä jätteinä, jos tätä ei ole vahvistettu yleisesti sovellettavien arviointiperusteiden nojalla tai tapauskohtaisella päätöksellä.<sup>36</sup> Sitä, että jokin tietty jäte on lakannut olemasta jätettä, ei voida päätellä suoraan varsinkaan tämän artiklan 4 kohdassa mainitussa ”oikeuskäytännössä”, johon kyseiset edellytykset siis pohjautuvat, vahvistetulla testillä, koska se on muotoiltu vieläkin väljemmin.

52. Lisäksi unionin ja jäsenvaltioiden tasolla vahvistettuihin jätteeksi luokittelun päättymistä koskeviin arviointiperusteisiin samoin kuin jäsenvaltioiden tekemiin yksittäistapauksia koskeviin päätöksiin on kyseisten edellytysten noudattamisen varmistamiseksi liitetty yleensä yksityiskohtainen sääntelykehys, muun muassa jätteiden hyödyntämisprosessia koskevat säännöt.

31 Ks. vastaavasti tuomio 15.6.2000, ARCO Chemie Nederland ym. (C-418/97 ja C-419/97, EU:C:2000:318, 41 ja 70 kohta) ja tuomio 11.11.2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, 34 kohta) ja analogisesti tuomio 3.10.2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, 62 kohta). Ks. myös direktiivin 2018/851 johdanto-osan 17 perustelukappale.

32 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, 25 kohta).

33 Tuomio 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, 26 ja 28 kohta).

34 Huomautan, että 28.3.2019 annetussa tuomiossa Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, 30 kohta) unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdassa ei anneta Tallinna Vesin kaltaiselle jätteiden haltijalle oikeutta vaatia ”[kyseisellä tuomiolla ratkaistussa asiassa kyseessä olleen] kaltaisissa olosuhteissa” jätteeksi luokittelun päättymisen vahvistamista jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta tai tuomioistuimelta. Unionin tuomioistuin näyttää myös todenneen, että muissa olosuhteissa tilanne voi olla toisin, tai ainakin jättäneen tämän kysymyksen avoimeksi.

35 Nähdäkseni tämä voidaan päätellä 28.3.2019 annetun tuomion Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264) 27 kohdasta.

36 Ks. tuomio 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, 55 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, 29 kohta).

53. Unionin tasolla annetuissa asetuksissa, joissa säädetään jätteeksi luokittelun päättymistä koskevista arviointiperusteista, vahvistetaan yksityiskohtaiset arviointiperusteet, jotka koskevat hyödyntämisprosessiin meneviä jätteitä, tässä prosessissa saatavia materiaaleja, käsittelymenetelmiä sekä edellytyksiä, jotka näistä menetelmistä vastaavien henkilöiden on täytettävä. Erityisesti Ranskassa<sup>37</sup> ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa<sup>38</sup> kasviöljyjätteen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista annettujen säädösten rakenne on hyvin samankaltainen. Direktiivin 2008/98, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/851, 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään nyttemmin, että unionin tai jäsenvaltioiden tasolla vahvistettavat jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet on jäseneltävä samalla tavalla.<sup>39</sup>

54. Tällaisten perusteiden laatiminen on käytännössä tekninen tehtävä, joka edellyttää usein alan teollisuuden ja muiden sidosryhmien kuulemista sekä selvityksiä, joissa arvioidaan kyseisten aineiden jätehuoltojärjestelmästä poistamisen vaikutuksia ympäristöön ja ihmisten terveyteen. Jos tietyn jätelajin osalta ei ole vahvistettu arviointiperusteita, jätteeksi luokittelun päättymisedellytysten täyttymisen tapauskohtainen arviointi näiden yksittäisten jätevirtojen osalta edellyttää sitä, että kyseisten jätevirtojen niitä ominaisuuksia, jotka takaavat näiden edellytysten täyttymisen, valvotaan tiukasti.<sup>40</sup>

55. Sekä jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden vahvistaminen että yksittäistapauksia koskevien päätösten tekeminen edellyttää siis toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta monitahoisia teknisiä ja tieteellisiä arviointeja.<sup>41</sup> Näiden arviointien perusteella jäsenvaltio voi myös päättää olla vahvistamatta tällaisia perusteita tai olla säätämättä mahdollisuudesta tiettyjen jätteiden jätteeksi luokittelun päättymisen tapauskohtaiseen arviointiin. Sen enempää unionin tuomioistuin kuin kansalliset tuomioistuimetkaan eivät voi korvata tätä päätöstä omilla arvioinneillaan.

56. Tämän vuoksi katson *yhtäältä*, että yhdenmukaistettujen arviointiperusteiden puuttuessa jäsenvaltion ei lähtökohtaisesti pitäisi olla velvollinen aloittamaan arviointiperusteiden vahvistamista koskevaa menettelyä eikä myöskään säätämään jätteeksi luokittelun päättymisen tapauskohtaisesta arvioinnista, jos kansallinen lainsäätäjä katsoo, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät jonkin tietyn jätelajin osalta voi täytyä.<sup>42</sup> Mielestäni näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun arviointiperusteiden puuttuminen ja kaiken tapauskohtaisen arvioinnin kieltäminen koskee tätä jätelajia vain siinä tapauksessa, että jätteet ovat läpikäyneet tietyn käsittelyn ja että ne tulevat tiettyyn käyttötarkoitukseen, sanotun kuitenkin rajoittamatta sitä mahdollisuutta, että ne jonkin toisen käsittelyn ja/tai käyttötarkoituksen perusteella lakkaavat olemasta jätettä.

57. Mielestäni päätöksestä olla sekä vahvistamatta jätteeksi luokittelun päättymistä koskevia arviointiperusteita että säätämättä mahdollisuudesta sen tapauskohtaiseen arviointiin olisi kuitenkin määrättävä seuraamus, jos sen peruslähtökohta – eli direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa mainittujen edellytysten täyttymättä jääminen – on johtunut ilmeisestä arviointivirheestä. Tällainen rajattu tuomioistuinvalvonta on mielestäni välttämätöntä, jotta jäsenvaltioille välttämätön harkintavalta

37 Ympäristön suojelemiseksi luokiteltujen laitosten nimikkeistön osastoon 2910-B kuuluvissa yli 0,1 MW:n polttolaitoksissa polttoaineena käytettävien rasvajätteiden ja jäteruokaöljyjen sekä näistä jätteistä valmistettujen öljytuotteisiin lisättäväksi tarkoitettujen rasvahapojen metyyliestereiden jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden vahvistamisesta 24.8.2016 annettu asetus (arrêté du 24 août 2016 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les déchets gras et les huiles alimentaires usagées pour un usage en tant que combustible dans une installation de combustion classée sous la rubrique 2910-B au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et d'une puissance supérieure à 0,1 (MW) et les esters méthyliques d'acides gras fabriqués à partir de ces déchets destinés à être incorporés dans un produit pétrolier, JORF nro 234, 7.10.2016; jäljempänä 24.8.2016 annettu asetus).

38 Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, 12.6.2015 päivitetty versio, <https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol>

39 Siinä täsmennetään, että laatiessaan näitä perusteita komissio pitää lähtökohtana niitä jäsenvaltioiden hyväksymiä perusteita, jotka ovat kaikkein tiukimpia ja takaavat ympäristönsuojelun korkeimman tason.

40 Käsiteltävässä tapauksessa ALSO:lle myönnettyssä luvassa määritetään tekniset ja fysikaalis-kemialliset ominaisuudet ja energiatehokkuus, jotka ALSO:n toiminnasta peräisin olevilla aineilla on oltava, jotta niiden jätteeksi luokittelun voidaan katsoa päättyneen, ja täsmennetään, että nämä ominaisuudet liittyvät yksinomaan siihen luvanvaraiseen tarkoitukseen, johon näitä aineita on tarkoitus käyttää.

41 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, 27 kohta).

42 Polttoaineeksi käsiteltävien jätteiden hyödyntämisestä ei katsota loppuunsaatetuksi tämän käsittelyn päätyttyä vaan vasta sen jälkeen, kun ne on poltettu jätteiden energiana hyödyntämiseen sovellettavaa lainsäädäntöä noudattaen.

voidaan sovittaa yhteen direktiiville asetetun kierrätystalouden edistämistavoitteen kanssa.<sup>43</sup> Lisäksi tämä harkintavalta on rajattava täsmällisesti, kun otetaan huomioon siihen väistämättä liittyvä riski siitä, että jätteen luokittelun päättymisajankohdan arvioinnissa noudatettavien kansallisten käytäntöjen välille syntyy eroavaisuuksia, jotka voivat haitata jäsenvaltioiden välistä kauppaa.<sup>44</sup>

58. *Toisaalta* jäsenvaltio voi – sillä edellytyksellä, että tutkitaan, ettei asiassa ole tapahtunut ilmeistä arviointivirhettä –<sup>45</sup> sitäkin suuremmalla syyllä katsoa tietyn jätelajin osalta, että vaikka direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan edellytysten täyttymistä ei kohtuudella voida heti sulkea pois, niiden täytyminen voidaan taata vain vahvistamalla arviointiperusteet kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella menettelyssä, johon sisältyvät asianmukaiset kuulemiset ja tutkimukset.

59. Viimeksi mainitussa tapauksessa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät nähdäkseni voi kuitenkaan omaksua passiivista asennetta, jolla estetään tällaisten arviointiperusteiden vahvistaminen tai ainakin sellaisen menettelyn aloittaminen, jossa asianomaisten jätteiden haltijoiden esittämät seikat voidaan tutkia. Jätteiden hyödyntämisen edistämistavoitteen toteutuminen edellyttää sitä, että jätteen luokittelun päättymistä koskevien arviointiperusteiden määrittämistä voidaan tarkastella menettelyssä, jossa sovellettavat yksityiskohtaiset menettelysäännöt, joista säädetään kansallisessa oikeudessa, ovat unionin oikeuden tehokkuusperiaatteen mukaisia. Tämä periaate edellyttää mielestäni sitä, että asianomaiset jätteiden haltijat voivat hakea tällaisten arviointiperusteiden vahvistamisen menettelyn aloittamista ja että niillä on käytettävissään oikeussuojakeinot tämän hakemuksen hylkäämisen tai toimivaltaisten kansallisten viranomaisten laiminlyönnin varalta. Tehokkuusperiaate edellyttää myös sitä, että tälle menettelylle asetetaan kohtuulliset määräjat.<sup>46</sup>

#### 4. Ilmeisen arviointivirheen tutkiminen käsiteltävässä asiassa

60. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tutkimaan merkitykselliset tosiseikat, asiana on arvioida, perustuuko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ilmeiseen arviointivirheeseen direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohdan soveltamisessa.

61. Tällaisen virheen toteaminen edellyttää sitä, että kyseinen tuomioistuin osoittaa, että kansallinen lainsäätävä on tehnyt ilmeisen virheen *joko* katsoessaan, että vähintään yksi tämän artiklan 1 kohdassa mainituista edellytyksistä ei voi täytyä sellaisen kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen osalta, jota käytetään polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa, *tai* todetessaan, että näiden edellytysten täytyminen voidaan varmistaa vain, jos tätä ennen on asetuksella vahvistettu tämäntyyppisten öljyjen jätteen luokittelun päättymistä koskevat arviointiperusteet.

62. Jäljempänä näiden edellytysten ulottuvuudesta esittämistäni näkemyksistä<sup>47</sup> voi olla ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle apua sen tehdessä tätä arviointia. Ennen niiden tarkastelua on mielestäni aiheellista esittää kaksi yleisluonteista täsmennystä.

43 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, 27 kohta).

44 Ks. analogisesti tuomio 19.6.2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, 78 ja 79 kohta).

45 Julkisasiainmies Kokott totesikin ratkaisuehdotuksessaan Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969), että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta säännellä hyödyntämistoimia ja määrittää tässä yhteydessä noudatettava suojelun taso direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti (43 kohta). Hän katsoi lähinnä, että jäsenvaltio, joka kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella vahvistettujen arviointiperusteiden puuttuessa sulkee täysin pois mahdollisuuden arvioida tapauskohtaisesti, onko tiettyjen jätteiden jätteen luokittelu päättynyt, ylittäisi tämän harkintavallan vain, jos kyseisistä jätteistä on ”sitä, ettei järkevälle epäilykselle jää sijaa”, tehty hyödyntämistoimen avulla käyttökelpoisia ilman, että ihmisten terveys vaarantuu tai ympäristö vahingoittuu (52 kohta).

46 Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan tältä osin, että asianomaiset taloudelliset toimijat voivat enintäänkin pyytää ympäristöministeriötä käyttämään harkintavaltansa edellä asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevan luettelon muuttamista koskevan menettelyn aloittamiseksi. Italian hallitus väittää, että näillä toimijoilla on käytettävissään oikeussuojakeinot tämän pyynnön hylkäämistä tai ministeriön toimettomuutta vastaan. PNTE kiistää tämän väitteen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisellä muuttamisen menettelyllä ei ole selkeitä määrärajoja eikä avoimia aikatauluja.

47 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 66–84 kohta.

63. Ensinnäkään se, että toimivaltainen kansallinen viranomainen toteaa, että tietyn jätteen jätteeksi luokittelu tietyn käyttötarkoituksen osalta päättyy, jos tietyt arviointiperusteet täyttyvät, ei suinkaan tarkoita, että tämä jäte lakkaa olemasta jätettä myös silloin, kun sitä käytetään muihin tarkoituksiin. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa mainittujen edellytysten täyttyminen riippuu nimittäin siitä, mihin käyttötarkoituksiin jätettä aiotaan käyttää, ja se on siten tutkittava kunkin käyttötarkoituksen osalta erikseen.<sup>48</sup>

64. Tältä kannalta tarkasteltuna se, että toimivaltainen viranomainen tämän artiklan 4 kohdan mukaisesti vahvisti ALSO:lle myöntämässään luvassa, että kasviöljy lakkaa olemasta jätettä, kun sitä käytetään biodieselin valmistukseen, ei suinkaan merkitse, että Italian lainsäätäjät ylitti harkintavaltansa rajat, kun se sulki pois mahdollisuuden tämän saman öljyn jätteeksi luokittelun päättymisen yksilölliseen arviointiin siltä osin kuin oli kyse sen käytöstä ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa.

65. Toiseksi, ellen erehdy, Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa määritettyjen kasviöljyjätteen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteiden<sup>49</sup> mukaan tämäntyyppisten öljyjen jätteeksi luokittelun voidaan silloin, kun niitä on käsitelty kemiallisesti, vahvistaa päättyneen vain siinä tapauksessa, että niitä käytetään biopolttoaineena ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa myös kotitalouksien lämmityspolttoaineena.<sup>50</sup> Vaikka kunkin jäsenvaltion on oman harkintavaltansa mukaan arvioitava, ovatko jätteeksi luokittelun päättymisedellytykset täyttyneet, muissa jäsenvaltioissa vahvistetuista arviointiperusteista ja päätöksistä voidaan kuitenkin saada tähän hyödyllisiä viitteitä.

#### *a) Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan soveltaminen*

66. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaan jätteeksi luokittelun päättymisen edellytyksenä on se, että kyseisiä jätteitä käytetään yleisesti tiettyihin tarkoituksiin ja että niille on olemassa markkinat tai kysyntää. Nämä edellytykset näyttävät heijastelevan oikeuskäytäntöä, jonka mukaan se, onko tiettyä ainetta pidettävä jätteenä, riippuu siitä, kuinka suurella todennäköisyydellä tämä aine käytetään uudelleen, ja tämä todennäköisyys kasvaa, jos uudelleenkäytöstä on taloudellista etua.<sup>51</sup>

67. Tältä osin komission asiakirjassa ”Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste”<sup>52</sup> todetaan mielestäni perustellusti, että näiden toisiinsa kytkeytyvien edellytysten täyttymistä voidaan arvioida käyttämällä tiettyjä indikaattoreita, joita ovat tarjontaan ja kysyntään liittyvät vakiintuneet markkinaolosuhteet, aineen todennettavissa oleva markkinahinta tai kaupalliset eritelmät tai standardit.

68. Toisin kuin PNTE, Alankomaiden hallitus ja komissio esittävät, se, että PNTE hankki kasviöljyä käyttäekseen sitä polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa, ei välttämättä yksinään oikeuta päättelemään, että tässä tarkastellut edellytykset täyttyvät. Jotta tällainen päätelmä voitaisiin tehdä, on osoitettava, että yhdeltä ainoalta käyttäjältä tuleva kysyntä riittää suuren määränsä vuoksi takaamaan näiden edellytysten noudattamisen *tai* että kemiallisesti käsitellylle kasviöljyjätteelle on olemassa laajemmat markkinat tai laajempi kysyntä tähän käyttötarkoitukseen.

<sup>48</sup> Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa myös täsmennetään, että kyseistä ainetta on käytettävä yleisesti ”tiettyihin tarkoituksiin”. Luonnollisesti myös tämän säännöksen a–d alakohdassa mainittujen edellytysten on täyttyvä kyseisen aineen jokaisen käyttötarkoituksen tapauksessa.

<sup>49</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

<sup>50</sup> Ranskan lainsäädännön mukaan mekaanisesti käsitellyt kasviöljyt voivat sitä vastoin lakata olemasta jätettä, jos ne on tarkoitettu käytettäväksi polttoaineena tietyissä polttolaitoksissa. Ks. 24.8.2016 annetun asetuksen 3 §:n b kohta, luettuna yhdessä saman asetuksen liitteessä I olevan 2 jakson 2.1 ja 2.2 kohdan kanssa.

<sup>51</sup> Ks. analogisesti tuomio 18.4.2002, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, 36 ja 37 kohta).

<sup>52</sup> Kesäkuu 2012, s. 23 (jäljempänä komission ohjeasiakirja). Vaikka tämä asiakirja ei ole sitova, siitä saadaan joitakin viitteitä, jotka voivat auttaa unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiiviä 2008/98.

*b) Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltaminen*

69. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty edellytys heijastaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jäte lakkaa olemasta jätettä, kun siitä on tehty hyödyntämistoimen avulla käyttökelpoista niin, että sitä voidaan käyttää samoin edellytyksin kuin raaka-ainetta. Tämän edellytyksen noudattaminen tarkoittaa nimittäin sitä, että jäte on sen jälkeen, kun se on hyödynnetty, samoihin tarkoituksiin käytettäviin uusiin raaka-aineisiin sovellettavien standardien mukaista.<sup>53</sup>

70. Tässä yhteydessä se, että kasviöljy on nestemäisiin biopolttoaineisiin sovellettavan teknisen UNI-standardin vaatimusten mukaista, ei voi, vaikka se onkin osoitus kyseisen edellytyksen täyttymisestä, yksinään velvoittaa tämän toteamiseen.

71. Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitun edellytyksen täytyminen riippuu nähdäkseni paljolti siitä, kuuluuko esteröity kasviöljy, jota ei ole tuotettu jätteistä, johonkin asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X luetelluista polttoaineluokista. Myöntävän vastauksen antaminen tähän kysymykseen tukisi päätelmää, jonka mukaan kasviöljy on direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen tuotteisiin sovellettavien standardien mukaista. Jos sitä vastoin kaikenlaisten kemiallisesti käsiteltyjen kasviöljyjen käyttö tähän tarkoitukseen on kielletty, olipa ne tuotettu jalostamalla neitsytöljyjä (energiakäyttöön tarkoitetuilta tai muilta viljelmiltä peräisin olevia) tai käsittelemällä jäteöljyjä, tämä voisi viitata siihen, että kyseisessä säännöksessä mainittu edellytys ei täyty.<sup>54</sup>

72. Jälkimmäisessä tapauksessa PNTE:n väitteillä pyritään riitauttamaan tuotteisiin sovellettava standardi, joka muodostuu tästä kiellosta. Mielestäni direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan voida käyttää oikeusperustana kyseenalaistettaessa niitä erityisesti ympäristön ja terveyden suojeluun liittyviä sääntelyratkaisuja, joihin tuotteiden sääntely pohjautuu.

73. Kysymystä siitä, onko tämänkaltainen standardi yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, ei silloin olisi tarkasteltava direktiivin 2008/98 vaan SEUT 34 artiklassa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Kyseisellä standardilla nimittäin saatettaisiin – kuten PNTE väittää – estää kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen vapaa liikkuvuus asettamalla sen käyttämiselle edellä mainituissa laitoksissa tiukkoja jätelainsäädännön mukaisia rajoituksia. Tällainen este voitaisiin hyväksyä vain, jos se on perusteltu, kun otetaan huomioon jäsenvaltioilla erityisesti jätteiden käyttöön ja jätehuoltoon liittyvien riskien arvioinnissa oleva laaja harkintavalta.<sup>55</sup>

74. Ennakkoratkaisupyynnössä ei nähdäkseni esitetä riittävästi seikkoja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi ottaa kantaa tähän erityisen monitahoiseen kysymykseen. Italian hallitus ei etenkään täsmennä, onko kemiallisesti käsiteltyjen kasviöljyjen poisjättämistä asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevasta luettelosta perusteltu yksinomaan polttoainepäästöihin liittyvillä riskeillä vai pyritäänkö sillä muihinkin tavoitteisiin, kuten varmistamaan jätehierarkian noudattaminen (kannustamalla tarpeen mukaan jätteiden kierrätykseen sen sijaan, että ne käsitellään uudelleen

53 Ks. vastaavasti myös komission ohjeasiakirja, s. 23.

54 Unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston tietojen mukaan sen todistamista, että edellytykset tuotantojätteiden luokittelulle sivutuotteiksi eikä jätteiksi täyttyvät, helpottavista ohjeellisista arviointiperusteista 13.10.2016 annetun ministeriön asetuksen nro 264 (GURI nro 38, 15.2.2017) 2 osastossa täsmennetään, että kasviöljyn käsittelyn tai jalostuksen sivutuotteet kuuluvat asetuksen nro 152/2006 V osan liitteen X soveltamisalaan vain, jos niitä on käsitelty fyysikaalisesti. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamassa selvityksessä muuta ilmene, vaikuttaa siltä, että tätä sääntöä sovelletaan neitsytöljyihin. Asiakirja-aineistosta ei sitä vastoin käy ilmi, voidaanko energiakäyttöön tarkoitetuilta viljelmiltä saatua kasviöljyä käyttää ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa, jos sitä on käsitelty kemiallisesti.

55 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

energiana hyödynnettäväksi<sup>56</sup>) tai edistämään kasviöljyjätteen käyttöä biopolttoaineena sen sijaan, että sitä käytetään polttoaineena.<sup>57</sup> Unionin tuomioistuimella ei myöskään ole riittävästi tietoa, jotta se voisi määrittää, onko pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö oikeasuhteinen sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden, olipa näitä päämääriä yksi tai useita.

*c) Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltaminen*

75. Myös direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan d alakohta heijastaa kyseisen direktiivin antamista edeltänyttä oikeuskäytäntöä siltä osin kuin siinä säädetään, että jäte voi lakata olemasta jätettä vain, jos sen käytöstä ei aiheudu haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle eikä ihmisten terveydelle.<sup>58</sup>

76. Mielestäni se, että Cuneon maakunta ei ole kiistänyt PNTE:n esittämää arviointia, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevassa yhteistuotantolaitoksessa polttoaineena käytetyn metaanin vaihtamisella kasviöljyyn on ympäristön kannalta myönteinen kokonaisvaikutus, ei yksinään osoita tämän edellytyksen täyttyvän.

77. Kuten PNTE korosti, kasviöljyjätteen hyödyntämisestä energiana voi koitua ympäristöhyötyjä, koska sen avulla päästään eroon jätteistä ja voidaan samanaikaisesti korvata niillä fossiilisia polttoaineita tai energiakäyttöön tarkoitetuilla viljelmillä tuotettuja bionesteitä, joiden kokonaisvaikutukset ympäristöön ovat kiistanalaisia niistä mahdollisesti aiheutuvien epäsuorien maankäytön muutosten takia.<sup>59</sup>

78. Epäilen kuitenkin, ettei jätteistä tuotetun biopolttoaineen ja korvatusen polttoaineen käytön vertaaminen välttämättä ole riittävää siltä osin kuin on kyse jälkimmäisen poltosta tavanomaisesti aiheutuvista päästöistä. Tässä on kysymys asianmukaisen vertailukohdan määrittämisestä sovellettaessa direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa.

79. Komission ohjeasiakirjan mukaan tämän edellytyksen täyttyminen edellyttää sen osoittamista, että aineen käytöstä jätteisiin sovellettavan sääntelyjärjestelmän ulkopuolella aiheutuvat haitalliset ympäristö- ja terveysvaikutukset eivät ole *suuremmat kuin sen käytöstä kyseisen järjestelmän sisällä aiheutuvat vastaavat vaikutukset*.<sup>60</sup> Kyse on siis ympäristö- ja terveysriskien vertailusta asettamalla vastakkain tilanne, jossa kyseistä ainetta pidetään jätteenä, ja tilanne, jossa sitä pidetään tuotteena, joka ei enää ole jätettä.

80. Käsiteltävässä asiassa PNTE:n ja Cuneon maakunnan kirjallisten huomautusten liitteinä olevista asiakirjoista ilmenee, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset myönsivät, että polttoaineen vaihtamisella olisi myönteinen kokonaisvaikutus ympäristöön, koska se johtaisi metaanin poltosta aiheutuvien päästöjen<sup>61</sup> vähenemiseen. Näiden asiakirjojen mukaan – ja jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamassa selvityksessä muuta ilmene – tähän kokonaisvaikutukseen eivät kuitenkaan sisälly ne kasviöljyn polttamisesta mahdollisesti aiheutuvat ympäristövaikutukset,

<sup>56</sup> Ks. direktiivin 2008/98 4 artiklan 1 kohta.

<sup>57</sup> Korostan, että jäsenvaltioiden on direktiivin 2009/28 3 artiklan 4 kohdan mukaan varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta kyseisessä jäsenvaltiossa. Ks. analogisesti myös tuomio 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, 81 ja 82 kohta), josta ilmenee, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltia päättäessään, minkä biomassalähteen käyttöä polttoaineena ne haluavat kannustaa tukitoimenpiteillä.

<sup>58</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 ja 39 kohta.

<sup>59</sup> Ks. erityisesti bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70 ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28 muuttamisesta 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1513 (EUVL 2015, L 239, s. 1) johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (uudelleenlaadittu) (EUVL 2018, L 328, s. 82) johdanto-osan 81 perustelukappale.

<sup>60</sup> Komission ohjeasiakirja, s. 24.

<sup>61</sup> Eli rikkimonoksidi- (SO<sub>x</sub>), typpimonoksidi- (NO<sub>x</sub>), hiilimonoksidi- (CO) ja ammoniakki- (NH<sub>3</sub>) ja hiukkaspäästöjen.



jotka koskevat mahdollisia muiden pilaavien aineiden päästöjä, joita jätteenpolttoon saattaa liittyä. Myöskään se, että kasviöljy on nestemäisiin biopolttoaineisiin sovellettavan teknisen UNI-standardin mukaista, ei välttämättä takaa sitä, että kyseisestä öljystä ei aiheudu nimenomaan sen jäteperäisyyteen liittyviä ympäristö- ja terveysriskejä.<sup>62</sup>

81. Cuneon maakunta ja Italian hallitus vetoavat siten ennalta varautumisen periaatteeseen. Niiden mukaan sitä, että kasviöljyn käyttämisellä polttoaineena yhteistuotantolaitoksessa on kielteinen kokonaisvaikutus ympäristöön ja ihmisten terveyteen, ei voida sulkea pois tieteellisesti kohtuullisen varmasti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa mainituista syistä.

82. PNTE ja komissio sitä vastoin väittävät, että Italian viranomaiset eivät ole näyttäneet toteen, että esteröidyn kasviöljyn polttaminen vahingoittaa ympäristöä enemmän kuin mekaanisesti käsitellyn kasviöljyn polttaminen ja että esteröidyn kasviöljyn käyttö polttoaineena yhteistuotantolaitoksessa on haitallisempaa kuin sen käyttö biopolttoaineena. Niiden mukaan tämä näytön puute lähinnä tarkoittaa, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa mainitun edellytyksen on katsottava täyttyvän.

83. Muistutan tässä yhteydessä, että jäsenvaltioilla on mielestäni laaja harkintavalta silloin, kun ne arvioivat jätteeksi luokittelun päättymisedellytysten täyttymistä. Tämä arviointi riippuu erityisesti kunkin jäsenvaltion unionin tasolla vahvistettujen perusteiden puuttuessa tekemistä valinnoista, jotka liittyvät siihen ympäristön suojelun tasoon, jonka kyseinen jäsenvaltio haluaa saavuttaa,<sup>63</sup> ja niiden kahden päämäärän yhteensovittamiseen, joihin kyseisellä artiklalla pyritään.<sup>64</sup>

84. Lisäksi tällainen arviointi tehdään usein tilanteessa, johon liittyy tietynasteista tieteellistä epävarmuutta tiettyjen aineiden jätteeksi luokittelun päättymisestä aiheutuvista ympäristöriskeistä. Mielestäni jäsenvaltiolla on oikeus – nimenomaan ennalta varautumisen periaatteen nojalla<sup>65</sup> – määritellä, miten varmasti ympäristölle tai ihmisten terveydelle aiheutuvien merkittävien haittavaikutusten riski on voitava sulkea pois ja mitä riskitasoa se pitää hyväksyttävänä, jotta jätteeksi luokittelun päättymisen voidaan sallia. Sen päätöksen on kuitenkin perustuttava merkityksellisten teknisten ja tieteellisten seikkojen tarkasteluun, ja jäsenvaltiot voivat asettaa todistustaan jätteeksi luokittelun päättymisedellytysten täyttymisestä niille jätteiden haltijoille, joka siihen vetoavat.<sup>66</sup>

## 5. Välipäätelmä

85. Edellä esitetyn perusteella totean, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle lainsäädännölle siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallinen lainsäätäjä saattoi ilmeistä arviointivirhettä tekemättä katsoa, että kemiallisesti käsitelty kasviöljyjäte ei voi täyttää tämän artiklan 1 kohdassa mainittuja edellytyksiä silloin, kun sitä käytetään polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa.

86. Sama pätee siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kansallinen lainsäätäjä saattoi ilmeistä arviointivirhettä tekemättä päätellä, että monitahoisuutensa ja teknisyytensä vuoksi näiden edellytysten täyttymisen arviointi edellytti tämällyypisten öljyjen jätteeksi luokittelun päättymisen perusteiden vahvistamista kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella, mikäli tällaisen toimen hyväksymismenettelyssä taataan direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan tehokkuus.

62 Ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, komissio v. Italia (C-283/07, ei julkaistu, EU:C:2008:763, 62 kohta).

63 Ks. vastaavasti tuomio 16.12.2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, 46 kohta).

64 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

65 Ks. analogisesti muun muassa tuomio 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, 60 ja 82 kohta); tuomio 11.7.2013, Ranska v. komissio (C-601/11 P, EU:C:2013:465, 143 kohta) ja tuomio 9.6.2016, Pesce ym. (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, 49 kohta).

66 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

**C Toinen ennakkoratkaisukysymys, joka koskee direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan tulkintaa**

87. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohta esteenä pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin luetteloa niiden biomassaperäisten polttoaineiden luokista, joita voidaan käyttää polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa tarvitsematta noudattaa jätteiden energiana hyödyntämistä koskevia sääntöjä, voidaan muuttaa ainoastaan ministeriön asetuksella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen biomassaperäisten aineiden käyttöä polttoaineena koskevan hallinnollisen lupamenettelyn kanssa.<sup>67</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että tämän ministeriön asetuksen hyväksymismenettelyllä ei myöskään ole selkeitä ja avoimia määräaikoja.

88. Tämä kysymyksenasettelu liittyy yhtäältä jätteeksi luokittelun päättymisen tunnustamista direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan nojalla koskeviin kansallisiin menettelyihin ja toisaalta direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohtaan perustuviin vaatimuksiin. Unionin tuomioistuinta pyydetään nimittäin määrittämään, vaikuttaako se, että aine, jonka jätteeksi luokittelun päättymisen vahvistamista haltija vaatii, on direktiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettua bionestettä, jäsenvaltioille direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen edellytysten täyttymisen arvioinnissa asetettuihin vaatimuksiin, ja jos vaikuttaa, niin missä määrin.

89. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi esittämäni arvioinnin asiayhteydessä tarkasteltuna tämä kysymyksenasettelu edellyttää *yhtäältä* sen arvioimista, asettaako direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohta kyseenalaiseksi päätelmän, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat sillä edellytyksellä, että tutkitaan, ettei asiassa ole tapahtunut ilmeistä arviointivirhettä, sulkea täysin pois sen mahdollisuuden, että tiettyntyyppisten jätteiden jätteeksi luokittelu päättyy, kun ne ovat mahdollisesti läpikäyneet tietyn käsittelyn ja/tai kun ne on tarkoitettu tiettyyn käyttöön.

90. *Toisaalta* on täsmennettävä, onko niin, että silloin, kun jäsenvaltio katsoo, että jos tätä mahdollisuutta ei kohtuudella voida heti sulkea pois, jätteeksi luokittelun päättymisedellytysten täytyminen voidaan tutkia vain, jos kyseisen jätelajin osalta on vahvistettu arviointiperusteet, tälle jäsenvaltiolle asetetaan direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdassa muitakin velvollisuuksia kuin velvollisuus ottaa käyttöön tehokkuusperiaatteen mukainen menettely, jossa tällaiset arviointiperusteet voidaan vahvistaa.

91. Näihin kysymyksiin on mielestäni vastattava kieltävästi.

92. Tähän on syynä se, että *yhtäältä* kansalliset oikeussäännöt, joiden nojalla tiettyntyyppiset biomassaperäiset jätteet eivät lakkaa olemasta jätettä sen jälkeen, kun ne ovat läpikäyneet määrätyn käsittelyn polttoainekäyttöä varten, on mielestäni ymmärrettävä aineelliseksi edellytyksiksi, jotka rajaavat tiettyntyyppisen uusiutuvan energian käyttöä. Tällaiset säännökset eivät estä antamasta lupaa kyseisten jätteiden käyttöön uusiutuvana energialähteenä. Niissä ainoastaan asetetaan tälle käytölle lakisäateisiä rajoituksia, jotka koskevat jätteiden hyödyntämistä energiana. Katson kuitenkin jäljempänä esittämistäni syistä, että uusiutuvan energian käyttöä koskevat aineelliset edellytykset eivät kuulu direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

93. *Toisaalta* ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset liittyvät siihen, onko biomassoja polttoaineena käyttävän laitoksen toimilupamenettely yhteensopiva tämän säännöksen kanssa yksinomaan siltä osin kuin sitä ei ole sovitettu yhteen sellaisen kansallisen yleisesti sovellettavan oikeudellisen toimen hyväksymismenettelyn kanssa, jolla sen bionesteen, jolle laitos hakee lupaa,

<sup>67</sup> Käsiteltävässä tapauksessa tästä menettelystä säädetään asetuksen nro 28/2011 5 §:n 1 momentissa, jossa viitataan asetuksen nro 387/2003 12 §:ään. Asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevan luettelon muuttamista koskevasta menettelystä puolestaan säädetään saman asetuksen 281 §:n 5 ja 6 momentissa.

jätteeksi luokittelun päättymisen vahvistetaan. Kyseinen tuomioistuin myös pohtii, onko viimeksi mainittu menettely tarpeellinen ja oikeasuhteinen. Katson edelleen jäljempänä esittämistäni syistä, että direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta myöskään jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteiden vahvistamismenettelyihin.

94. Tästä on ensinnäkin todettava, että kyseisen säännöksen 1 kohdan ensimmäisen alakohdan *sanamuodosta* ilmenee, että ”valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä” koskevien kansallisten sääntöjen, joita sovelletaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa tuottaviin, siirtäviin tai jakeleviin laitoksiin sekä biomassan jalostamiseen energiatuotteiksi, on oltava ”oikeasuhteisia ja tarpeellisia”.<sup>68</sup> Sen toisessa alakohdassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on esimerkinomaisesti konkretisoida tätä vaatimusta. Näiden erityisveloitteiden, jotka on ymmärrettävä kyseisen säännöksen ensimmäisen alakohdan valossa, soveltamisalan ei voida tulkita olevan laajempi kuin sen oikeasuhteisuutta ja tarpeellisuutta koskevan yleisen vaatimuksen, jota niillä konkretisoidaan.<sup>69</sup>

95. Tulkinta, jonka mukaan tätä yleistä vaatimusta sovelletaan yksinomaan menettelysäännöksiin, perustuu direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan *syntyhistoriaan*. Valmisteluasiakirjoista nimittäin ilmenee, että kyseisellä säännöksellä oli tarkoitus vähentää hallinnollisia esteitä, joita aiheutuu uusiutuvan energian hyödyntämishankkeiden valtuutus- ja toimilupamenettelyihin liittyvistä viivästyksistä, hallinnollisista kustannuksista ja epävarmuustekijöistä.<sup>70</sup>

96. Myös direktiivin 2009/28 *tavoitteet ja yleinen systematiikka* tukevat tätä tulkintaa.

97. Kuten direktiivin 1 artiklasta ilmenee, sillä luodaan yhteiset puitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämiseksi. Siinä nimittäin asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kokonaisuutta energian kokonaisloppukulutuksesta ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta liikenteessä. Näiden tavoitteiden toteuttamisella pyritään kokonaistavoitteeseen, joka on varmistaa, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus unionissa on vähintään 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä.<sup>71</sup>

98. Tältä osin valmisteluasiakirjoista ilmenee, että lainsäätäjät pyrki säilyttämään jäsenvaltioiden vapauden kehittää niitä uusiutuvan energian muotoja, jotka parhaiten sopivat niiden kansallisiin olosuhteisiin, ja siten määrittää energialähdystelmän omien prioriteettiansa mukaisesti<sup>72</sup> edellyttäen, että ne saavuttavat niille asetetut sitovat kansalliset tavoitteet.

68 Tämä sanamuoto toistetaan olennaisin osin direktiivin 2009/28 15 artiklan 1 kohdassa. Kyseistä direktiiviä ei ajallisesti sovelleta pääasian tosiseikkoihin.

69 Toisin kuin komissio väittää, direktiivin 2009/28 13 artiklan otsikkoon sisältyvä viittaus ”säännöksiin ja määräyksiin” ei kyseenalaista tätä tulkintaa. Kyseisen artiklan 4–6 kohdasta nimittäin ilmenee, että tällä viittauksella tarkoitetaan rakennussäännöksiä ja määräyksiä, joissa jäsenvaltioiden on otettava käyttöön asianmukaiset toimenpiteet, joilla lisätään kaikentyyppisen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta rakennuksissa ja edistetään tämän tyyppisen energian käyttöä. Se ei tarkoita, että kyseisen artiklan 1 kohdassa asetetaan yleinen oikeasuhteisuuden vaatimus kaikille uusiutuvien energialähteiden tuotantoa ja käyttöä koskeville kansallisille säädöksille.

70 Ks. erityisesti Commission staff working document, The support of electricity from renewable energy sources – Accompanying Document to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources, 23.1.2008 (SEC(2008) 57 final, s. 7). Ks. myös Commission Staff Working Document – Impact assessment – Document accompanying the package of implementation measures for the EU’s objectives on climate change and renewable energy for 2020 (SEC(2008) 85 final, s. 12).

71 Direktiivin 2009/28 3 artiklan 1 kohta ja liitteessä I oleva A osa. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on toteutettava tehokkaasti suunnitellut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus sen energian loppukulutuksesta on sama tai suurempi kuin liitteessä I olevassa B osassa kuvatussa ohjeellisessa kehityspolussa esitetty osuus. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa veloitetaan laatimaan kansalliset toimintasuunnitelmat, joissa nämä toimenpiteet määritetään.

72 Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi, 23.1.2008 (KOM(2008) 19 lopullinen, s. 12).

99. Tämä näkemys direktiivin 2009/28 tavoitteista ja yleisestä systematiikasta on tuomiossa Elecdey Carcelen ym.<sup>73</sup> noudatetun lähestymistavan taustalla. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 13 artiklan 1 kohdan e alakohdalla pyritään ainoastaan rajaamaan hallinnollisten valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyistä aiheutuvia kustannuksia ja ettei sen tarkoituksena ole suinkaan rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta kantaa tuulivoimaloihin kohdistuvien maksujen kaltaisia maksuja. Unionin tuomioistuin korosti, että vaikka viimeksi mainituilla on velvollisuus saavuttaa direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukainen tulos eli sitovat kansalliset tavoitteet, niillä on kuitenkin harkintavaltaa päättäessään tähän käytettävistä keinoista. Tästä syystä unionin tuomioistuin myönsi, että ei ole poissuljettua, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen maksu voi tehdä tuulivoiman tuottamisen ja käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi ja vaarantaa sen kehittymisen. Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että vaikka kyseinen maksu voi estää kyseistä jäsenvaltiota saavuttamasta sitovaa kansallista tavoitettaan, tästä seuraisi korkeintaan, ettei tämä jäsenvaltio noudata velvoitettaan saavuttaa tietty tulos. Näin ollen toimenpidettä, jolla maksu otettiin käyttöön, ei sellaisenaan voitu pitää kyseisen direktiivin vastaisena. Toimenpiteen oli kuitenkin oltava EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien mukainen.<sup>74</sup>

100. Tämän tuomion taustalla oleva logiikka näyttää vahvistavan, että direktiivin 13 artiklan 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että sillä rajoitetaan jäsenvaltioiden oikeutta säännellä uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä muilla säännöksillä kuin menettelysäännöillä.

101. Nähdäkseni mainitulla tuomiolla kyseenalaistetaan tuomiossa Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura,<sup>75</sup> johon komissio vetoaa päinvastaisen tulkintansa tueksi, omaksuttu lähestymistapa. Siinä unionin tuomioistuin totesi asiassa, johon ei vielä ajallisesti sovellettu direktiiviä 2009/28, että direktiivin 13 artikla oli ilmaus suhteellisuusperiaatteesta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate. Näin ollen unionin tuomioistuin tutki, oliko lainsäädäntö, jossa kielletään sellaisten tuulivoimageneraattoreiden, joita ei ole tarkoitettu omaan käyttöön, sijoittaminen Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella, tämän periaatteen mukainen. Vaikka tämä tuomio viittaa siihen, että kyseisessä säännöksessä vahvistettu suhteellisuusperiaate koskee kaikkia – siis sekä menettelyllisiä että aineellisia – uusiutuvan energian tuotantoon sovellettavia oikeussääntöjä, tämä lähestymistapa nähdäkseni hylättiin tuomiossa Elecdey Carcelen ym.<sup>76</sup>

102. Päätelen tästä, että direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohta ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen käyttö polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa edellyttää sitä, että noudatetaan jätteenpolttota koskevia oikeussääntöjä ainakin siihen asti, kunnes ministeriön asetuksella toisin säädetään. Vaikka tällaisella lainsäädännöllä vaarannettaisiin Italialle asetettujen sitovien kansallisten tavoitteiden saavuttaminen (mitä ennakkoratkaisupyyntöissä ei suinkaan esitetä), tästä seuraisi korkeintaan, ettei Italia olisi noudattanut velvoitettaan saavuttaa tietty tulos.

103. Tätä päätelmää ei kumoa PNTE:n väite, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä rikotaan direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohtaa, koska siihen sisältyvää sallittujen polttoaineiden luettelo ei ole sovitettu yhteen kansalliseen säännökseen, jolla direktiivin 2 artiklan h alakohta pantiin täytäntöön, sisältyvän bionesteen määritelmän kanssa.

73 Tuomio 20.9.2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 ja C-221/16, EU:C:2017:705, 32–35 ja 39 ja 40 kohta).

74 Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ilmaisin jo näkemykseni, jonka mukaan unionin tuomioistuimella ei ole riittävästi tietoa, jotta se voi määrittää, rajoitetaanko kansallisella lainsäädännöllä, jonka mukaan esteröityjen kasviöljyjen käyttö polttoaineena ilmakehään päästöjä tuottavassa laitoksessa edellyttää jätteenpolttota koskevan lainsäädännön noudattamista, perusteettomasti SEUT 34 artiklassa taattua tavaroiden vapaata liikkuvuutta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 73 ja 74 kohta).

75 Tuomio 21.7.2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, 73 kohta).

76 Tuomio 20.9.2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 ja C-221/16, EU:C:2017:705).

104. Sitä ei kyseenalaista myöskään komission istunnossa esittämä perustelu, jonka mukaan direktiivin 2009/28 17 artiklan 8 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa tämän artiklan 1 kohdassa määritellyt kestävyyskriteerit täyttävän bionesteen, kuten kasviöljyn, polttamisen edellytykseksi sen, että noudatetaan jätelainsäädäntöä.

105. Tästä on huomautettava, että direktiivin 2009/28 2 artiklan h alakohdassa ainoastaan määritellään bionesteen käsite, jota tämän direktiivin muissa säännöksissä käytetään. Kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisesti biopolttoaineisiin ja bionesteisiin sovellettavista ”kestävyyskriteereistä”.

106. Toisin kuin komissio väittää, direktiivin 2009/28 17 artiklalla – kuten sen 8 kohdan sanamuodosta ilmenee ja kuten unionin tuomioistuin on jo todennut –<sup>77</sup> yhdenmukaistetaan ainoastaan ne kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden ja bionesteiden on täytettävä tämän artiklan ”1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettuja kolmea tarkoitusta varten”. Näitä tarkoituksia ovat yhtäältä niistä tuotetun energian huomioon ottaminen sen todentamiseksi, missä määrin jäsenvaltiot täyttävät sitovat kansalliset tavoitteensa ja uusiutuvaa energiaa koskevat velvoitteensa, ja toisaalta mahdollinen kansallisen rahoitustuen myöntäminen biopolttoaineiden kulutukselle.

107. Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että direktiivin 2009/28 17 artiklassa ei veloiteta jäsenvaltioita ehdoitta sallimaan biopolttoaineiden tuontia muista jäsenvaltioista.<sup>78</sup> Samaa logiikkaa seuraten tässä säännöksessä ei mielestäni myöskään edellytetä, että jäsenvaltio sallii rajoituksetta biopolttoaineiden ja bionesteiden käytön riippumatta siitä, onko ne tuotettu sen alueella vai toisessa jäsenvaltiossa.

## V Ratkaisuehdotus

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 6 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kasviöljyjätteen kemiallisessa käsittelyssä saatua ainetta, joka ei sisälly luetteloon tähän käyttötarkoitukseen hyväksytyjen biomassaperäisten polttoaineiden luokista, on pidettävä jätteenä, jos sitä käytetään polttoaineena lämpö- ja sähkövoimalaitoksessa, kun tätä luetteloa voidaan muuttaa ainoastaan kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella. Näin on kuitenkin vain siinä tapauksessa, että kansallinen lainsäätäjät on ilmeistä arviointivirhettä tekemättä katsonut,
  - että tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset eivät kasviöljyjätteen osalta voi täytyä, jos se on läpikäynyt tällaisen käsittelyn kyseiseen käyttötarkoitukseen, minkä arvioiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, tai
  - että näiden edellytysten täytyminen voidaan tutkia vain, jos on ensin vahvistettu tämäntyyppisten aineiden jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteet kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella ja jos tässä kansallisessa oikeudessa säädettyssä toimen hyväksymismenettelyssä taataan direktiivin 6 artiklan 1 kohdan tehokkuus erityisesti asettamalla sille kohtuulliset määräjat, säätämällä, että se voidaan aloittaa asianomaisten

<sup>77</sup> Tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, 28, 32 ja 33 kohta) ja tuomio 4.10.2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, 28 kohta). Ks. myös direktiivin 2009/28 johdanto-osan 94 perustelukappale.

<sup>78</sup> Ks. tuomio 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, 35 kohta).

jätteen haltijoiden hakemuksesta, ja sisällyttämällä siihen muutoksenhakukeinot siltä varalta, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset hylkäävät tämän hakemuksen, minkä arvioiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

- 2) Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY 13 artiklan 1 kohta ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jätteistä peräisin olevan bionesteen, joka ei kuulu mihinkään kyseisen lainsäädännön nojalla tähän käyttötarkoitukseen hyväksytyjen polttoaineiden luettelossa mainituista luokista, käyttö polttoaineena lämpö- ja sähkövoimalaitoksessa edellyttää sitä, että noudatetaan jätteiden energiana hyödyntämistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä, kun tätä luetteloa voidaan muuttaa ainoastaan kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen kyseisen laitoksen lupamenettelyn kanssa.