



2023/2390

10.10.2023

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2023/2390,
annettu 3 päivänä maaliskuuta 2023,
toimenpiteestä SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)
Belgia – Vallonian aluetta vastaan tehty kantelu väitetystä sääntöjenvastaisesta tuesta Renewille
(tiedoksiannettu numerolla C(2023) 1419)
(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾ ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissiolle tehtiin 18 päivänä syyskuuta 2015 kantelu, joka koski Vallonian alueen väitetysti myöntämää valtiontukea Renewi Valorisation & Quarry -yritykselle (jonka nimi oli aiemmin ”Shanks” ⁽²⁾), jäljempänä ’Renewi’, Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan hoitamiseksi Belgiassa. Kyseisen tukitoimenpiteen väitettiin johtuvan alennetusta verokannasta, joka perustui Vallonian viranomaisten myöntämiin jätteiden hyödyntämistä koskeviin rekisterö-inteihin ja käyttötodistuksiin toiminnalle, joka kantelun mukaan todellisuudessa oli jätteen loppukäsittelyä, minkä vuoksi siihen olisi pitänyt soveltaa jätteiden kaatopaikkasijoittamisesta kannettavaa yleistä verokantaa.
- (2) Komissio ilmoitti 6 päivänä helmikuuta 2020 päivätyllä kirjeellä Belgialle, että se oli päättänyt aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn mainitun tuen osalta.
- (3) Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽³⁾. Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa tukitoimenpiteestä.
- (4) Vallonian alue esitti komissiolle huomautuksia 14 päivänä huhtikuuta, 18 päivänä toukokuuta, 6 päivänä elokuuta ja 17 päivänä joulukuuta 2020, 3 päivänä toukokuuta 2021 ja 17 päivänä toukokuuta 2022 sekä Renewi 1 päivänä heinäkuuta 2020. Komissio toimitti Renewilta saadut huomautukset Vallonian alueelle 10 päivänä heinäkuuta 2020.
- (5) Vallonian alueen pyynnöstä järjestettiin kaksi kokousta, 22 päivänä lokakuuta ja 12 päivänä marraskuuta 2020. Näihin kokouksiin osallistui kilpailun pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston, Renewin ja Vallonian alueen edustajia.
- (6) Kolmansilta osapuolilta, jäsenvaltioilta tai kantelijalta ei saatu muita huomautuksia.

⁽¹⁾ EUVL C 187, 5.6.2020, s. 35.

⁽²⁾ Kun Shanks Netherlands Holdings B.V. osti Van Gansewinkel Groep B.V:n vuonna 2017, Shanks Group plc:n nimi muutettiin Renewi plc:ksi. Renewi Valorisation & Quarry kuuluu Renewi plc -konserniin. Näin ollen kantelu koskee väitettyä sääntöjenvastaisista tukea, joka on myönnetty Renewille, koska Shanksin taloudellinen toiminta siirtyi Renewille.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

2. VÄITETYN TUKITOIMEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Väitetyn tukitoimen nimi ja kuvaus

- (7) Koska tarkasteltavana oleva toimenpide on jo kuvattu yksityiskohtaisesti aloittamispäätöksessä ⁽⁴⁾, sitä kuvataan tässä päätöksessä vain siinä määrin kuin se on tarpeen.
- (8) Kantelijan mukaan toimenpiteessä on kyse alennetun verokannan soveltamisesta vuodesta 2005 lähtien tiettyjen jätteiden loppukäsittelyyn Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla, vaikka tällaisten jätteiden loppukäsittelyyn olisi pitänyt soveltaa korkeampaa verokantaa.
- (9) Käsiteltävänä olevassa asiassa tehty valitus ei koskenut jätteiden loppukäsittelystä kaatopaikoilla kannettua Vallonian alueellista veroa sinänsä, vaan sen soveltamista nimenomaan Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla toteutettuihin toimintoihin Vallonian viranomaisten Renewille vuosina 2005–2015 myöntämien jätteen hyödyntämistä koskevien rekisteröintien ja niihin liittyvien käyttötodistusten perusteella. Kantelijan mukaan yritykselle myönnetty tuki johtui siitä, että yrityksen toiminta luokiteltiin virheellisesti hyödyntämistoimiksi, mikä johti kannetun alueellisen veron määrän merkittävään alenemiseen. Kantelijan mukaan väitetty tuki on näin ollen loppukäsittelytoimiin sovellettavan täysimääräisen alueellisen verokannan ja Renewin Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla harjoittamaan tietyn jätteen loppukäsittelyyn sovelletun hyödyntämistoimiin sovellettavan alennetun verokannan välinen ero. Sen vuoksi Renewi hyötyi loppukäsittelytoimiin sovellettavaa verokantaa alhaisemmasta verokannasta, joka oli 0 euroa tonnilta ja vuodesta 2015 alkaen 20 euroa tonnilta (ks. johdanto-osan 12 ja 13 kappale).
- (10) Kantelija väittää, että jätteen tuottajilta veloittettavaan jätteenkäsittelyn hintaan sisältyvät mahdolliset jätteen esikäsittelyyn ja käsittelyyn (esimerkiksi polttoon tai loppukäsittelyyn) liittyvät kustannukset sekä vero, joka jätettä käsittelevän yrityksen on maksettava Vallonian alueelle. Renewin väitetään näin ollen pystyvän tarjoamaan kevytjakeisen muovijätteen eli fluffin ⁽⁵⁾ tuottajille erityisen houkuttelevan hinnan niiden jätteiden loppukäsittelystä kaatopaikalla verrattuna sen muilla kaatopaikoilla tai muissa jätteenpolttolaitoksissa toimivien kilpailijoiden veloittamaan hintaan. Lisäksi kantelija toteaa, että Vallonian ympäristöministerin päätökset hyödyntämistä koskevien rekisteröintien kirjaamisesta ja siihen liittyvien todistusten myöntämisestä tehtiin harkinnanvaraisesti.

2.2 Sovellettava kansallinen verolainsäädäntö

- (11) Jätteiden kaatopaikoilla tapahtuvasta loppukäsittelystä perittävää veroa säännellään jätteen syntymisen ehkäisemisen ja hyödyntämisen edistämisestä Vallonian alueella 22 päivänä maaliskuuta 2007 annetulla veroasetuksella ⁽⁶⁾, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.
- (12) Vuoden 2007 veroasetuksessa säädetään ympäristölle ja kansanterveydelle haitallisempiin käsittelymenetelmiin, kuten jätteiden loppukäsittelyyn, sovellettavista korkeammista verokannoista sekä vähemmän haitallisiin käsittelymenetelmiin, kuten jätteen hyödyntämiseen, sovellettavista edullisemmista verokannoista.
- (13) Vuoden 2007 veroasetuksen 6 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetään, että sellaiseen hyödynnettävissä olevaan jätteeseen, jota käytetään kaatopaikan toiminnan ja ennallistamisen kannalta välttämättömien tuotteiden tai laitteiden korvaamiseksi toimintaluvan tai ympäristöluvan mukaisesti, sovellettava verokanta on 0 euroa tonnilta ⁽⁷⁾. Muuhun kuin hyödynnettävissä olevaan jätteeseen sovellettavat yleiset verokannat nousivat asteittain 35 eurosta 100 euroon tonnilta vuosina 2007–2017 ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 6–57 kappale.

⁽⁵⁾ Fluffi on tuote, jota syntyy jätteen esikäsittelyssä, kun tietyt materiaalit (esimerkiksi metallit) otetaan talteen ja jäännökset murskataan ja seulotaan. Tämän esikäsittelyn jälkeen talteen otettava materiaali on pääasiassa muovista koostuvaa fluffia.

⁽⁶⁾ Belgian virallinen lehti, 24. huhtikuuta 2007, s. 21883. Ennen vuoden 2007 veroasetuksen antamista jätteen verotusta säänneltiin jätteen verotuksesta Vallonian alueella 25 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla asetuksella.

⁽⁷⁾ Tämä verokanta, 0 euroa tonnilta, oli voimassa toimenpiteen kattamana ajanjaksona eli vuosina 2005–2015.

⁽⁸⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 57 kappale.

- (14) Hyödyntämistöimiin sovellettu verokanta 0 euroa tonnilta korvattiin 19 päivänä kesäkuuta 2015 annetulla asetuksella ⁽⁹⁾ verokannalla, joka oli 20 euroa tonnilta.

2.3 Sovellettava Vallonian ympäristölainsäädäntö

- (15) Jätehuoltoon säännellään Valloniassa 27 päivänä kesäkuuta 1996 annetulla jäteasetuksella. Sen tavoitteena on suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä jätteiden haitallisilta vaikutuksilta. Asetuksen 1 §:ssä vahvistetaan jätehierarkian periaate Vallonian oikeusjärjestyksessä.
- (16) Vallonian alue hyväksyi vuonna 1996 annetun jäteasetuksen perusteella 14 päivänä kesäkuuta 2001 annetun määräyksen tiettyjen jätteiden hyödyntämisen edistämisestä ⁽¹⁰⁾, jäljempänä 'jätteen hyödyntämistä koskeva määräys'. Kyseisen määräyksen liitteessä 1 on luettelo jätteistä, joiden katsotaan lähtökohtaisesti olevan hyödynnettävissä. Liitteessä täsmennetään hyödynnettävä materiaali, se, edellyttääkö sen käyttö todistusta, sekä olosuhteet, joissa jäte hyödynnetään, jätteen ominaisuudet ja hyödyntämismenetelmä tai -menetelmät.
- (17) Vallonian alue saattoi 10 päivänä toukokuuta 2012 annetulla asetuksella ⁽¹¹⁾ jätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY ⁽¹²⁾, jäljempänä 'jätedirektiivi', osaksi kansallista lainsäädäntöään. Asetuksessa 'loppukäsittely' määritellään toimeksi, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto. 'Hyödyntäminen' puolestaan määritellään toimeksi, 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.
- (18) Jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:ssä säädetään, että muuta vaaratonta jätettä, jota ei määräyksen antamisajankohtana katsottu hyödynnettävissä olevaksi jätteeksi, voidaan hyödyntää edellyttäen, että ministeriön lupapäätöksessä täsmennetään kyseisen jätteen tuotanto-olosuhteet, ominaisuudet ja käyttötapa sekä tarvittaessa käyttötodistus. Kyseisessä pykälässä säädetään, että vaarallisen jätteen hyödyntämiseen liittyvät hakemukset hylätään.

2.4 Sovellettava unionin ympäristölainsäädäntö

2.4.1 Loppukäsittelyn ja hyödyntämisen käsitteet EU:n lainsäädännössä

- (19) 'Jätteen loppukäsittelyn', 'hyödyntämisen' ja 'materiaalien hyödyntämisen' käsitteet määritellään jätedirektiivissä.
- (20) '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 ⁽¹³⁾.
- (21) 'Materiaalien hyödyntämisellä' tarkoitetaan jätedirektiivin mukaan "hyödyntämistointa, joka ei ole hyödyntämistä energiana eikä uudelleenkäsitellyä materiaaleiksi, joita on määrä käyttää polttoaineina tai muutoin energian tuottamiseksi. Se kattaa muun muassa valmistelun uudelleenkäyttöön, kierrätyksen ja maantäytön" ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Jätteen syntymisen ehkäisemisen ja hyödyntämisen edistämisestä Vallonian alueella 22 päivänä maaliskuuta 2007 annetun veroasetuksen muuttamisesta 19 päivänä kesäkuuta 2015 annetun asetuksen 2 §, Belgian virallinen lehti 30.6.2015, s. 37691. Asetusta on sovellettu 1 päivästä heinäkuuta 2015.

⁽¹⁰⁾ Tiettyjen jätteiden hyödyntämisen edistämisestä 14 päivänä kesäkuuta 2001 annettu määräys, Belgian virallinen lehti, 10.7.2001, s. 23859.

⁽¹¹⁾ Asetus jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19 päivänä marraskuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, Belgian virallinen lehti 29.5.2012, s. 30502, saatavilla osoitteessa https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3).

⁽¹³⁾ Jätedirektiivin 3 artiklan 15 kohta.

⁽¹⁴⁾ Jätedirektiivin 3 artiklan 15 a kohta.

- (22) 'Maantäytön' määritellään tarkoittavan "hyödyntämistointa, jossa soveltuva vaaratonta jätettä käytetään louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maarakennustöissä. Maantäyttöön käytettävällä jätteellä on korvattava materiaaleja, jotka eivät ole jätettä, sen on sovelluttava edellä mainittuihin tarkoituksiin ja sen käyttö on rajattava siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista kyseisten tarkoitusten toteuttamiseksi" ⁽¹⁵⁾.
- (23) 'Loppukäsittelyllä' tarkoitetaan jätedirektiivin mukaan "tointa, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto" ⁽¹⁶⁾.
- (24) Jätedirektiivin mukainen jätehierarkia on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä 10 päivänä toukokuuta 2012 annetulla asetuksella ⁽¹⁷⁾, jossa se määritellään seuraavasti:

"Seuraavaa jätehierarkiaa sovelletaan ensisijaisuusjärjestyksenä jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätehuoltoa koskevassa Vallonian lainsäädännössä, määräyksissä ja politiikassa:

1. ehkäiseminen;
 2. valmistelu uudelleenkäyttöön;
 3. kierrätys;
 4. muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja
 5. loppukäsittely." ⁽¹⁸⁾
- (25) Neuvoston direktiivissä 1999/31/EY ⁽¹⁹⁾, jäljempänä 'kaatopaikkadirektiivi', pysyvän jätteen määritellään olevan "jätettä, jossa ei tapahdu olennaisia fysikaalisia, kemiallisia tai biologisia muutoksia. Pysyvä jäte ei liukene, pala tai reagoi muutoin fysikaalisesti tai kemiallisesti, eikä hajoa biologisesti tai vaikuta haitallisesti muihin aineisiin, joiden kanssa se joutuu kosketuksiin siten, että se todennäköisesti aiheuttaisi ympäristön pilaantumista tai vaaraa ihmisten terveydelle. Jätteiden kokonaishuuhtoutumisen ja niiden sisältämien haitallisten aineiden kokonaispitoisuuden samoin kuin suotoveden myrkyllisyyden ympäristölle on oltava merkityksetöntä, eikä niistä ennen kaikkea saa aiheutua vaaraa pintaveden ja/tai pohjaveden laadulle." ⁽²⁰⁾
- (26) Kaatopaikkadirektiivissä todetaan myös, että tavanomainen jäte soveltuu kunnostukseen tai entisöintiin: "soveltuvan pysyvän tai tavanomaisen jätteen hyödyntäminen direktiivin 75/442/ETY mukaisesti kunnostuksessa tai entisöinnissä ja täytemaana tai rakennustarkoituksiin ei ole kaatopaikkatoimintaa" ⁽²¹⁾.

2.4.2 Luokittelu jätteen hyödyntämistoimeksi

- (27) Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'unionin tuomioistuin', oikeuskäytännön mukaan ⁽²²⁾ seuraavien kahden kumulatiivisen edellytyksen on täyttyvä, jotta toimi voidaan luokitella jätedirektiivissä tarkoitetuksi hyödyntämistoimeksi:
- 1) toimen päätavoitteena on varmistaa, että jättemateriaaleja voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty kyseisen tarkoitukseen, ja edistää siten luonnonvarojen säästämistä (luonnonvarojen säästämistä koskeva edellytys) ⁽²³⁾;
 - 2) käytetty jäte soveltuu tähän tarkoitukseen (soveltuvuutta koskeva edellytys) ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁵⁾ Jätedirektiivin 3 artiklan 17 a kohta.

⁽¹⁶⁾ Jätedirektiivin 3 artiklan 19 kohta.

⁽¹⁷⁾ Toukokuun 10 päivänä 2012 annetun asetuksen 2 §.

⁽¹⁸⁾ Jätedirektiivin 4 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston direktiivi 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999, kaatopaikoista (EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1).

⁽²⁰⁾ Kaatopaikkadirektiivin 2 artiklan e alakohta.

⁽²¹⁾ Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 kappale.

⁽²²⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606.

⁽²³⁾ Alaviitteessä 22 mainittu tuomio, 43 ja 44 kohta.

⁽²⁴⁾ Alaviitteessä 22 mainittu tuomio, 45 kohta.

2.4.3 Luonnonvarojen säästämistä koskeva edellytys

- (28) Unionin tuomioistuimen mukaan jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on se, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen ⁽²⁵⁾.
- (29) Kuten unionin tuomioistuin on todennut, hyödyntämistoimen ensisijaisena tavoitteena on oltava luonnonvarojen säästäminen. Sitä vastoin jos luonnonvarojen säästäminen on vain sellaisen toimen aiheuttama toissijainen seuraus, jonka päätavoitteena on jätteen loppukäsittely, sen perusteella ei voida kyseenalaistaa kyseisen toimen luokittelua loppukäsittelytoimeksi ⁽²⁶⁾.
- (30) Sen vuoksi on tarpeen määrittää, olisiko kyseinen toimi toteutettu, vaikka kyseisiä jätteitä ei olisi ollut käytettävissä, vaan siinä olisi näin ollen pitänyt käyttää muita materiaaleja ⁽²⁷⁾.

2.4.4 Soveltuvuutta koskeva edellytys

- (31) Unionin tuomioistuin on katsonut, että toimi voidaan luokitella hyödyntämistoimeksi vain, jos käytetyt jätteet ovat viimeisimmän tieteellisen ja teknisen tiedon mukaan tällaiseen tarkoitukseen soveltuvia ⁽²⁸⁾.
- (32) Kaatopaikkadirektiivin mukaan pysyvä jäte soveltuu kunnostukseen tai entisöintiin ⁽²⁹⁾. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 kappaleessa todetaan myös, että tavanomainen jäte soveltuu kunnostukseen tai entisöintiin: ”soveltuvan pysyvän tai tavanomaisen jätteen hyödyntäminen direktiivin 75/442/ETY mukaisesti kunnostuksessa tai entisöinnissä ja täytemaana tai rakennustarkoituksiin ei ole kaatopaikkatoimintaa”.
- (33) Myös jätedirektiivin 3 artiklan 17 a kohdassa vahvistetaan, että maantäyttötoimissa käytetään soveltuvaa vaaratonta jätettä (ks. johdanto-osan 22 kappale).

2.5 Kuvaus menettelyn aloittamiseen johtaneista syistä

- (34) Menettelyn aloittamisajankohtana käytettävissä olleiden tietojen perusteella komissio katsoi, että kyseinen toimenpide eli hyödyntämistoimiin sovellettavan alennetun verokannan soveltaminen Renewin Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla harjoittamaan toimintaan loppukäsittelytoimiin helmikuusta 2009 lähtien sovelletun täyden verokannan sijasta (ks. johdanto-osan 49, 50 ja 51 kappale) herätti epäilyjä siitä, olisiko toimenpide luokiteltava valtiontueksi ja soveltuuko se sisämarkkinoille.
- (35) Komissio ilmaisi aloittamispäätöksessään epäilyksensä siitä, oliko se, että Belgian viranomaiset luokittelivat kaatopaikan toiminnan hyödyntämistoimeksi, asianmukaista asian C-147/15 muodostaman unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Tuolloin saatavilla olleiden tietojen perusteella ei ollut mahdollista osoittaa, että toimen ensisijainen tavoite olisi tässä tapauksessa ollut luonnonvarojen säästäminen. Koska kaatopaikan kumpua ei ollut suunniteltu muodostettavan muusta materiaalista kuin jätteestä, ei voitu väittää, että jäte korvasi hyödyllisesti muita materiaaleja. Ainoastaan fluffi vaikutti soveltuvalta ja riittävässä määrin saatavilla olevalta materiaaalilta, kun otetaan huomioon materiaaleilta edellytetyt tieteellisesti määritellyt tekniset ominaisuudet (pääasiassa keveys, pysyvyys ja biohajoamattomuus) sekä suhteellisen lyhyessä ajassa tarvittavat määrät (noin 80 000 tonnia muutaman vuoden aikana).
- (36) Lisäksi menettelyn aloittamisajankohtana saatavilla olleiden tietojen perusteella komissio katsoi, että jätehierarkian noudattamisen kannalta fluffi soveltui paremmin polttoon ja energiantuotantoon.

⁽²⁵⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.2.2002, Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, C-6/00, ECLI:EU:C:2002:121, 69 kohta.

⁽²⁶⁾ Alaviitteessä 22 mainittu tuomio, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁽²⁷⁾ Alaviitteessä 22 mainittu tuomio, 43 ja 44 kohta.

⁽²⁸⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 28.7.2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI:EU:C:2016:606, 45 kohta.

⁽²⁹⁾ Kaatopaikkadirektiivin 3 artiklan 2 kohta.

- (37) Näiden tietojen perusteella komissio päätteli, että hyödyntämistoimiin sovellettavan alennetun verokannan soveltaminen jätteen kaatopaikalle sijoittamiseen saattoi muodostaa valikoivan edun. Komissio katsoi näin ollen, että Renewi oli ilmeisesti vapautunut verorasituksesta, joka kyseisen yrityksen olisi tavallisesti täytynyt kantaa, jos sen toimintaa olisi kohdeltu jätteen loppukäsittelynä jätteen hyödyntämisen sijaan. Lisäksi komissio katsoi, että muut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut perusteet näyttivät täyttyvän.
- (38) Sen vuoksi kyseinen toimenpide saattoi olla valtiontukea.
- (39) Koska kyseinen toimenpide toteutettiin ennen kuin siitä ilmoitettiin komissiolle, Vallonian viranomaiset eivät ehkä ole täyttäneet SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.
- (40) Mitä tulee väitetytuen soveltavuuteen sisämarkkinoille, komissio ilmaisi epäilyksiä sen suhteen, voitaisiinko alennetun verokannan soveltaminen Renewin Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla toteuttamiin toimiin i) katsoa korvaukseksi SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesta julkisen palvelun velvoitteesta tai ii) katsoa valtiontuesta ympäristönsuojelulle vuonna 2008 ⁽³⁰⁾ tai vuonna 2014 ⁽³¹⁾ annettujen suuntaviivojen mukaiseksi.
- (41) Kyseisenä ajankohtana saatavilla olleiden tietojen perusteella ja koska oli mahdotonta vahvistaa, soveltuiko väitetty tuki sisämarkkinoille, komissio päätti aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn.

3. VALLONIAN ALUEEN HUOMAUTUKSET

- (42) Toimenpiteen väitetyistä luokittelusta valtiontueksi Vallonian alue katsoo, että etua ja valikoivuutta koskevat edellytykset eivät täyty. Se katsoo, että toimenpide on luokiteltu asianmukaisesti hyödyntämistoimeksi sovellettavassa EU:n ja Vallonian lainsäädännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Toimet olisi toteutettu, vaikka soveltuva jätettä ei olisi ollut riittävästi (ks. 3.1 jakso). Siinä tapauksessa olisi käytetty muita materiaaleja (ks. 3.3 jakso), ja käytetty jäte soveltui kyseiseen tarkoitukseen (ks. 3.2 jakso).
- (43) Vallonian alueen mukaan se, ettei toimenpide ollut valikoiva, johtuu yleisistä verosäännöksistä, joita sovelletaan erottelematta kaikkiin yrityksiin sen mukaan, minkä tyyppiseksi jätteen käyttö on luokiteltu. Toimen luokittelu hyödyntämiseksi tai loppukäsittelyksi ei tapahdu harkinnanvaraisesti, koska ympäristöministerin päätös on osa virallista menettelyä ja perustuu Vallonian hallinnon suorittamaan perusteelliseen analyysiin rekisteröintiä jätteiden hyödyntämistä varten hakevan hakijan toimittamista asiakirjoista ja tiedoista.

3.1 Oikeudellinen velvoite sulkea ja ennallistaa Mont-Saint-Guibertin kaatopaikka

- (44) Vallonian alue huomautti 17 päivänä joulukuuta 2020 esittämissään lisähuomautuksissa, että 27 päivänä helmikuuta 2003 annetun kaatopaikkojen alakohtaisia toimintaedellytyksiä koskevan määräyksen ⁽³²⁾, jäljempänä 'alakohtaisia edellytyksiä koskeva määräys', mukaan kaikilla Vallonian alueen kaatopaikkojen toiminnanharjoittajilla on poikkeuksetta velvollisuus muokata kaatopaikat kummun muotoiseksi, jotta voidaan varmistaa, että kaltevuus on vähintään 3 prosenttia maa-aineksen painumisen jälkeen, ja mahdollistaa hulevesien painovoimainen virtaus kaatopaikan ulkopuolella sijaitseviin ojiin.
- (45) Mont-Saint-Guibertin kaatopaikkaa on hoidettu vuodesta 2004 lähtien Vallonian alueen 10 päivänä toukokuuta 2004 (toimintalupana) myöntämän, 20 päivään marraskuuta 2014 voimassa olleen yhtenäisluvan perusteella.
- (46) Mont-Saint-Guibertin kaatopaikka jakautuu useisiin sektoreihin.

⁽³⁰⁾ Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1).

⁽³¹⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1).

⁽³²⁾ Belgian virallinen lehti, 13.3.2003, s. 11486, saatavilla osoitteessa http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68

- (47) Myöntäessään yhtenäisluvan Vallonian ympäristöministeri
- edellytti sektorin 1 täydellistä ennallistamista hyödyntämistoimilla, jotka perustuisivat yksityiskohtaiseen tutkimukseen käsiteltävistä materiaaleista tai jätteistä sopivien profiilien luomiseksi ja joilla varmistettaisiin paras mahdollinen yhteys kaatopaikan sektoreihin 2–8;
 - antoi Renewille luvan harjoittaa toimintaa kaatopaikan sektoreilla 2–8;
 - vaati Renewia käyttämään jätteen hyödyntämistä, jos tavoitekorkeutta, joka oli 161 metriä maaperän painumisen jälkeen, ei saavutettu koko kaatopaikalla.
- (48) Koska kaatopaikka oli määrä poistaa käytöstä 21 päivänä marraskuuta 2014, aloitettiin ennallistaminen (kaatopaikan muokkaamiseksi kummun muotoiseksi) ja pintaeristäminen ⁽³⁾ (helmikuusta 2009 alkaen sektorin 1 osalta ja marraskuusta 2011 alkaen sektorien 2–8 osalta). Vallonian alue huomauttaa, että jätehuoltoalalla on hyvin yleinen käytäntö valmistella kaatopaikan käytöstäpoistamista tehokkaamman ennallistamisprosessin mahdollistamiseksi ja jatkaa samanaikaisesti loppukäsittelytoimia. Kaatopaikan toiminta-aikana joitakin kaatopaikan sektoreita, jotka eivät enää ole käytettävissä loppukäsittelytoimiin, valmistellaan ennallistamista varten samalla kun kaatopaikan muita sektoreita käytetään edelleen. Nämä ennallistamistoimet edellyttivät hyödyntämistodistuksia, joilla Renewi valtuutettiin käyttämään tiettyntyyppisiä hyödynnettävissä olevia jätteitä, joita ei mainittu jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen liitteessä 1. Kaikissa rekisteröinneissä ja todistuksissa vahvistetaan kyseisten toimien päätavoite ja täsmennetään, että fluffin hyödyntäminen on osa Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan kunnostusta ja ennallistamista.
- (49) Koska Renewi määrettiin yhtenäisluvan erityisissä ehdossa hyödyntämään jätettä kaatopaikan käytöstäpoistamisen yhteydessä, yritys haki rekisteröintiä, jonka se sai 30 päivänä marraskuuta 2005. Samalla se sai rekisteröintiin liittyvän hyödyntämistodistuksen nro 2005/13/73/3/4 sektorin 1 uudelleentäyttöä varten. Hyödyntämistodistuksessa todetaan, että hyödynnettäväksi hyväksytyn jätteen tiheyden on oltava sopiva, jotta estetään jätemassan liiallinen painuminen ja varmistetaan rinteiden vakaus hulevesien valumisen mahdollistamiseksi. Kyseisen jätteen oli oltava vaaratonta ja pysyvää jätettä, joka kuului jätekoodeihin 170107 – ”betonin, tiilen, laattojen ja keramiikan käsitelty seos”, 170795 – ”käsitelty purkujäte”, 191204 – ”murskatut renkaat ja kumilevyt”, 191212 – ”biohajoamaton fluffi” ja 200307 – ”murskattu karkea jäte”.
- (50) Lopulta rekisteröintiä ja todistusta, jotka olivat voimassa kolme vuotta, ei kuitenkaan koskaan otettu käyttöön, koska sektorin 1 hyödyntämistoimien toteuttamiseksi tarvittavat valmistelutyöt saatiin päätökseen vasta joulukuussa 2008.
- (51) Näin ollen hyödyntämistoimet voitiin aloittaa sektorilla 1 vasta helmikuussa 2009, kuten 3 päivänä elokuuta 2009 päivätty kirje, jossa Renewi haki Vallonian jäteviranomaiselta (Office Wallon des déchets) uutta rekisteröintiä ja uutta käyttötodistusta, osoittaa. Tämän 18 päivänä joulukuuta 2008 saadun rekisteröinnin ja käyttötodistuksen perusteella hyödyntämistoimet sektorilla 1 voitiin aloittaa. Tällä uudella rekisteröinnillä ja uudella käyttötodistuksella, joka oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2009 asti, annettiin lupa hyödyntää samaa jätettä kuin aiemminkin (ks. johdanto-osan 49 kappale) sektorin 1 täyttämiseksi. Renewi ei siis voinut hyötyä hyödyntämiseksi luokiteltuihin toimiin sovellettavasta alennetusta verokannasta ennen helmikuuta 2009.
- (52) Koska sektorin 1 entistys ja kunnostus viivästy, rekisteröintiä ja todistusta täytyi jatkaa 10 päivänä marraskuuta 2009 uudelleen kolmella vuodella rekisteröinnillä ja todistuksella nro 2009/13/73/3/4, joka oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2011. Samana päivänä annettiin uusi rekisteröinti ja uusi todistus nro 2009/13/114/3/4 (joka oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2011). Sillä Renewille annettiin lupa hyödyntää sellaisen vaarattoman ja pysyvän jätteen lisäksi, joka kuuluu jätekoodeihin 170107 – ”betonin, tiilen, laattojen ja keraamisten aineiden käsitelty seos”, 170795 – ”käsitelty purkujäte”, 191204 – ”murskatut renkaat ja kumilevyt”, 191212 – ”biohajoamaton fluffi” ja 200307 – ”murskattu karkea jäte”, myös jätekoodiin 191210 kuuluvaa palavaa fluffia.

⁽³⁾ Kaatopaikan pintaeristämisen tarkoitetaan sitä, että kunkin jätekerroksen päälle asetetaan tiivistys-/kuivatuskerros.

- (53) Sekä palava fluffi että biohajoamaton fluffi kuuluvat luokkiin 191210 – ”palava jäte (jäteperäinen polttoaine)” ja 191212 – ”muu jätteen mekaanisessa käsittelyssä syntyvä jäte (mukaan lukien seokset) kuin [vaarallisia aineita sisältävä jäte]”, jotka on kuvailtu jäteluokittelun vahvistamisesta 10 päivänä heinäkuuta 1997 annetussa Vallonian hallituksen määräyksessä ⁽³⁴⁾. Nämä kaksi jäteluokkaa – 191210 ja 191212 – katsotaan kyseisessä määräyksessä vaarattomiksi jätteiksi.
- (54) Jäteluokittelun vahvistamisesta annetun määräyksen mukaan sekä palava fluffi että biohajoamaton fluffi kuuluvat luokkaan ”biohajoamaton jäte, joka on kaatopaikkasijoittamisen yhteydessä yhteensopiva biohajoavan orgaanisen jätteen kanssa”, edellyttäen, että ne eivät todennäköisesti reagoi biohajoavan orgaanisen jätteen kanssa tai heikennä kaasujen hyödyntämisen tehokkuutta ⁽³⁵⁾. Vallonian alue selittää, että termi ”palava” johtuu yksinomaan siitä, että tämä uudentyypinen jäte oli luokiteltava johonkin Vallonian lainsäädännössä luetelluista nykyisistä jätetyypeistä ja että sen lämpöarvon vuoksi oli järkevää luokitella tämäntyyppinen fluffi jätteeksi, joka kuuluu koodiin 191210 – ”palava jäte (jäteperäinen polttoaine)”. Termi ”palava” tarkoittaa ainoastaan sitä, että tämäntyyppisellä fluffilla on tietty tehollinen lämpöarvo, eikä sitä, että tämä tehollinen lämpöarvo soveltuu erityisesti polttamiseen joko polttolaitoksissa tai sementtihuoneissa. Jätteen vastaanottaminen edellyttää useimmissa polttolaitoksissa, että sen tehollinen lämpöarvo on noin 10 000–12 000 kJ/kg tai pieninä määrinä enintään 13 000 kJ/kg. Korkeamman tehollisen lämpöarvon omaavan jätteen polttaminen aiheuttaa liiallista uunien rapautumista. Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla hyödyntämistoimiin käytetyn fluffin tehollinen lämpöarvo on kuitenkin 14 100 kJ/kg ⁽³⁶⁾.
- (55) Vallonian alueen toimittamien tietojen mukaan niistä jätteistä, joiden osalta Renewi sai hyödyntämistodistukset, ainoastaan biologisesti hajoamatonta fluffia ja murskattua karkeaa jätettä käytettiin tosiasiallisesti hyödyntämistarcoituksiin sektorilla 1 helmikuusta 2009 alkaen. Palavaa fluffia käytettiin vasta vuodesta 2010 alkaen.
- (56) Helmikuun 2009 ja joulukuun 2009 välisenä aikana kaatopaikalla käytettiin murskattua karkeaa jätettä ⁽³⁷⁾ vain vähäisiä määriä ⁽³⁸⁾. Karkean jätteen vieminen kaatopaikalle kiellettiin 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen Vallonian hallituksen määräyksellä, jolla kiellettiin tiettyjen jätteiden sijoittaminen kaatopaikoille ⁽³⁹⁾.
- (57) Sektorien 2–8 osalta Renewille myönnetyissä yhtenäisluvassa sallittiin kaatopaikan muotoileminen kummuksi, jonka enimmäiskorkeus ennen maa-aineksen painumista on 167 metriä ja lopullinen korkeus painumisen jälkeen 161 metriä merenpinnan yläpuolella. Toiminnan päättyessä kummun kaltevuuden oli maa-aineksen painumisen jälkeen oltava 3–14 prosenttia ⁽⁴⁰⁾.
- (58) Yhtenäisluvassa määrätään, että jos 161 metrin tavoitekorkeutta ei saavuteta, kaatopaikan pitäjän on täytettävä kaatopaikkaa materiaaleilla, jotka täyttävät tiettyjen jätteiden hyödyntämisen edistämiseksi annetussa määräyksessä säädetyt hyödyntämisedellytykset ja joilla on siinä säädetyt ominaisuudet, jotta tämä korkeus saavutetaan ehdottomasti.
- (59) Kaatopaikan toiminnan aikana Vallonian alueella otettiin käyttöön peräkkäisiä kieltoja tiettyjen jätteiden sijoittamisesta kaatopaikoille Vallonian hallituksen määräyksellä, jolla kielletään tiettyjen jätteiden sijoittaminen kaatopaikoille ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁴⁾ Ks. Vallonian hallituksen 10 päivänä heinäkuuta 1997 antama määräys jäteluokittelun vahvistamisesta, Belgian virallinen lehti 30.7.1997, saatavilla osoitteessa <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, jäljempänä ’jäteluokittelun vahvistamisesta annettu määräys’.

⁽³⁵⁾ Ks. jäteluokittelun vahvistamisesta annetun määräyksen 11/2 §.

⁽³⁶⁾ Agrolab Groupin 28.1.2014 julkaistu analyysiraportti.

⁽³⁷⁾ Kotitalouksien tavanomaisesta toiminnasta syntyvän jätteen hallinnasta ja siihen liittyvistä kustannuksista 5 päivänä maaliskuuta 2008 annetun Vallonian hallituksen määräyksen 2 §:n 2 momentissa määritellään karkean jätteen käsite. ’Karkealla jätteellä’ tarkoitetaan jätettä, joka ei mahdu 60 litran vetoiseen pussiin tai keräysastiaan. Vastaavasti termillä ”karkea” tarkoitetaan myös jätteitä, jotka ovat liian suuria (suurempia kuin kuutio, jonka sivujen pituus on 30 senttimetriä) ja/tai liian painavia mahtuakseen (60 litran) jätessäkkiin tai sellaiseen sirulla varustettuun säiliöön, josta jätteitä ei kerätä lajittelevasti (esimerkiksi patjat, joustinpuhjat, puretut huonekalut, linoleumi, matot ja tapetit). On huomattava, että kaatopaikalla käytetty karkea jäte oli murskattua karkeaa jätettä.

⁽³⁸⁾ Murskattua karkeaa jätettä käytettiin 9 307 tonnia vuonna 2009, kun taas biohajoamatonta fluffia käytettiin 16 902 tonnia.

⁽³⁹⁾ Vallonian hallituksen 18 päivänä maaliskuuta 2004 antama määräys tiettyjen jätteiden kaatopaikkasijoittamisen kieltämisestä ja jätteen vastaanottamista kaatopaikoille koskevien perusteiden vahvistamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna 7 päivänä lokakuuta 2010 annetulla Vallonian hallituksen määräyksellä, saatavilla osoitteessa <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>

⁽⁴⁰⁾ Yhtenäisluvan erityisehtojen 18 §:n viides alakohta.

⁽⁴¹⁾ Ks. alaviite 39.

- (60) Kyseisessä määräyksessä kielletään tiettytyyppisten jätteiden, erityisesti tiettyjen vaarallisten jätteiden sekä kokonaisten käytettyjen renkaiden, erilliskerätyn jätteen ja metallijätteen sijoittaminen kaatopaikoille.
- (61) Nämä peräkkäiset kiellot vähensivät Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalle sijoitetun jätteen määrää, mikä pakotti Renewin sopeutumaan jatkuvasti muuttuviin markkinoihin, joilla loppukäsitteltävän jätteen määrä väheni jatkuvasti. Vallonian alueen mukaan loppukäsittelyn jätteen määrä väheni 212 000 tonnia vuosina 2009–2010.
- (62) Näin ollen Renewin oli vuodesta 2004 alkaen etsittävä vuosittain vaihtoehtoisia tapoja hankkia erilaisia jätevirtoja, jotta se voisi saada aikaan yhtenäisluvassa sille asetetun lopullisen profiilin alakohtaisia ehtoja koskevan määräyksen ⁽⁴²⁾ mukaisesti. Esimerkiksi vuosina 2013 ja 2014 Renewi onnistui hankkimaan merkittävän määrän lasikuitujätettä ja romuautojen ja metalliromun hävittämisen yhteydessä syntyvää jätettä loppukäsitteltäväksi Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla.
- (63) Vallonian alue korostaa myös kaatopaikan erityistä hydrogeologista toimintaympäristöä, joka on hyvin haavoittuva, koska kaatopaikan suotoveden mahdollisen imeytymisen aiheuttama merkittävä pohjaveden laadun heikkenemisriski vaarantaa vakavasti mahdollisuudet käyttää pohjavettä juomaveden tuottamiseen. Tämän vaikean tilanteen vuoksi asetettiin tieteellinen komitea, jonka tehtävänä oli antaa viranomaisille suosituksia näiden tehdessä Mont-Saint-Guibertin kaatopaikkaa koskevia päätöksiä.
- (64) Vallonian alue huomauttaa, että Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan toimintaluvan uusiminen ei ollut mahdollista havaittujen ympäristöongelmien vuoksi. Myöskään sitä jätteen määrää, joka kaatopaikalle täytyi viedä Vallonian lainsäädännössä vahvistettujen kaltevuutta koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamiseksi, ei ollut mahdollista vähentää.
- (65) Kuten Vallonian alue huomauttaa, kaatopaikan käytöstäpoistamisen suunnittelu oli aloitettava jo vuonna 2011, jotta voitiin varmistaa sen tosiasiallinen käytöstäpoistaminen viimeistään 21 päivänä marraskuuta 2014. Tästä ajankohdasta lähtien tieteellinen komitea kiinnitti erityistä huomiota tarpeeseen määrittellä lopullinen profiili siten, että kaatopaikan rinteet estävät maa-aineksen epätasaisen painumisen, jonka vuoksi pintavedet, joiden pitäisi virrata kuivatusojiin, jäisivät seisomaan painumiin. Samaa tavoitetta silmällä pitäen tiedekomitea määräsi, että kaatopaikan ennallistamisessa oli käytettävä ”mahdollisimman kevyttä” jätettä liian epätasaisen painumisen välttämiseksi.
- (66) Vallonian alue huomauttaa, että kun päätös kaatopaikan käytöstäpoistamisesta tehtiin vuoden 2011 alussa, kaatopaikan rinteiden kaltevuus oli joissakin paikoissa alle 3 prosenttia eikä se näin ollen täyttänyt alakohtaisia ehtoja koskevan määräyksen 16 §:n viidennen alakohdan vaatimuksia. Profiilia oli sen vuoksi muokattava, jotta vaatimusta vähintään 3 prosentin kaltevuudesta voitiin noudattaa. Tieteellisen komitean 11 päivänä maaliskuuta 2011 antamassa lausunnossa esitettyjen mallien avulla oli mahdollista laskea, mikä määrä jätettä vähintään tarvittiin sen varmistamiseksi, että i) kummun rinteiden keskimääräinen kaltevuus on vähintään 3 prosenttia koko kaatopaikalla maa-aineksen painumisen jälkeen ja ii) rinteiden keskimääräinen kaltevuus on koko kaatopaikalla enintään 14 prosenttia jätemassan vakauden varmistamiseksi. Ennen kaatopaikan käytöstäpoistamista tarvittava jätteen lopullinen määrä väheni näin ollen 76 401 kuutiometriä.
- (67) Kaatopaikan käytöstäpoistamista koskevan päätöksen jälkeen Renewi toimitti 28 päivänä kesäkuuta 2011 yhtenäisluvassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti ja tieteellisen komitean 11 päivänä maaliskuuta 2011 antamassa raportissa esitettyjen suositusten perusteella rekisteröintihakemuksen, joka koski jätekoodeihin 191210 – ”palava fluffi” ja 191212 – ”biohajoamaton fluffi” kuuluvan tavanomaisen jätteen hyödyntämistä koko Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan käytöstäpoistamisen yhteydessä.

⁽⁴²⁾ Belgian virallinen lehti, 13.3.2003, s. 11486, saatavilla osoitteessa http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68

- (68) Tieteellisen komitean lausuntojen perusteella ja yhtenäislupaun sisältyvien ehtojen mukaisesti ympäristöministeri antoi 4 päivänä marraskuuta 2011 sektorin 1 osalta jo aloitetun käytöstäpoistamismenettelyn perusteella Renewille rekisteröinnin nro 2011/13/132/3/4 ja siihen liittyvän hyödyntämistodistuksen, joilla annettiin viiden vuoden ajaksi lupa fluffin hyödyntämiseen osana koko Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan käytöstäpoistamista. Näin ollen uudella rekisteröinnillä ja uudella todistuksella sallittiin palavan fluffin ja biohajoamattoman fluffin hyödyntäminen koko kaatopaikan käytöstäpoistamisen yhteydessä. Tämä koski myös sektoria 1, joka sisällytettiin näin kaatopaikan yleiseen käytöstäpoistamisprosessiin.
- (69) Tämä rekisteröinti ja käyttötodistus, jotka liittyivät alun perin kaatopaikan muotoilemiseen kummuksi, uusittiin 18 päivänä elokuuta 2015 tehdyllä päätöksellä (rekisteröinti ja käyttötodistus nro 2015/13/223/3/4). Todistus oli voimassa 18 päivään elokuuta 2020 asti, ja sen voimassaoloaikaa perusteltiin Vallonian alueen mukaan kummun täyttämiseen tarvittavilla huomattavilla materiaalimäärillä (käyttötodistuksen mukaan Renewi sai hyödyntää enintään 400 000 tonnia fluffia). Kumpu valmistui marraskuussa 2019 ennen käyttötodistuksen voimassaoloajan päättymistä.
- (70) Sekä rekisteröinti nro 2011/13/132/3/4 ja siihen liittyvä hyödyntämistodistus että rekisteröinti nro 2015/13/223/3/4 ja siihen liittyvä käyttötodistus mahdollistivat kaatopaikan kunnostuksen yhtenäisluvan mukaisesti (eli siten, että vältetään jätemassan liiallinen painuminen ja varmistetaan riittävän vakaat rinteet, jotka mahdollistavat hulevesien luonnollisen valumisen).
- (71) Ennallistamisvaihe, jossa suoritettiin sektoreiden 2–8 pintaeristys, alkoi vuonna 2020 kummun valmistumisen jälkeen. Vallonian alue toteaa, että ennallistamisessa käytettiin aluksi rekisteröinnin nro 2016/616/3/4 mukaisia materiaaleja. Tämän rekisteröinnin voimassaolo päättyy 26 päivänä lokakuuta 2026. Rekisteröinnin nro 2016/616/3/4 kattama jäte vastaa jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen liitteessä 1 lueteltua jätettä.
- (72) Vallonian alue toisti 3 päivänä toukokuuta 2021 esittämissään huomautuksissa näkemyksensä, jonka mukaan kyseiset toimet olisi kaatopaikan käytöstäpoistamista ja ennallistamista koskevan oikeudellisen velvoitteen vuoksi toteutettu, vaikka jätettä ei olisi käytetty.

3.2 Fluffi pääasiallisena ennallistamiseen soveltuvana jätteenä ja murskattu karkea jäte

- (73) Vallonian alue vahvistaa myös, että konsulttiyritys Greischin laatiman ja 31 päivänä lokakuuta 2002 eli selvästi ennen kaatopaikan käytöstäpoistamista toimittaman selvityksen, jäljempänä 'Greischin selvitys'⁽⁴³⁾, perusteella ennallistamiseen päätettiin käyttää jätettä, jotta näin suuri määrä korkealuokkaisia materiaaleja ei päätyisi kaatopaikalle. Greischin selvityksessä todettiin, että jätettä pitäisi olla saatavilla suuria määriä (100 000 m³) ja sen olisi oltava helposti käsiteltävää, kevyttä, vettä läpäisemätöntä ja lahoamatonta.
- (74) Päätös jätteen käytöstä ensimateriaalien, kuten laavakiven, sijasta sisällytettiin myöhemmin yhtenäislupaun.
- (75) Koska yhtenäisluvassa edellytettiin hyödyntämistoimia sektorin 1 käytöstäpoistamiseksi, tieteellinen komitea antoi 23 päivänä kesäkuuta 2005 lausunnon, jossa määriteltiin sektorin 1 uudelleentäyttöön käytettävien materiaalien tekniset ominaisuudet. Tämä lausunto annettiin uudelleen 28 päivänä maaliskuuta 2006.
- (76) Renewin pyytämässä hyödyntämistodistuksessa nro 2005/13/73/3/4 edellytettiin, että hyödynnettäväksi hyväksytyn jätteen tiheyden on oltava sopiva, jotta estetään jätemassan liiallinen painuminen ja varmistetaan rinteiden vakaus hulevesien valumisen mahdollistamiseksi. Biohajoamattomalla fluffilla oli nämä ominaisuudet (ks. johdanto-osan 49 kappale). Myös 18 päivänä joulukuuta 2008 päivättyssä käyttötodistuksessa ja myöhemmissä todistuksissa (ks. johdanto-osan 51 ja 52 kappale) sallittiin (biohajoamattoman ja palavan) fluffin käyttö sillä perusteella, että sen tekniset ominaisuudet soveltuvat sektorin 1 käytöstäpoistamiseen.
- (77) Tieteellisen komitean joulukuussa 2009 antamassa teknisessä ohjeessa sektorin 1 ennallistamisesta todetaan, että sektorin 1 ennallistamiseen käytettävän jätteen on oltava fluffia (jätteiden lajittelussa ja esikäsittelyssä syntyvää kevytjakeista muovijätettä).

⁽⁴³⁾ Vallonian alue toteaa, että tämä selvitys sisällytettiin vuoden 2004 yhtenäislupaun.

(78) Tieteellinen komitea esitti 11 päivänä maaliskuuta 2011 antamassaan lausunnossa alustavia teknisiä näkökohtia kaatopaikkojen rinteiden ja maan painumisen välttämiseksi tarvittavien profiilien tarkistamisesta. Nämä näkökohdat oli määritetty vuoden 2010 lopussa tehtyjen tarkkojen topografisten tutkimusten perusteella. Tämän perusteella asiakirjassa selitetään, että materiaalien tiheyden on oltava alhainen ja niiden on oltava biohajoamattomia ja lahoamattomia (maan painumisen välttämiseksi) ja läpäiseviä (veden ja kaasujen kulun mahdollistamiseksi). Seuraavassa on asiaa koskeva ote lausunnosta:

”On korostettava seuraavia kolmea ominaisuutta:

- 1) Tiheys. Kaatopaikan korjatussa profiilissa 51 prosenttia pinta-alasta on jo saavuttanut lopullisen luokituksen ’ENNEN maan painumista’. Joissain kohdissa maan painumista on tapahtunut jo jonkin aikaa. Myös uudet lisäävät materiaalit tiivistyvät ajan mittaan. Sen vuoksi tällä hetkellä katsotaan asianmukaiseksi lisätä mahdollisimman kevyitä materiaaleja, kuten hyödyntämismateriaaleja, maan painumisen rajoittamiseksi. Muiden raskaampien materiaalien, kuten kunnostustöiden yhteydessä syntyvien jätteiden, käyttöä ei voida sulkea pois. On kuitenkin muistettava, että tällaiset materiaalit lisäävät maan painumista.
- 2) Dimensionaalinen vakaus. Kaatopaikan nykyisessä täyttövaiheessa olisi käytettävä biohajoamattomia materiaaleja, jotta vältetään toisenlainen maan painuminen, joka johtuu tilavuuden pienenemisestä.
- 3) Läpäisevyys. Käytettävien materiaalien olisi muodostettava jätemassa, joka mahdollistaa veden ja biokaasujen kulun.”

(79) Näiden teknisten ominaisuuksien vuoksi ja tiedekomitean lausuntojen mukaisesti, joissa otetaan huomioon yhtenäislupaan sisältyvät velvoitteet, lausunnossa todettiin, että fluffi on pääasiallinen kyseiseen toimeen soveltuva jätetyyppi. Vallonian alue mainitsee myös, että käytettävä jätetyyppi valittiin ympäristölähtökohdista käsin objektiivisesti määritettyjen teknisten ominaisuuksien mukaan eikä päinvastoin (eli ei toimittu siten, että fluffi olisi valittu ensin ja sen erityispiirteitä olisi sitten käytetty teknisten ominaisuuksien määrittelyn perustana).

(80) Vallonian alue toteaa, että jo kaatopaikan käytöstäpoistamisprosessin alussa jäte päätettiin luonnonvarojen säästämiseksi esikäsittellä, jotta sitä voitaisiin käyttää hyödylliseen tarkoitukseen. Koska välittömästi käyttökelpoista jätettä tai materiaalia ei kuitenkaan ollut saatavilla, oli tarpeen tuottaa tai esikäsittellä olemassa olevia materiaaleja/jätteitä, jotta niitä voitaisiin käyttää hyödyllisiin tarkoituksiin.

(81) Näin ollen fluffia tuotettiin ja mukautettiin erityisesti Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan ennallistamista varten.

(82) Vallonian alue huomauttaa myös, että fluffin käyttöä analysoitiin huolellisesti jätteen hyödyntämistä koskevassa määräyksessä säädetyn jätteen hyödyntämismenettelyn mukaisesti. Tässä tapauksessa kyseessä oleva fluffi katsottiin vaarattomaksi jätteeksi jäteluokittelun vahvistamisesta annetun määräyksen (ks. johdanto-osan 53 kappale) ja kaikkien Renewille myönnettyjen rekisteröintien ja todistusten mukaisesti. Jätteen vaarattomuutta pidettiin edellytyksenä sille, että jätettä voidaan pitää soveltuvana hyödyntämistoimiin. Jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:n 1 momentissa säädetään, että ”(m)inisteri voi tukea muiden kuin liitteessä I lueteltujen vaarattomien jätteiden hyödyntämistä ja muiden kuin tämän määräyksen liitteessä I säädettyjen vaarattomien jätteiden hyödyntämistä kaikkien sellaisten henkilöiden osalta, jotka tekevät rekisteröintihakemuksen tässä määräyksessä vahvistetun menettelyn mukaisesti [...]”.

(83) Vallonian alueen mukaan fluffilla on useita samoja ominaisuuksia kuin pysyvällä jätteellä. Näin ollen Vallonian alue luokittelee sen ”biohajoamattomaksi jätteeksi, joka on kaatopaikkasijoittamisen yhteydessä yhteensopivaa biohajoavan orgaanisen jätteen kanssa”, koska se ei todennäköisesti reagoi biohajoavan orgaanisen jätteen kanssa eikä heikennä kaasujen hyödyntämisen tehokkuutta (ks. johdanto-osan 54 kappale). Vallonian alueen mukaan fluffin viimeksi mainittu ominaisuus on samankaltainen kuin pysyvän jätteen määritelmä, koska kyseinen ominaisuus koskee myös jätettä, joka ”ei aiheuta mitään muuta fyysikaalista tai kemiallista reaktiota, ei ole biohajoavaa eikä vaikuta haitallisesti muihin aineisiin, joiden kanssa se joutuu kosketuksiin, siten, että se todennäköisesti aiheuttaisi ympäristön pilaantumista tai vaaraa ihmisten terveydelle”⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Ks. pysyvän jätteen määritelmä kaatopaikkadirektiivin 2 artiklan e alakohdassa ja Vallonian jäteasetuksen 2 §:n 6 momentissa.

- (84) Vallonian alue huomauttaa myös, että kaikkien jätettä energian hyödyntämistä varten polttavien laitosten on jätedirektiivin 23 artiklan mukaisesti varmistettava hyödyntämistoimien toteuttaminen siten, että ”energia hyödynnetään hyvin tehokkaasti”. Tältä osin Vallonian viranomaiset huomauttavat, että fluffin lämpöarvo on liian suuri (14 000 kJ/kg, kun taas jäteperäisten polttoaineiden lämpöarvo on 10,5–11,5 kJ/kg), jotta sitä voitaisiin polttaa polttolaitoksissa ja sementtihuoneissa, joten sen polttaminen energian hyödyntämistä varten olisi ollut mahdotonta. Vallonian alue väittää myös, että jätehierarkiassa ei aseteta etusijalle sen paremmin energian kuin materiaalin hyödyntämistoimia.
- (85) Helmikuun 2009 ja joulukuun 2009 välisenä aikana käytetyn murskatun karkean jätteen osalta Vallonian alue toteaa, että tällä jätteellä oli kaikki tarvittavat tekniset ominaisuudet, koska sen tiheys on alhainen (0,6 tonnia/m³ tiivistämisen jälkeen), se on biohajoamatonta ja lahoamatonta (mikä estää maan painumisen eikä aiheuta jätteen hajoamisesta aiheutuvien reaktioiden vaaraa), se on läpäisevää (eli mahdollistaa veden ja kaasujen kulun) ja sitä voidaan toimittaa ja murskata riittäviä määriä. Sen vuoksi murskattua karkeaa jätettä pidettiin teknisesti soveltuvana.

3.3 Muut toimen toteutusajankohtana käytettävissä olleet materiaalit

- (86) Vallonian alueen mukaan päätös käyttää jätettä ensimateriaalien sijasta luonnonvarojen säästämiseksi ei kuitenkaan tarkoita, etteikö jätteen käytölle alueen ennallistamiseksi olisi ollut todellisia vaihtoehtoja. Koska vaihtoehtoisia ratkaisuja oli olemassa, on siis mahdollista määrittää, käytettiinkö fluffia ja murskattua karkeaa jätettä hyödyllisiin tarkoituksiin ja olisiko alueen ennallistaminen tapahtunut joka tapauksessa riippumatta siitä, oliko soveltuvaa jätettä saatavilla riittävästi.
- (87) Vallonian alue selitti 3 päivänä toukokuuta 2021 esittämässään huomautuksissa, että koska (tiheyden, biohajoamattomuuden, lahoamattomuuden ja läpäisevyyden suhteen) soveltuvaa jätettä (pääasiassa fluffia ja murskattua karkeaa jätettä) oli saatavilla koko ajanjakson ajan riittävästi kaatopaikan ennallistamiseksi, Vallonian alueen ei tarvinnut käsitellä kysymystä siitä, mitä raaka-aineita olisi voitu käyttää jätteen vaihtoehtona. Vallonian alue toteaa kuitenkin, että jos tällainen kysymys olisi noussut esiin, vaihtoehtoisia materiaaleja olisi ollut saatavilla riittävästi koko kaatopaikan ennallistamiseksi siitä lähtien, kun ennallistaminen aloitettiin helmikuussa 2009. Vallonian alue katsoo, että tarkasteltavana olevassa tapauksessa Argex (ensimateriaali, joka koostuu kevytsorarakeista ja jota valmistetaan jalostamalla luonnollista raakasavea) ja erityyppiset vaahdot (polyuretaanivaahdot, solupolystyreeniharkot tai vaahdomaiset täyteaineet) soveltuivat teknisiltä ominaisuuksiltaan täydellisesti kaatopaikan entistämiseen ja myös kummun muodostamiseen. Näitä materiaaleja oli myös riittävästi saatavilla markkinoilla. Erityisesti Argexin osalta Vallonian alue toteaa, että Belgiassa on Antwerpenin alueella huomattava kyseisen materiaalin tuotantokapasiteetti ja sitä voidaan tuottaa noin 450 000 m³ vuodessa. Kun otetaan huomioon kaatopaikan ennallistamiseen tarvittavat määrät (määräksi arvioitiin vuonna 2003 noin 100 000 kuutiometriä vuodessa, joka vähenisi 80 000 kuutiometriin ja sen jälkeen 70 000 kuutiometriin ennallistamisen päättyessä), alue katsoo, että Renewi olisi voinut käyttää tätä materiaalia fluffin sijasta kaatopaikan ennallistamiseen ja käytöstäpoistamiseen.
- (88) Lisäksi Vallonian alue selittää, että toinen vaihtoehtoinen primäärimateriaali eli laavakivi (potsolaani) olisi myös soveltunut ja sitä olisi ollut luonnonkivenä saatavilla riittäviä määriä⁽⁴⁵⁾ kaatopaikan ennallistamiseen. Alueen mukaan potsolaani on Argexin kaltainen materiaali, jota käytetään usein samankaltaisiin tarkoituksiin (esimerkiksi rakentamiseen, puutarhatöihin ja maantäyttöön).
- (89) Vallonian alue väittää, että laavakivi (potsolaani) täyttää teknisten ominaisuuksiensa (erityisesti alhaisen tiheydensä, biohajoamattomuutensa, lahoamattomuutensa ja läpäisevyytensä) vuoksi kaatopaikan ennallistamiseen liittyvät erityisvaatimukset ja sitä olisi voitu käyttää fluffin vaihtoehtona, jos fluffia ei olisi ollut riittävästi saatavilla. Lisäksi alue väittää, että laavakiveä olisi voitu käyttää murskatun karkean jätteen vaihtoehtona kaatopaikan toiminnoissa, jos tällaista jätettä ei olisi ollut riittävästi saatavilla.

⁽⁴⁵⁾ Vallonian alueen mukaan laavakiveä (potsolaania) olisi voitu tuoda Ranskasta ja Italiasta, joissa kyseistä materiaalia tuotetaan merkittäviä määriä. Vallonian viranomaisten toimittamien tietojen mukaan Ranskan vuotuinen tuotantokapasiteetti on 700 000 tonnia. Koska laavakivi (potsolaani) ja fluffi ovat tiheydeltään verrattavissa toisiinsa, Renewin arvioitu tarve oli yhteensä 651 979 tonnia kymmenen vuoden aikana, mikä on huomattavasti vähemmän kuin Ranskan tuotantokapasiteetti, eikä tässä ole otettu huomioon mahdollisia Italiasta tulevia toimituksia.

4. RENEWIN HUOMAUTUKSET

- (90) Renewin mukaan edellytykset toimenpiteen luokittelumiseksi valtiontueksi eli edun olemassaolo ja toimenpiteen valikoivuus eivät tässä tapauksessa täyty.
- (91) Edun olemassaolon osalta Renewi katsoo, että Vallonian lainsäädännössä säädetyn alennetun verokannan soveltaminen hyödyntämistoimiin ei voi merkitä yrityksen verorasituksen kohtuutonta vähentämistä, koska fluffin käyttö kaatopaikan käytöstäpoistamiseksi on EU:n ja Vallonian lainsäädännössä vahvistettujen hyödyntämistä koskevien kriteerien mukaista (ks. 4.1 jakso). Renewi huomauttaa tähän liittyen, että fluffilla on tämäntyyppisessä toiminnassa vaadittavat tekniset ominaisuudet ja että käyttämällä tämäntyyppistä jätettä on voitu välttää ensimmäisten materiaalien käyttöä ja säästää luonnonvaroja (ks. 4.3 jakso).
- (92) Valikoimattomuuden osalta Renewi katsoo, että sille myönnettyjä rekisteröintejä ja hyödyntämistodistuksia ei myönnetty harkinnanvaraisesti vaan ne myönnettiin sen jälkeen, kun oli tarkastettu, että kyseinen toimi oli veroasetuksessa esitetyn hyödyntämisen määritelmän mukainen. Renewi toteaa lisäksi, että eri verokantojen soveltaminen hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimiin oli osa yleistä järjestelmää, jota sovelletaan kaikkiin erityyppisten toimintojen edellytykset täyttäviin yrityksiin (ks. 4.2 jakso).

4.1 Kaatopaikan toiminta ja päätös käytöstäpoistamisesta

- (93) Renewi toteaa huomautuksissaan, että se jätti vuonna 2003 yhtenäislupahakemuksen, jonka tarkoituksena oli muotoilla kaatopaikka siten, että sen rinteiden kaltevuus oli vähintään 3 prosenttia maan painumisen jälkeen huleveden ja biokaasun keräämisen varmistamiseksi, jotta kaatopaikka voitiin ennallistaa sen käytöstäpoistamisen jälkeen. Hakemuksen perusteella sille annettiin 18 päivänä joulukuuta 2003 lupa, joka korvattiin 10 päivänä toukokuuta 2004 annetulla ministeriön määräyksellä Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan toiminnan ja käytöstäpoistamisen edellytyksistä.
- (94) Renewi on saanut 30 päivän marraskuuta 2005 jälkeen useita asiaan liittyviä rekisteröinti- ja hyödyntämistodistuksia (ks. johdanto-osan 49–52 kappale) fluffin ja murskatun karkean jätteen hyödyntämistä varten.
- (95) Renewi selittää, että sen jälkeen kun kaatopaikan toiminta aloitettiin vuonna 2004 myönnetyllä yhtenäisluvalla, Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalle sijoitettujen jätteiden määrä on vähentynyt merkittävästi, koska Vallonian hallituksen 18 päivänä maaliskuuta 2004 antamalla asetuksella⁽⁴⁶⁾ kiellettiin tiettyjen jätteiden sijoittaminen kaatopaikoille. Tämä johti loppukäsittelyjen jätteiden määrän vähenemiseen 223 000 tonnista vuonna 2009 noin 11 000 tonniin vuonna 2010 erityisesti siksi, että murskatun karkean kotitalousjätteen ja biohajoavan orgaanisen jätteen sijoittaminen kaatopaikoille kiellettiin 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen⁽⁴⁷⁾. Tämä kieltä oli seurausta kaatopaikkadirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- (96) Kun sellaisen jätteen määrä, joka voitiin loppukäsittellä kaatopaikalla, väheni, kävi ilmi, että kaatopaikan täyttämistä (marraskuuhun 2014 mennessä) ei voitu enää taata yhtenäisluvassa alun perin suunnitellun ajan kuluessa⁽⁴⁸⁾. Vuoden 2010 lopussa ja vuoden 2011 alussa toteutetun kuulemismenettelyn perusteella päätettiin lopettaa kaatopaikan toiminta suunniteltuun määräaikaan mennessä ja jatkaa 18 §:n 5 momentissa tarkoitettua käytöstäpoistamismenettelyä yhtenäisluvan erityisehtojen mukaisesti.

⁽⁴⁶⁾ Ks. alaviite 39.

⁽⁴⁷⁾ Alaviiteessä 37 mainittu 18 päivänä maaliskuuta 2004 annettu Vallonian hallituksen asetus, 2 §:n 7 momentti.

⁽⁴⁸⁾ Renewi huomauttaa, että samanaikaisesti kun sääntelyllä vähennettiin merkittävästi niiden jätetyyppien määrää, joita voitiin sijoittaa kaatopaikoille, yhtenäisluvalla lisättiin Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalle sijoitettavaksi sallitun jätteen enimmäismäärää. Tämä lisäys johtui 27 päivänä helmikuuta 2003 annetusta kaatopaikkojen alakohtaisia toimintaedellytyksiä koskevasta määräyksestä, jossa veloitettiin ennallistamaan kaikki kaatopaikat kumpujen muotoisiksi siten, että rinteiden kaltevuus on maan painumisen jälkeen vähintään 3 prosenttia, jotta hulevesi virtaa kaatopaikan ympärillä oleviin ojiin. Jätteen enimmäismäärän lisäyksen vuoksi Renewin oli entistä vaikeampaa täyttää kaatopaikkansa yhtenäisluvan vaatimusten mukaisesti ja suunnitellussa määräajassa.

- (97) Lisäksi Renewi korostaa, että ennen päätöstä kaatopaikan toiminnan lopettamisesta tieteellistä komiteaa pyydettiin tutkimaan, oliko kaatopaikan käytöstäpoistamiseen tarvittavan jätteen määrää mahdollista vähentää, jotta kaatopaikka voitaisiin sulkea sellaisenaan. Renewin mukaan tieteellinen komitea kuitenkin arvioi 11 päivänä maaliskuuta 2011 antamassaan raportissa, että vuoden 2010 lopussa vielä käsittelemättä olleen jätteen määrää voitaisiin vähentää vain 76 401 kuutiometriä. Raportissa perusteltiin tätä laskelmaa sillä, että Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan profiilia oli vaikea muuttaa, koska sen vuonna 2003 määritelty lopullinen pinta-ala oli jo erittäin lähellä sitä pinta-alaa, jota vähimmäiskaltevuutta (3 prosenttia) ja enimmäiskaltevuutta (14 prosenttia) koskevien kriteerien täytyminen edellyttää.
- (98) Ottaen huomioon toisaalta jätevirrat, jotka Renewi oli ilmoittanut pystyvänsä käsittelemään, ja toisaalta tutkimukset kaatopaikan käytöstäpoistamiseen käytettävän materiaalin tyyppistä sekä yhtenäisluvan määräykset tieteellinen komitea katsoi 11 päivänä maaliskuuta 2011 antamassaan lausunnossa, että ensisijainen jäte, jota voitaisiin käyttää käytöstäpoistamisen menettelyn aikana alueen ennallistamiseksi, oli fluffi.
- (99) Tieteellisen komitean lausuntojen perusteella ja yhtenäislupa sisältyvien ehtojen mukaisesti ympäristöministeri antoi 4 päivänä marraskuuta 2011 sektorin 1 osalta jo aloitetun käytöstäpoistamisen menettelyn perusteella Renewille rekisteröinnin nro 2011/13/132/3/4 ja siihen liittyvän hyödyntämistodistuksen, joilla annettiin viiden vuoden ajaksi lupa fluffin hyödyntämiseen osana koko Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan käytöstäpoistamista.
- (100) Tieteellinen komitea toisti 6 päivänä joulukuuta 2013 vuonna 2011 antamansa lausunnon, jossa se korosti, että ainoa hyväksyttävä tekninen ratkaisu on kaatopaikan käytöstäpoistaminen käyttämällä materiaalia, jolla on samat tekniset ominaisuudet – erityisesti tiheyden osalta – kuin fluffilla. Tieteellisen komitean mukaan kaikki vaihtoehtoiset ratkaisut olisivat lykanneet kaatopaikan käytöstäpoistamista huomattavasti ja pidentäneet myös jälkihoitovaihetta. Tieteellisen komitean lausunnon perusteella annettiin 18 päivänä elokuuta 2015 uusi rekisteröinti ja käyttötodistus nro 2015/13/223/3/4 viideksi vuodeksi.
- (101) Renewi korostaa, että kaikissa käyttötodistuksissa edellytettiin laatutestien suorittamista kyseisten vaatimusten noudattamisen tarkastamiseksi. Tällä tavoin oli todennettava, että fluffi täytti rekisteröintien ja hyödyntämistodistusten mukaiset vaatimukset. Tästä syystä Renewi kiistää komission aloittamis päätöksessä esittämän väitteen, jonka mukaan rekisteröintien ja todistusten perusteella ei voida tarkastaa, mistä fluffi muodostuu ja mitä ominaisuuksia sillä on oltava.

4.2 Veroasetuksen ja jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen asianmukainen soveltaminen ministeriössä

- (102) Renewin mukaan veroasetuksessa säädetään alennetusta verokannasta, jota sovelletaan kaikkien jätteenkäsittelyyritysten kaatopaikoilla toteuttamiin hyödyntämistöimiin.
- (103) Veroasetuksen 6 §:n 1 momentin 12 kohdassa (aiemmin 6 §:n 1 momentin 11 kohta) säädetään, että hyödynnettävissä olevan jätteen käyttöön kaatopaikan toiminnan ja ennallistamisen, jälkihoito mukaan luettuna, kannalta välttämättömien tuotteiden tai laitteiden korvaamiseksi toimintaluvan tai ympäristöluvan mukaisesti sovelletaan verokantaa 0 euroa tonnilta vuosina 2005–2015 ja verokantaa 20 euroa tonnilta vuodesta 2015 lähtien.
- (104) Renewin mukaan kyseisessä pykälässä vahvistetaan joukko objektiivisia ja ennalta määriteltyjä kriteerejä, joiden mukaan jokainen yritys, joka 1) käyttää hyödynnettävissä olevaa jätettä kaatopaikalla 2) sellaisten tuotteiden tai laitteiden korvaamiseksi, jotka 3) ovat kaatopaikan toiminnan ja ennallistamisen, jälkihoito mukaan luettuna, kannalta välttämättömiä 4) kaatopaikan toimintaluvan tai ympäristöluvan mukaisesti, voi hyötyä hyödyntämistöimiin sovellettavasta alennetusta verokannasta. Jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen liitteessä 1 on luettelo jätteistä, joita pidetään automaattisesti hyödynnettävissä olevina jätteinä. Renewi korostaa kuitenkin, että liite 1 ei ole tyhjentävä, koska on mahdotonta laatia etukäteen tyhjentävä luettelo kaikista jätteistä, jotka saattavat olla hyödynnettävissä. Renewi toteaa lisäksi, että jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:ssä säädetään ministerin mahdollisuudesta antaa rekisteröintien ja todistusten avulla lupa sellaisten muiden vaarattomien jätteiden hyödyntämiseen, joita ei mainita liitteessä 1. Renewin mukaan tällaista ministerin hyväksymää jätettä voidaan näin ollen pitää vuoden 2007 veroasetuksen 6 §:n 1 momentin 12 kohdassa (aiemmin 11 kohta) tarkoitettuna hyödynnettävissä olevana jätteenä.

- (105) Renewi huomauttaa, että rekisteröintejä ja todistuksia myönnettäessä ministerin päätöstä rajoittavat erilaiset sovellettavat asetukset ja määräykset sekä aiemmin tehdyt päätökset ja analyysit, jotka rajoittavat tiukasti ministerin päätösvaltaa.
- (106) Renewi huomauttaa näin ollen, että ministerin oli tarkastettava, että jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 3 ja 6 §:ssä säädetyt edellytykset olivat täyttyneet. Ministerin päätös tehtiin jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:n nojalla, jossa säädetään, että ”ministeri voi tukea muiden kuin liitteessä I lueteltujen vaarattomien jätteiden hyödyntämistä ja muiden kuin tämän määräyksen liitteessä I säädettyjen vaarattomien jätteiden hyödyntämistä kaikkien sellaisten henkilöiden osalta, jotka tekevät rekisteröintihakemuksen tässä määräyksessä vahvistetun menettelyn mukaisesti. Tämä rekisteröinti ei edellytä jätteistä 27 päivänä kesäkuuta 1996 annetun asetuksen 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua lupaa.”
- (107) Tässä yhteydessä Renewi huomauttaa, että komissio katsoo valtiontuen käsitteestä antamassaan tiedonannossa ⁽⁴⁹⁾, että ”se, että verohelpotus edellyttää verohallinnon ennakkohyväksyntää, ei automaattisesti tarkoita sitä, että se on valikoiva toimenpide. Näin ei ole silloin, kun verohallinnon ennakkohyväksyntä perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen tiedossa niin, että julkisen hallinnon harkintavaltaa rajoitetaan. Hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän perustana on oltava myös asianomaisten henkilöiden kannalta helposti saatavilla oleva menettelyllinen järjestelmä, jossa heille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään objektiivisesti ja puolueettomasti kohtuullisessa määräajassa ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa”.
- (108) Siltä osin kuin ministeriä sitoivat hänen tehdessään kyseistä päätöstä Vallonian lainsäädännön nojalla sovellettavat eri säännöt ja hänellä oli harkintavaltaa ainoastaan hyödynnettäväksi hyväksyttävän jätteen tyypin osalta, ja koska tätä harkintavaltaa rajoitettiin ennalta määritellyillä, objektiivisilla ja syrjimättömillä tieteellisillä tutkimuksilla ja perusteilla, hyödyntämistoimiin sovellettavan verokannan soveltamisen edellyttämä hallinnollinen lupa ei merkinnyt sitä, että lupatoimenpiteet olisivat valikoivia.
- (109) Renewi huomauttaa myös, että sen oli toimitettava ministerille hakemukset, joiden liitteenä oli kaikki tuotanto-olosuhteiden, jätteen ominaisuuksien ja asianomaisten käyttömenetelmien selvittämiseksi tarvittavat asiakirjat. Näissä hakemuksissa, kuten kaikissa Mont-Saint-Guibertin kaatopaikkaa koskevissa lupahakemuksissa, käytettiin osviittana riippumattomista asiantuntijoista koostuvan tieteellisen komitean lausuntoja. Lausunnot muodostavat etenkin puitteet lupahakemuksille ja ministerin tekemille myöntämispäätöksille sen varmistamiseksi, että hakemuksissa ja päätöksissä noudatetaan mahdollisimman tarkasti toteutettujen vaikutusten- ja ympäristöarviointien tuloksia, kun otetaan huomioon kaatopaikkaan liittyvät geotekniset ongelmat. Näin ollen ministeri myönsi aina rekisteröinnit ja hyödyntämistodistukset näiden eri tietolähteiden ja erityisesti tieteellisen komitean 23 päivänä kesäkuuta 2005, 28 päivänä maaliskuuta 2006, 11 päivänä maaliskuuta 2011 ja 6 päivänä joulukuuta 2013 antamien lausuntojen perusteella.
- (110) Lisäksi kaikki lupapäätökset sisältävät eräänlaisen käyttöoppaan, jossa kuvataan hyödynnettäväksi sallitun jätteen tuotanto-olosuhteet, ominaisuudet ja käyttömenetelmät. Kaikissa käyttötodistuksissa määrätään, että hyödynnettäväksi sallitulle jätteelle on tehtävä laatuasteja, jotta varmistetaan, että sillä on vaaditut ominaisuudet.
- (111) Renewi katsoo näin ollen, että rekisteröinnit ja todistukset myönnettiin sovellettavien sääntöjen mukaisesti eikä ministerillä ollut harkintavaltaa. Tällä perusteella Renewi toteaa, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet eivät ole yksittäisiä toimenpiteitä vaan pikemminkin yleisen järjestelmän mukaisia toimenpiteitä, joiden valikoivuutta ei voida yksinkertaisesti vain olettaa vaan se on osoitettava toteen.

⁽⁴⁹⁾ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1).

- (112) Lisäksi Renewi viittaa esimerkkiin BEP Environnement -yrityksestä, jolle myönnettiin vuonna 2008 rekisteröinti jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:n nojalla. Tämän rekisteröinnin avulla yritys voi toteuttaa toimia murskatun karkean vaarattoman jätteen hyödyntämiseksi Happe-Chapoisin kaatopaikalla sijaitsevassa laitoksessaan, jotta voidaan tehdä tarvittavat työt sen toimintaluovassa tarkoitetun kummun rakentamiseksi pysyvästi. Kun otetaan huomioon, että kummun on oltava tietyn korkeinen, jotta rinteiden lopullinen kaltevuus on vähintään 3 prosenttia, ja se, että kaatopaikan pitäjän oli mahdotonta saavuttaa toiminnan aikana vaadittu taso tiettyjen jätteiden kaatopaikkasijoittamisen kieltämisestä 18 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Vallonian hallituksen asetuksen tultua voimaan, Vallonian ministeri antoi BEP Environnement -yritykselle rekisteröinnin, joka oli tarpeen kaatopaikan ennallistamisen edellyttämien hyödyntämistoimien aloittamiseksi.

4.3 Syyt, joiden vuoksi Renewi käytti täyttötoimissa pääasiassa fluffia

- (113) Renewi toteaa, että Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan toimintaluvan myöntämiseksi tehdyissä tutkimuksissa tarkasteltiin erityisesti mahdollisuutta käyttää korkealaatuisia materiaaleja kaatopaikkadirektiivin 13 artiklassa tarkoitetun kaatopaikan käytöstäpoistamismenettelyn yhteydessä. Tämä mahdollisuus oli kuitenkin hylätty, jotta säästettäisiin ensimateriaaleja käyttämällä niiden sijasta jätettä. Renewin mukaan mahdollisuus muodostaa kumpu käyttäen muita materiaaleja kuin jätettä oli tuotu esiin, mutta se hylättiin hyvin nopeasti, koska oli ilmeistä, että se johtaisi materiaalien haaskaamiseen. Renewi katsoo, että toimien tarkoituksena ei ollut korvata yhtä jätetyyppiä toisella, koska yhtenäisluvan voimassaolon päätyttyä jätteitä ei enää saanut viedä kaatopaikalle loppukäsittelyä varten. Renewi väittää, että kaatopaikalla hyödynnetyllä jätteellä korvattiin korkealuokkaisia materiaaleja – joita olisi pitänyt käyttää jätteen sijasta – eikä muuntotyypistä jätettä, jonka vieminen kaatopaikalle oli tuolloin kielletty. Näin ollen materiaalien korvaamista luonnonvarojen säästämiseksi koskeva edellytys, jota pidetään EU:n lainsäädännössä olennaisena hyödyntämistoimien kannalta, täytyisi selvästi tässä tapauksessa.
- (114) Renewi väittää, että tieteellinen komitea valitsi kaatopaikan tärkeimmäksi täyttömateriaaliksi fluffin (täydentävästi käytettävän murskatun karkean jätteen lisäksi, kuten 3.1 ja 3.2 jaksossa selostetaan) yhtenäisluvan ympäristöarvoihin liittyvistä teknisistä syistä ja fluffin riittävän saatavuuden sekä sen tiheyden ja läpäisevyyden vuoksi.
- (115) Fluffia käytettiin sen varmistamiseksi, että kummun korkeus ja sen rinteiden kaltevuus olivat riittävät. Tällä jätteellä oli erityisominaisuuksia, joiden ansiosta se täytti tämän tavoitteen: i) erittäin alhainen tiheys (0,4 tonnia/m³ kaatopaikalle sijoittamisen ajankohtana ja 0,6 tonnia/m³ painumisen jälkeen); ii) biohajoamattomuus ja riskittömyys sen suhteen, että jätteen hajoaminen aiheuttaa reaktioita, sekä iii) läpäisevyys.
- (116) Renewi huomauttaa myös, että materiaalien hyödyntämistä, joka on sinänsä tunnustettu yhdeksi jätteen hyödyntämismenetelmäksi, pidettiin yhtenäisluvassa ja – jäteketjun alkupään kannalta – veroasetuksessa ympäristön kannalta suotuisimpana ratkaisuna, jonka avulla kaatopaikan tarvittava ennallistaminen voitaisiin saattaa päätökseen.
- (117) Renewin mukaan kyseinen palava ja biohajoamaton fluffi ei sovellu poltettavaksi eikä käytettäväksi polttoaineena sementtitiunissa eikä sitä olisi sen vuoksi voitu polttaa energiantuotantoa varten (ks. johdanto-osan 54 kappale). Mikään niistä harvoista muista polttolaitoksista, jotka olisivat ehkä olleet valmiita ottamaan vastaan tietyn (rajoitetun) määrän näin korkean tehollisen lämpöarvon omaavaa fluffia, ei olisi voinut olla pätevä vaihtoehto esimerkiksi kyseisen fluffin klooria sisältävään koostumukseen liittyvistä syistä tai polttolaitosten ja fluffin tuotantopaikan välisen etäisyyden vuoksi.
- (118) Renewi huomauttaa myös, että fluffin tehollinen lämpöarvo on aivan liian alhainen, jotta sitä voitaisiin käyttää sementtitiunissa. Tämä johtuu siitä, että jätteen tehollisen lämpöarvon on yleensä oltava noin 17 000–18 000 kJ/kg, jotta se voidaan hyväksyä käytettäväksi sementtitiunissa.

- (119) Koska Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla käytettyä fluffia ei ole tarkoitettu poltettavaksi polttolaitoksessa tai sementtiuunissa, sille ei myöskään tehdä klooria sisältävään koostumukseen liittyvää esikäsitteilyä. Tämän tyyppisille laitoksille asetettujen ympäristövelvoitteiden noudattamiseksi – erityisesti polttolaitoksista tai sementtiuuneista vapautuvien savupäästöjen sisältämän kloorin määrän osalta – tällaiset laitokset asettavat kuitenkin kloorin enimmäispitoisuuksia, jotka ylittävää jätettä ne eivät ota vastaan. Nämä enimmäispitoisuudet ovat yleensä noin 0,8–1 prosenttia. Tämä kloorin enimmäispitoisuus voidaan saavuttaa ainoastaan tekemällä jätteelle erityinen esikäsitteily tätä tarkoitusta varten. Koska Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla hyödynnetyille fluffille ei tehdä tällaista esikäsitteilyä, Renewi väittää, ettei sitä voitu ottaa vastaan poltettavaksi polttolaitoksessa tai sementtiuunissa, toisin kuin kantelija väitti. Näin ollen Renewi katsoo, että fluffia ei olisi voitu käyttää energian hyödyntämiseen eikä sille ole olemassa vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia, jotka vastaisivat paremmin jätehierarkiaa.

5. VÄITETYN TUKITOIMENPITEEN ARVIOINTI

5.1 Tuen puuttuminen

- (120) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Toimenpiteen luokittelu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen edellytykset täyttyvät ⁽⁵⁰⁾.

5.1.1 Valtion varat ja valtion toiminnaksi katsominen

- (121) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyt edut voivat olla SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Lisäksi näiden etujen on johduttava valtiosta.
- (122) Käsiteltävänä olevassa asiassa valtion varojen siirto tapahtui verotulojen menetyksenä siltä osin kuin Vallonian viranomaisten väitetyt virheellisesti myöntämät käyttötodistukset antoivat Renewille mahdollisuuden hyötyä alennetusta alueellisesta verokannasta jätteen kaatopaikkasijoittamisen yhteydessä tavanomaisesti sovellettavan täyden verokannan sijasta.
- (123) On tarpeen määrittää, johtuuko kyseinen toimenpide jäsenvaltiosta.
- (124) Oikeuskäytännön mukaan sen arvioimiseksi, johtuuko toimenpide valtiosta, on tutkittava, ovatko viranomaiset olleet osallisia siihen, että kyseisestä toimenpiteestä päätettiin ⁽⁵¹⁾.
- (125) Ensinnäkin on huomattava, että veroasetus on Vallonian viranomaisten hyväksymä säädös ja Vallonian viranomaiset ovat hyväksyneet myös veronalennuksen myöntämisen. Myös useat peräkkäiset hyödyntämistä koskevat rekisteröinnit ja niihin liittyvien käyttötodistusten myöntäminen Renewille perustuivat Vallonian ympäristöministerin päätökseen. Sen vuoksi on katsottava, että kiistanalainen toimenpide johtuu valtiosta.
- (126) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että toimenpide on todennäköisesti vähentänyt valtion varoja ja että toimenpiteet johtuvat valtiosta.

5.1.2 Edun puuttuminen

- (127) Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukea pidetään sellaisia toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan ⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁽⁵¹⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, 17 ja 18 kohta.

⁽⁵²⁾ Ks. alaviitteessä 42 mainittu tuomio, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; unionin tuomioistuimen tuomio 9.10.2014, Navantia SA, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, 21 kohta.

- (128) Taloudellisen edun käsitteeseen sisältyy yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluviin kustannuksiin vaikuttava normaalin verorasituksen alentaminen. Veropäätöksestä ei kuitenkaan aiheudu etua, jos verovelvollinen maksaa verot, jotka kyseessä olevien (kansallisten ja kansainvälisten) sääntöjen asianmukaisen soveltamisen perusteella on tavallisesti maksettava.
- (129) Vuonna 2007 annetussa Vallonian alueellisessa veroasetuksessa säädetään kaatopaikkoihin sovellettavista erilaisista veroasteista sen mukaan, mitä jätteenkäsittelymenetelmää kaatopaikalla käytetään. Siksi jätteiden hyödyntämiseen sovelletaan edullisempaa veroastetta kuin sellaisiin käsittelymenetelmiin, jotka ovat ympäristön ja kansanterveyden kannalta haitallisempia, kuten jätteiden loppukäsittelyyn.
- (130) Sen ratkaisemiseksi, myönnettiinkö Renewille etu kyseisen alennetun verokannan soveltamisen seurauksena, on tarpeen määrittää kyseessä olevan toimen luokittelu sovellettavan EU:n lainsäädännön sisältämien määritelmien ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä annettujen selvennysten perusteella.

5.1.3 Jätteen hyödyntämistoimi

- (131) Materiaalien hyödyntämistoimet ja maantäyttötoimet määritellään jätedirektiivissä (ks. johdanto-osan 21 ja 22 kappale).
- (132) Jätedirektiivin liitteissä I ja II luetellaan myös toimet, jotka voidaan luokitella loppukäsittelyksi ja hyödyntämiseksi. Unionin tuomioistuin on todennut, että eräiden jätedirektiivin säännösten mukaan nämä esimerkit eivät ole tyhjentäviä ja että jos jätteenkäsittelytoimea ei voida luokitella mihinkään edellä mainitun direktiivin liitteissä I ja II luetelluista toimista tai toimien luokista yksinomaan kyseisiä toimia koskevan sanamuodon perusteella, se on luokiteltava tapauskohtaisesti kyseisen direktiivin tavoitteiden ja määritelmien perusteella. Sen vuoksi on tarpeen määrittää, onko kyseisen toimen päätarkoituksena hyödyntää jätettä sellaisten muiden materiaalien korvaamiseksi, joita toimessa olisi myös voitu käyttää.
- (133) Kuten johdanto-osan 27–32 kappaleessa selostetaan yksityiskohtaisesti, toimen on täytettävä kaksi edellytystä, jotta se voidaan luokitella jätteen hyödyntämistoimeksi. Nämä edellytykset koskevat i) luonnonvarojen säästämistä ja ii) soveltuvuutta.
- (134) Molempia fluffin tyyppejä (palavaa fluffia ja biohajoamatonta fluffia), joita on käytetty kaatopaikan sektorilla 1 ja sektoreilla 2–8 Vallonian hallituksen 10 päivänä heinäkuuta 1997 antaman määräyksen mukaisena vaarattomana jätteenä (ks. johdanto-osan 53 ja 148 kappale), tarkastellaan yhdessä analysoitaessa luonnonvarojen säästämistä ja soveltuvuutta koskevien edellytysten täyttymistä. Myös vuonna 2009 hyödyntämistoimiin käytettyä murskattua karkeaa jätettä analysoidaan näiden kahden edellytyksen valossa.
- (135) Vuonna 2016 saadun rekisteröinnin mukaisesti (ks. johdanto-osan 71 kappale) pintaeristysvaiheessa käytetty jäte vastaa jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen liitteessä 1 mainittua jätettä, ja sitä pidetään näin ollen tosiasiallisesti hyödynnettävissä olevana jätteenä (toisin kuin sellaista jätettä, josta on pyydettävä tapauskohtaisesti todistus, kuten edellä mainittuja kahta fluffityyppiä).
- (136) Vaikka kantelu tehtiin 18 päivänä syyskuuta 2015 ja se koski Renewin ennen sitä hankkimia jätteen hyödyntämistä koskevia rekisteröintejä ja käyttötodistuksia, komissio ottaa analyysissään huomioon myös Renewille myöhemmin myönnetyt rekisteröinnit ja todistukset.

5.1.3.1 Luonnonvarojen säästämistä koskeva edellytys

- (137) Unionin tuomioistuimen mukaan jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on se, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen.
- (138) Hyödyntämistoimen pääasiallisena tavoitteena on oltava luonnonvarojen säästäminen. Sitä vastoin jos luonnonvarojen säästäminen on vain sellaisen toimen aiheuttama toissijainen seuraus, jonka päätavoitteena on jätteen loppukäsittely, sen perusteella ei voida kyseenalaistaa kyseisen toimen luokittelua loppukäsittelytoimeksi.

- (139) Sen vuoksi unionin tuomioistuimen mukaan on määritettävä, olisiko kyseinen toimi toteutettu myös ilman käytettävissä olevaa jätettä, jolloin olisi täytynyt käyttää muita materiaaleja.
- (140) Komissio toteaa ensinnäkin, että osapuolten huomautuksista käy ilmi, että yhtenäisluvan mukaan Renewin oli toteutettava ympäristönsuojeluyistä hyödyntämistoimia Mont-Saint-Guibertin kaatopaikan sektorin 1 ennallistamiseksi (ks. johdanto-osan 47 kappale). Tästä syystä Renewi pysyi ja sai useita todistuksia (ks. johdanto-osan 49–52 kappale).
- (141) Sektorien 2–8 osalta 10 päivänä toukokuuta 2004 myönnettyssä yhtenäisluvassa sallittiin alun perin Renewin harjoittaa toimintaa näillä sektoreilla (ks. johdanto-osan 47 kappale). Komissio huomauttaa kuitenkin, että kun kaatopaikka oli päätetty poistaa käytöstä yhtenäisluvan vaatimusten mukaisesti ja tieteellisen komitean 11 päivänä maaliskuuta 2011 julkaistussa raportissa antamien suositusten perusteella, Renewillä oli vuodesta 2011 lähtien lakisääteinen velvollisuus poistaa Mont-Saint-Guibertin kaatopaikka käytöstä ja ennallistaa se kokonaisuudessaan sektoreiden 1–8 osalta (ks. johdanto-osan 65–72 kappale).
- (142) Komissio toteaa näin ollen, että Vallonian lainsäädännössä edellytetään, että kummun rinteet eivät saa ylittää yhtenäisluvassa vahvistettua korkeutta eikä niiden kaltevuus saa olla alle 3 prosenttia. Renewille myönnetyn luvan mukaan kummun enimmäiskorkeus on 161 metriä ja kaltevuus vähintään 3 prosenttia (ja enintään 14 %). Jos kyseisen korkeuden saavuttaminen osoittautuu mahdottomaksi, Renewi on luvan ehtojen mukaisesti velvollinen täyttämään kaatopaikan materiaalilla, jolla on hyödynnettävissä olevan jätteen ominaisuudet ja joka täyttää tällaista jätettä koskevat edellytykset jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen mukaisesti. Koska tietyn jätteen sijoittaminen kaatopaikoille kiellettiin 18 päivänä maaliskuuta 2004 annetulla Vallonian hallituksen asetuksella (ks. johdanto-osan 59 ja 62 kappale) eikä kaatopaikkaa tämän takia voitu täyttää yhtenäisluvassa asetetussa alkuperäisessä määräajassa, toiminta kaatopaikalla päätettiin lopettaa. Fluffin käyttöä perusteltiin lisäksi sillä, että kaatopaikkaa ei ollut teknisesti mahdollista poistaa käytöstä silloisella jätemäärällä (ks. johdanto-osan 68 kappale).
- (143) Kaatopaikan ennallistaminen (kummun luominen ja pintaeristäminen) (ks. johdanto-osan 69 ja 71 kappale) olisi sen vuoksi joka tapauksessa täytynyt toteuttaa kyseisten sääntelyvelvoitteiden vuoksi, vaikka tähän tarkoitukseen ei olisi ollut saatavilla riittävästi sopivaa jätettä.
- (144) Sen vuoksi kaatopaikan ennallistamiseen käytettiin vain fluffia ja murskattua karkeaa jätettä, vaikka tuolloin olemassa olleita muita materiaaleja, joita oli saatavilla riittäviä määriä, olisi voitu käyttää. Nämä materiaalit, kuten kevytsora, erityyppiset vaahdot ja laavakivi (ks. johdanto-osan 87–89 kappale), olivat kaatopaikan ennallistamista koskevien erityisvaatimusten mukaisia.
- (145) Komissio päätelee edellä esitetyn perusteella, että käsiteltävänä olevassa asiassa luonnonvarojen säästämistä koskeva edellytys täyttyy.

5.1.3.2 Soveltuvuutta koskeva edellytys

- (146) Unionin tuomioistuimen mukaan toimi voidaan luokitella hyödyntämistoimeksi vain, jos käytetyt jätteet ovat viimeisimmän tieteellisen ja teknisen tiedon mukaan tällaiseen tarkoitukseen soveltuvia.
- (147) Kaatopaikkadirektiivin mukaan (ks. johdanto-osan 32 kappale) pysyvä ja tavanomainen jäte soveltuu kunnostuksen tai ennallistamisen suorittamiseen. Lisäksi jätedirektiivin 3 artiklan 17 a kohdassa vahvistetaan, että vaaraton jäte soveltuu myös maantäyttötoimiin (ks. johdanto-osan 33 kappale).
- (148) Komissio huomauttaa Vallonian viranomaisten ja Renewin vahvistaneen, että fluffi ei ole jäteluokittelun vahvistamisesta 10 päivänä heinäkuuta 1997 annetun Vallonian hallituksen määräyksen ja kaikkien Renewille myönnettyjen rekisteröintien ja todistusten ehtojen mukaan vaarallista jätettä. Jätteen vaarattomuus (ks. johdanto-osan 53 kappale) on näin ollen jätteen hyödyntämistä koskevan määräyksen 13 §:n mukaisesti edellytys jätteen hyödyntämiselle (ks. johdanto-osan 18 kappale).

- (149) Vaikka Vallonian viranomaiset ovat hyväksyneet sen, että fluffia ei voida pitää varsinaisesti pysyvänä jätteenä, osapuolten toimittamista tiedoista käy ilmi, että tässä tapauksessa ja sen tosiasiallisen käytön osalta kyseisellä jätteellä on useita pysyvän jätteen ominaisuuksia. Näin ollen fluffi ei todennäköisesti syty, kun sitä käytetään kaatopaikan täyttämiseen (ks. johdanto-osan 84 ja 117–119 kappale).
- (150) Komissio päätelee edellä esitetyn perusteella, että käsiteltävän tapauksen erityisissä olosuhteissa fluffia voidaan pitää soveltuvana jätteenä ja että soveltuvuutta koskeva edellytys täyttyy. Komissio katsoo vastaavasti, että helmikuun 2009 ja joulukuun 2009 välisenä aikana käytetyn karkean jätteen voidaan tässä tapauksessa katsoa täyttävän soveltuvuutta koskevan edellytyksen, koska sillä on kaatopaikan ennallistamiseen tarvittavat tekniset ominaisuudet eli alhainen tiheys, biohajoamattomuus ja riittävä saatavuus (ks. johdanto-osan 85 kappale).
- (151) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo Vallonian viranomaisten toimineen asianmukaisesti, kun ne luokittelivat kyseiset toimet asianmukaisesti jätedirektiivissä ja erityisesti kyseisen direktiivin 3 artiklan 17 a kohdassa annetussa maantäyttötoimen määritelmässä tarkoitetuiksi hyödyntämistoimiksi ja sovelsivat tämän perusteella alennettua verokantaa asiaa koskevan Vallonian lainsäädännön mukaisesti. Sen vuoksi komissio katsoo, että kiistanalainen toimenpide ei tuota Renewille etua.

5.1.4 Valikoimattomuus

- (152) Komissio toteaa, että käsiteltävänä olevassa asiassa tehdyn kantelun kohteena ei ole jätteen kaatopaikkasijoittamiseen sovellettava Vallonian alueellinen verojärjestelmä kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan sen soveltaminen Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla toteutettujen toimien muodostamaan erityistapaukseen Vallonian alueen Renewille myöntämien peräkkäisten rekisteröintien ja käyttötodistusten perusteella.
- (153) Verotoimenpiteiden valikoivuutta arvioidaan kolmivaiheisella analyysillä: i) ensin on selvitettävä viitejärjestelmä; ii) toiseksi on määritettävä, muodostaako kyseinen toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa; iii) kolmanneksi on arvioitava, voidaanko poikkeustoi-
menpidettä perustella viitejärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella.
- (154) Viitejärjestelmä muodostuu johdonmukaisesta sääntökokonaisuudesta, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella yleensä kaikkiin sen tavoitteen määrittelemään soveltamisalaan kuuluviiin yrityksiin. Verojen osalta viitejärjestelmä perustuu sellaisiin tekijöihin kuin veropohja, verovelvolliset, verotettava tapahtuma ja verokannat. Näin ollen viitejärjestelmä on periaatteessa vero itse ⁽³⁾.
- (155) Käsiteltävänä olevassa asiassa viitejärjestelmä on kaatopaikalla tapahtuvasta jätteen hyödyntämisestä perittävä vero, joka perustuu 22 päivänä maaliskuuta 2007 annetussa veroasetuksessa, sen muuttamisesta 19 päivänä kesäkuuta 2015 annetussa asetuksessa ja jätteen hyödyntämistä koskevassa määräyksessä vahvistettuihin sääntöihin. Järjestelmä perustuu seuraaviin tekijöihin:
- a) verokanta on 0 euroa tonnilta, ja se korotettiin 19 päivänä kesäkuuta 2015 annetun asetuksen nojalla 20 euroon tonnilta;
 - b) verokantaa sovelletaan kaatopaikoilla käytettävään hyödynnettävissä olevaan jätteeseen;
 - c) verovelvollinen on kaatopaikan pitäjä.
- (156) Johdanto-osan 134 kappaleessa esitetyt tekijät ovat objektiivisia perusteita. Lisäksi ne ovat jätteen hyödyntämisestä kaatopaikoilla kannettavan veron tavoitteen mukaisia. Vallonian oikeusjärjestyksessä, kuten myös jätteitä koskevassa EU:n sääntelykehyksessä, erotetaan toisistaan erityisesti jätteen loppukäsittelytoimet ja jätteen hyödyntämistoimet. Vallonian lainsäädännössä säädetään kahdesta eri verokannasta, joita sovelletaan näihin kahteen erilliseen kaatopaikoilla toteutettavien toimien tyyppiin. Hyödyntämistoimien käytön edistämiseksi niihin sovellettava verokanta on edullisempi kuin loppukäsittelytoimiin sovellettava verokanta.

⁽³⁾ Alaviitteessä 49 mainitun valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 133–134 kohta.

- (157) Verokannan, jonka suuruus 0 euroa tonnilta ja heinäkuusta 2015 alkaen 20 euroa tonnilta, soveltaminen kaatopaikoilla käytettävään hyödynnettävissä olevaan jätteeseen on yleinen toimenpide, jota todennäköisesti sovelletaan kaikkiin veroasetuksen 6 §:n 1 momentin 12 kohdassa (aiemmin 11 kohta) tarkoitettua jätehuoltoon liittyvää toimintaa harjoittaviin yrityksiin. Kyseisessä toimenpiteessä säädetään yleisesti ja abstraktisti alennetun verokannan soveltamisesta kaatopaikoilla käytettäviin hyödynnettäviin jätteisiin, joilla korvataan kaatopaikan toiminnan ja ennallistamisen, jälkihoito mukaan luettuna, kannalta välttämättömiä tuotteita tai laitteita toimintaluvan tai ympäristöluvan mukaisesti. Tämä verokanta ei aiheuta eroja sellaisten talouden toimijoiden välillä, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvat tavoitteet huomioon ottaen ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti rinnastettavassa tilanteessa, koska kaatopaikan pitäjä, joka käyttää hyödynnettävissä olevaa jätettä hyödyntämistoimenpiteen yhteydessä, ei ole – järjestelmään olennaisesti kuuluvan tavoitteen ja erityisesti jätteen syntymisen ehkäisemisen ja hyödyntämisen edistämistä Vallonian alueella koskevan tavoitteen osalta – samassa tilanteessa kuin jätteen loppukäsittelyä harjoittava kaatopaikan pitäjä.
- (158) Alennetun verokannan soveltaminen Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla toteutettuihin toimiin on voimassa olevan vero- ja ympäristölainsäädännön mukaista, ja tämä lainsäädäntö puolestaan noudattaa jätehierarkiaa eikä johdu Vallonian toimivaltaisen ministerin harkinnanvaraisesta päätöksestä. Näin ollen komissio toteaa osapuolten toimittamien tietojen perusteella, että ministerin päätökset, jotka koskevat toimien luokittamista hyödyntämiseksi tai loppukäsittelyksi, ovat tiukasti rajattuja ja osa jatkuvaa hallinnollista prosessia, jonka yhteydessä arvioidaan perusteita, joilla toimet luokitellaan hyödyntämistoimiksi. Komissio toteaa tältä osin, että luokittelu ei ole millään lailla subjektiivista, koska siinä on noudatettava tiukasti sovellettavia sääntöjä ja se perustuu objektiivisiin ja avoimiin kriteereihin, jotka on määritelty etukäteen sovellettavissa useissa asetuksissa ja määräyksissä (ks. johdanto-osan 105–111 kappale).
- (159) Näin ollen komissio katsoo, että väitetty tukitoimenpide ei ole luonteeltaan valikoiva.

6. PÄÄTELMÄT

- (160) Komissio toteaa päätelmänään, että kyseinen toimenpide eli hyödyntämistoimiin sovellettavan alennetun verokannan soveltaminen Renewin toimintaan Mont-Saint-Guibertin kaatopaikalla loppukäsittelytoimiin sovellettavan täyden verokannan sijasta ei ole valtiontukea,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Vallonian alueen Renewin hyväksi toteuttama toimenpide, joka on kuvattu tämän päätöksen johdanto-osan 7–10 kappaleessa, ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Belgian kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 3 päivänä maaliskuuta 2023.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen