



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2019\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2008/98/EY – Jätteet – Kemiallisesti käsitelty kasviöljyjäte – 6 artiklan 1 ja 4 kohta – Jätteen luokittelun päätyminen – Direktiivi 2009/28/EY – Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistäminen – 13 artikla – Kansalliset valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyt, joita sovelletaan sähköä, lämmitystä tai jäädytystä uusiutuvista energialähteistä tuottaviin laitoksiin – Bionesteen käyttäminen polttoaineena sähköenergian tuotantolaitoksessa

Asiassa C-212/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallintotuomioistuim, Italia) on esittänyt 14.2.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.3.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Prato Nevoso Termo Energy Srl**

vastaa

**Provincia di Cuneo** ja

**ARPA Piemonte,**

**Comune di Frabosa Sottana**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), varapresidentti R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, ja tuomari C. Vajda,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.2.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Prato Nevoso Termo Energy Srl, edustajinaan A. Blasi ja F. Munari, avvocati,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Provincia di Cuneo, edustajinaan A. Sciolla ja A. Gammaidoni, avvocati,
  - Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Palatiello, avvocato dello Stato,
  - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja M. A. M. de Ree,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, F. Thiran ja K. Talabér-Ritz,
- kuultuaan julkisasiamiehen 20.6.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3) 6 artiklan ja 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 (EUVL 2009, L 140, s. 16), sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513 (EUVL 2015, L 239, s. 1) (jäljempänä direktiivi 2009/28), 13 artiklan sekä suhteellisuusperiaatteen, avoimuuden periaatteen ja yksinkertaistamisen periaatteen tulkintaa.
- 2 Tämän pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Prato Nevoso Termo Energy Srl (jäljempänä Prato Nevoso) ja toisaalta Provincia di Cuneo (Cuneon maakunta, Italia) ja ARPA Piemonte ja joka koskee kyseisen yhtiön tekemän sellaisen hakemuksen hylkäämistä, jolla se pyysi saada korvata lämpö- ja sähköenergian tuotantolaitoksensa polttoaineena käytetty metaani bionesteellä, joka on saatu kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 2008/98*

- 3 Direktiivin 2008/98 johdanto-osan 8 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) – – on tarpeen – – tehostaa toimenpiteitä, joita on toteutettava jätteen syntymisen ehkäisemiseksi, ottaa käyttöön lähestymistapa, jossa otetaan huomioon tuotteiden ja materiaalien koko elinkaari eikä ainoastaan jätevaihe, ja keskittyä vähentämään jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia ympäristövaikutuksia ja siten lisäämään jätteen taloudellista arvoa. Lisäksi olisi edistettävä jätteiden hyödyntämistä sekä uusiomateriaalien käyttöä luonnonvarojen säästämiseksi. – –

– –

(29) Jäsenvaltioiden olisi tuettava uusiomateriaalien – – käyttöä jätehierarkian mukaisesti ja kierrätysyhteiskuntaan siirtymiseksi, ja niiden olisi mahdollisuuksien mukaan oltava tukematta tällaisten uusiomateriaalien sijoittamista kaatopaikalle tai polttamista.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, mukaan direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta.

5 Direktiivin 2008/98 3 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’jätteellä’ mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä;

– –”

6 Saman direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Jätehierarkia”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Seuraavaa jätehierarkiaa sovelletaan ensisijaisuusjärjestyksenä jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätehuoltoa koskevassa lainsäädännössä ja politiikassa:

- a) ehkäiseminen;
- b) valmistelu uudelleenkäyttöön;
- c) kierrätys;
- d) muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja
- e) loppukäsittely.”

7 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Jätteeksi luokittelun päättymisen”, säädetään seuraavaa:

”1. Tietyt 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 kielteisiä vaikutuksia 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. Jätteeksi 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. --”

*Direktiivi 2009/28*

8 Direktiivin 2009/28 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, sanamuoto on seuraava:

”--

-- sovelletaan seuraavia määritelmiä:

--

h) ’bionesteillä’ tarkoitetaan biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten, sähkö, lämmitys ja jäähdytys mukaan lukien, tuotettuja nestemäisiä polttoaineita;

--

p) ’jätteellä’ tarkoitetaan -- direktiivin [2008/98] 3 artiklan 1 alakohdassa määriteltyä jätettä; tämä määritelmä ei koske aineita, joita on muutettu tai jotka on pilattu tarkoituksellisesti, jotta ne olisivat edellä tarkoitettun määritelmän mukaisia; --”

9 Direktiivin 2009/28 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnolliset menettelyt, säännökset ja määräykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan sähköä, lämmitystä tai jäähdytystä 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;

--

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;

--”

### *Italian oikeus*

- 10 Ympäristömääräyksistä 3.4.2006 annetun asetuksen nro 152 (decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale; GURI nro 88, Supplemento ordinario, 14.4.2006) 184 ter §:ssä – sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä asetus nro 152/2006) –, jonka otsikko on ”Jätteeksi luokittelun päätyminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäte lakkaa olemasta jätettä, kun se on läpikäynyt hyödyntämistoimen, kierrätys ja valmistelu uudelleenkäyttöön mukaan luettuna, ja se on seuraavien edellytysten mukaisesti laadittujen arviointiperusteiden mukaista:

- 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 kielteisiä vaikutuksia ympäristölle eikä ihmisten terveydelle  
– –”
- 11 Kyseisen asetuksen 268 §:ssä, jonka otsikko on ”Määritelmät”, todetaan seuraavaa:

”Tässä luvussa tarkoitetaan

– –

eee-bis) polttoaineella mitä tahansa kiinteää ainetta, nestettä tai kaasua, jota voidaan V osan liitteen X mukaan käyttää polttamalla tapahtuvaan energiantuotantoon, jätteitä lukuun ottamatta

– –”

- 12 Kyseisen asetuksen 293 §:n, jonka otsikko on ”Sallitut polttoaineet”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”V osan I ja II luvussa tarkoitetuissa laitoksissa, mukaan lukien siviilikäyttöisissä lämpövoimalaitoksissa, joiden teho on alle kynnyksarvon, voidaan käyttää vain V osan liitteessä X näille laitosryhmille määrättyjä polttoaineita siinä määrätyn edellytyksin. Tämän asetuksen V osan liitteessä X mainittuja mineraaleja 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 tämän asetuksen IV osassa tarkoitettuja jätteitä, sovelletaan voimassa olevaa jätelainsäädäntöä. – –”

- 13 Asetuksen nro 152/2006 V osan liite X, jonka otsikko on ”Polttoaineita koskeva säännöstö”, sisältää kaksi osaa. Osa II, jonka otsikko on ”Polttoaineiden kaupalliset ominaisuudet ja mittaussuomenetelmät”, on itse jaettu neljään jaksoon, joista neljännessä, joka koskee biomassapolttoaineiden ominaisuuksia ja käyttöedellytyksiä, täsmennetään seuraavaa:

”1. Tyyppi ja alkuperä

- a) energiakäyttöön tarkoitetuilla viljelmillä tuotettu kasviaines
- b) yksinomaan mekaanisella käsittelyllä, vesipesulla tai kuivattamisella muilla kuin energiakäyttöön tarkoitetuilla viljelmillä tuotettu kasviaines

--

e) yksinomaan mekaanisella käsittelyllä, vesipesulla tai kuivattamisella maataloustuotteista tuotettu kasviaines

--”

- 14 Kyseisen asetuksen 281 §:n 5 momentin mukaan saman asetuksen V osan liitteiden muutoksista ja täydennyksistä ”säädetään ympäristö-, luonnonsuojelu- ja meriministeriön asetuksella yhdessä terveysministeriön, talouskehitysministeriön ja – mikäli se on asiassa toimivaltainen – infrastruktuuri- ja liikenneministeriön kanssa sen jälkeen, kun – – yhteistyöelintä on kuultu”.
- 15 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 täytäntöönpanosta 3.3.2011 annetun asetuksen nro 28 (decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; GURI nro 71, Supplemento ordinario, 28.3.2011; jäljempänä asetus nro 28/2011) 2 §:n 1 momentin h kohdan mukaan bionesteiden käsitteellä tarkoitetaan ”biomassasta muuhun energiakäyttöön kuin liikennettä varten, sähkö, lämmitys ja jäähdytys mukaan lukien, tuotettuja nestemäisiä polttoaineita”.
- 16 Asetuksen nro 28/2011 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sanotun vaikuttamatta 6 ja 7 §:n säännöksiin 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, sellaisena kuin se on tällä pykälällä muutettuna, 12 §:ssä tarkoitettua yhdistelmälupaa vuoden 2003 asetuksessa nro 387 ja saman 12 §:n 10 momentin perusteella annetuissa suuntaviivoissa sekä alueiden ja autonomisten maakuntien asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä säädetyn menettelyn ja niissä säädettyjen edellytysten mukaisesti”.

- 17 Säännöistä, jotka koskevat viitteellisiä kriteerejä, joilla pyritään helpottamaan sellaisten edellytysten olemassaolon osoittamista, jotka koskevat tuotannossa syntyvien jäämien luokittelua sivutuotteiksi eikä jätteiksi, 13.10.2016 annetun asetuksen nro 264 (decreto n. 264 – Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotto e non come rifiuto; GURI nro 38, 15.2.2017) liitteessä I olevan 1 artiklan 2 jakson A osan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen voimaantulopäivänä voimassa olevan säännösten perusteella polttamalla tapahtuvaan energiantuotantoon voidaan käyttää yksinomaan [asetuksen nro 152/2006] V osan liitteessä X ja 3.11.2008 annetun asetuksen nro 171 2 bis §:ssä tarkoitettuja jäännösbiomassasta peräisin olevia tuotteita sanotun vaikuttamatta myöhemmin annettaviin säännöksiin, jotka koskevat nimenomaisesti jäännösbiomassasta peräisin olevien tuotteiden käyttöä polttoaineina. Kun [asetuksen nro 152/2006] 185 §:ssä tarkoitettuja aineita on tarkoitus käyttää polttamalla tapahtuvaan energian tuotantoon, niihin sovelletaan joka tapauksessa jätteitä koskevaa järjestelmää, jos niitä ei mainita tässä kohdassa tarkoitetuissa säännöksissä.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 18 Prato Nevosolla on lämpö- ja sähköenergian tuotantolaitos.



- 19 Prato Nevoso pyysi 8.11.2016 Cuneon maakunnalta asetuksen nro 28/2011 5 §:n 1 momentin nojalla lupaa korvata metaani laitoksensa polttoainelähteenä bionesteellä, joka käsiteltävässä asiassa on ALSO Srl:n valmistama kasviöljy, jota saadaan keräämällä paistoöljyjätettä, kasviöljyjen jalostuksessa syntyviä jätteitä ja niiden varastointisäiliöiden pesussa syntyviä jätteitä ja käsittelemällä niitä kemiallisesti.
- 20 ALSO:lla on lupa saattaa kyseistä öljyä markkinoille tuotteena, jonka ”jätteeksi luokittelu on päättynyt” asetuksen nro 152/2006 184 ter §:ssä tarkoitetulla tavalla, biodieselin valmistukseen liittyvää käyttöä varten edellyttäen, että öljy on kyseisessä luvassa mainittujen fysikaalis-kemiallisten vaatimusten mukaista ja että kaupallisiin asiakirjoihin sisällytetään maininta ”jätteiden hyödyntämiseen perustuva tuote, jota voidaan käyttää ainoastaan biodieselin valmistukseen”.
- 21 Prato Nevoson hakema lupa evättiin 25.5.2017 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että kyseistä kasviöljyä ei mainita asetuksen nro 152/2006 V osan liitteessä X olevan II osan 4 jaksossa olevassa luettelossa, jossa esitetään biomassasta peräisin olevien polttoaineiden ryhmät, joita voidaan käyttää laitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, noudattamatta sääntöjä, jotka koskevat jätteiden käyttöä energian tuottamiseen (jäljempänä sallittujen polttoaineiden luettelo). Ainoat kyseisiin ryhmiin sisältyvät kasviöljyt ovat nimittäin energiakäyttöön tarkoituilta viljelmiltä peräisin olevat tai yksinomaan mekaanisilla käsittelyillä tuotetut kasviöljyt. Cuneon maakunta päätteli tästä, että kyseisen asetuksen 293 §:n 1 momentin mukaisesti kyseistä kasviöljyä oli pidettävä jätteenä.
- 22 Prato Nevoso nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja väitti muun muassa, että edellä mainitut kansalliset säännökset ovat direktiivin 2008/98 6 artiklan ja direktiivin 2009/28 13 artiklan vastaisia.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sallittujen polttoaineiden luetteloa voidaan muuttaa yksinomaan ministeriön asetuksella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen biomassaperäisten aineiden käyttöä polttoaineena koskevan hallinnollisen lupamenettelyn kanssa, minkä vuoksi sitä ei voida riitauttaa viimeksi mainitussa menettelyssä.
- 24 Kyseinen tuomioistuin lisää, että Prato Nevoson tekemä hakemus hylättiin siitä huolimatta, että pääasiassa kyseessä oleva kasviöljy on nestemäisiin biopolttoaineisiin sovellettavan teknisen UNI-standardin mukainen, sille on olemassa erilliset markkinat polttoaineena ja Prato Nevoso esitti lupamenettelyn yhteydessä teknisen selvityksen, josta käy ilmi, että metaanin korvaamisesta pääasiassa kyseessä olevalla kasviöljyllä aiheutuva kokonaisvaikutus olisi ympäristön kannalta myönteinen.
- 25 Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on tässä tilanteessa päättänyt 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 bioneste, joka täyttää vastaavat tekniset vaatimukset ja jolla on kysyntää tuotantotarkoituksiin polttoaineena, jos ja siltä osin kuin kyseistä bionestettä ei ole sisällytetty [asetuksen nro 152/2006] 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?”

### Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 26 Aluksi on todettava, että ennakkoratkaisukysymysten sanamuodosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2008/98 6 artiklaa, direktiivin 2009/28 13 artiklaa sekä ”joka tapauksessa” suhteellisuusperiaatetta, avoimuuden periaatetta ja yksinkertaistamisen periaatetta.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien perusteiden tarkastelusta ilmenee kuitenkin, että tosiasiallisesti tämä tiedustele unionin tuomioistuimelta sitä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö yhtäältä direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohdan ja toisaalta direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdan mukainen.
- 28 Ennakkoratkaisupyynnöstä ei myöskään ilmene mitään, minkä perusteella kyseistä kysymystä voitaisiin tarkastella kyseisistä säännöksistä irrallisena pelkästään tämän tuomion 26 kohdassa mainitut periaatteet huomioiden.
- 29 Kysymyksillään, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siis lähinnä, onko direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohtaa ja direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohtaa yhdessä tarkasteltuinä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla lupahakemus, joka koskee metaanin korvaamista polttoaineena pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella aineella, joka on peräisin kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä, sähköenergian tuotantolaitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, on hylättävä sillä perusteella, että viimeksi mainittua ei ole merkitty tätä tarkoitusta varten sallittujen biomassasta peräisin olevien polttoaineryhmien luetteloon ja että kyseistä luetteloa voidaan muuttaa yksinomaan kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen sellaisen hallinnollisen lupamenettelyn kanssa, joka koskee biomassaperäisten aineiden käyttöä polttoaineena.
- 30 On muistutettava, että 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.
- 31 Direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ilmaistaan edellytykset, jotka niiden erityisten arviointiperusteiden on täytettävä, joiden perusteella voidaan määrittää, mitkä jätteet lakkaavat olemasta kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua jätettä, kun ne ovat läpikäyneet hyödyntämistoimen, kierrätys mukaan luettuna (tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 19 kohta).
- 32 Direktiivin 2008/98 6 artiklan 2 kohdan nojalla komission tehtävänä on antaa saman artiklan 1 kohdan soveltamista koskevat säännöt sellaisten erityisperusteiden vahvistamiseksi, joiden avulla voidaan määrittää jätteeksi luokittelun päätyminen (tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 20 kohta). On kiistatonta, ettei tällaisia sääntöjä ole annettu Euroopan unionin tasolla pääasiassa kyseessä olevan kasviöljyjätteen osalta.
- 33 Kuten direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan sanamuodosta käy ilmi, jäsenvaltiot voivat tällaisissa olosuhteissa päättää tapauskohtaisesti, onko jokin jäte lakannut olemasta jätettä, mutta niiden on silti ilmoitettava komissiolle tätä tarkoitusta varten vahvistetut tekniset standardit ja määräykset silloin, kun tätä edellytetään teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä



- 98/34/EY (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL 1998, L 217, s. 18) (tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 21 kohta).
- 34 On täsmennettävä, että koska direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdan perusteella toteutetut toimet, samoin kuin tämän artiklan 2 kohdan perusteella annetut unionin säännöt, johtavat jätteeksi luokittelun päättämiseen ja siten jätteitä koskevassa oikeudessa taatun ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun päättämiseen, niillä on taattava mainitun artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa asetettujen edellytysten noudattaminen ja erityisesti otettava huomioon kyseisen aineen tai esineen kaikki mahdolliset haittavaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen (tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 23 kohta).
- 35 Kuten unionin tuomioistuin katsoi 28.3.2019 annetun tuomion Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264) 24–27 kohdassa, kun unionin tasolla ei ole olemassa yhdenmukaistettuja kriteerejä tietyn jätelajin jätteeksi luokittelun päättämisen määrittämiseksi, jäsenvaltio voi katsoa, että vaikka jätteeksi luokittelun päättämistä koskevien edellytysten täyttymistä ei voida suoralta kädeltä sulkea pois, niiden noudattaminen voidaan taata yksinomaan määrittelemällä kriteerit kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella. Kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat sekä viimeisin tieteellinen ja tekninen tietämys huomioiden jäsenvaltio voi myös päättää, ettei se vahvista tiettyjen jätelajien osalta kriteerejä eikä mahdollisuutta yksittäistapausta koskevaan päätökseen jätteeksi luokittelun päättämisen toteamiseksi.
- 36 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 46–55 kohdassa, jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltia, kun on kyse yhtäältä asianmukaisten menettelysääntöjen laatimisesta ja toisaalta jätteeksi luokittelun päättämistä koskevien edellytysten noudattamisen aineellisesta arvioinnista, joka edellyttää toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta monitahoisia teknisiä ja tieteellisiä arviointeja.
- 37 Lisäksi on muistutettava, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten, jotka niiden erityisten arviointiperusteiden on täytettävä, joiden perusteella voidaan määrittää, mitkä jätteet lakkaavat olemasta kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua jätettä, kun ne ovat läpikäyneet hyödyntämistoimen, kierrätys mukaan luettuna, itsensä perusteella ei voida suoraan päätellä, että tiettyjä jätteitä tai jäteluokkia ei ole enää pidettävä jätteinä (tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 On näin ollen katsottava, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdassa ei lähtökohtaisesti sallita sitä, että jätteen haltija vaatii jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tai kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinta toteamaan, että jätteeksi luokittelu on päättynyt (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 30 kohta).
- 39 Edellä esitetystä seuraa, että unionin oikeudessa ei lähtökohtaisesti suljeta pois sitä, että jätteistä peräisin olevan aineen käyttöön polttoaineena laitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, on sovellettava kansallista jätteen hyödyntämistä energian tuottamiseen koskevaa säännöstöä sillä perusteella, että kyseinen aine ei kuulu mihinkään sallittujen polttoaineiden luetteloon merkittyn ryhmään, kun kyseistä luetteloa voidaan muuttaa vain ministeriön asetuksen kaltaisella kansallisella yleisesti sovellettavalla oikeudellisella toimella.
- 40 Tätä toteamusta ei kumota direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohdalla, jossa jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että hallinnollisia valtuutus-, hyväksyntä- ja toimilupamenettelyjä koskevat kansalliset säännöt, joita sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin laitoksiin, ovat oikeasuhteisia, tarpeellisia, yhteensopivia ja määriteltyjä, koska – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 93 kohdassa – kyseistä säännöstä ei sovelleta direktiivin 2008/98 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin jätteeksi luokittelun päättämisen arviointiperusteiden vahvistamismenettelyihin.

- 41 Kun otetaan huomioon se, että pääasiassa kyseessä olevia kasviöljyjä ei ole merkitty sallittujen polttoaineiden luetteloon, pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön vaikutus on käsiteltävässä asiassa se, että kyseistä ainetta on pidettävä jätteenä eikä polttoaineena.
- 42 On varmistettava, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä ei estetä toteuttamasta direktiivillä 2008/98 tavoiteltuja päämääriä, joihin kuuluu esimerkiksi rohkaiseminen kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetyn jätehierarkian soveltamiseen tai, kuten saman direktiivin johdanto-osan 8 ja 29 perustelukappaleesta ilmenee, jätteiden hyödyntämiseen ja uusiomateriaalien käyttämiseen luonnonvarojen säästämiseksi ja kiertotalouteen siirtymisen mahdollistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, 27 kohta).
- 43 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 57 ja 61 kohdassa, tämän osalta on selvitettävä, perustuuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne ilmeiseen arviointivirheeseen, joka koskee sitä, ettei direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä ole noudatettu. Käsiteltävässä asiassa on tutkittava, saattoiko jäsenvaltio tällaista virhettä tekemättä katsoa, ettei ole osoitettu, että pääasiassa kyseessä olevan kasviöljyn käyttö tällaisissa olosuhteissa mahdollistaa sen, että voidaan katsoa, että kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät, ja erityisesti, että kyseisellä käytöllä ei ole minkäänlaisia mahdollisia haittavaikutuksia ympäristöön ja ihmisten terveyteen.
- 44 Kansallisen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen toteamaan tosiseikat ja arvioimaan niitä, on määritettävä, onko tilanne tämä pääasiassa, ja erityisesti varmistettava, että se, ettei kyseisiä kasviöljyjä ole merkitty sallittujen polttoaineiden luetteloon, perustuu ennalta varautumisen periaatteen oikeutettuun soveltamiseen.
- 45 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viimeksi mainittu voi kuitenkin antaa kansalliselle tuomioistuimelle kaikki hyödylliset tiedot, jotta tämä voi ratkaista käsiteltäväkseen saatetun asian (tuomio 26.10.2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 On näin ollen varmistettava – tämän tuomion 42 kohdassa mieleen palautettu huomioiden –, että sallittujen polttoaineiden luettelo päivitetään siten, ettei vaaranneta direktiivin 2008/98 tavoitetta eli – kuten sen 1 artiklasta ilmenee – ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä parantamalla jätehuollon ja luonnonvarojen käytön tehokkuutta.
- 47 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee ensinnäkin, että ALSO:lle myönnettyssä luvassa määritetään tekniset ja fysikaalis-kemialliset ominaisuudet sekä energiatehokkuus, jotka viimeksi mainitun toiminnasta peräisin olevilla aineilla on oltava, jotta ne lakkaavat olemasta jätettä, ja siinä täsmennetään, että kyseiset ominaisuudet liittyvät yksinomaan biodieselin tuotantoon, johon kyseisiä aineita on mainitun luvan perusteella tarkoitus käyttää.
- 48 Italian hallitus väittää lisäksi, että se, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä pääasiassa kyseessä oleva bioneste, joka on saatu kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä, voidaan käyttää osana biodieselin valmistusta eikä polttoaineena biomassalaitoksissa, on perusteltua sen vuoksi, että ensin mainitussa tapauksessa bionestettä ei käytetä suoraan polttoaineena, mistä sitä vastoin on kyse silloin, kun kyseistä nestettä käytetään laitoksissa, joista aiheutuu päästöjä ilmakehään.
- 49 Cuneon maakunta ja Italian hallitus vetoavat tämän osalta ennalta varautumisen periaatteeseen. Viimeksi mainittujen mukaan sitä, että kasviöljyn käyttämisellä polttoaineena yhteistuotantolaitoksessa on kielteinen kokonaisvaikutus ympäristöön tai ihmisten terveyteen, ei voida tieteellisesti tarkasteltuna sulkea pois kohtuullisen varmasti.

- 50 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, se, että toimivaltainen kansallinen viranomainen toteaa, että tietyn jätteen jätteeksi luokittelu tietyn käyttötarkoituksen osalta päättyy, jos tietyt arviointiperusteet täyttyvät, ei tarkoita sitä, että tämä jäte lakkaa olemasta jätettä, kun sitä käytetään muihin tarkoituksiin. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että direktiivin 2008/98 1 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklassa mainittujen edellytysten noudattaminen riippuu tietystä käsittelystä ja käyttötarkoituksesta, minkä vuoksi kyseisten edellytysten noudattamista on tutkittava kunkin käyttötarkoituksen osalta erikseen.
- 51 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee toiseksi, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet, että kyseisen polttoaineen vaihtamisella oli myönteinen kokonaisvaikutus ympäristöön, koska tämä oli omiaan vähentämään metaanin poltosta aiheutuvia päästöjä.
- 52 Se, että kasviöljyn käyttäminen merkitsee metaanin poltosta aiheutuvien päästöjen vähenemistä, ei kuitenkaan ole omiaan osoittamaan, että kyseistä öljyä voidaan käyttää vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä.
- 53 Tämä pätee myös, kun on kyse siitä, että kasviöljy on nestemäisiin biopolttoaineisiin sovellettavan teknisen UNI-standardin mukainen.
- 54 Nämä seikat eivät nimittäin vaikuta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten kasviöljyjen polton aiheuttamiin mahdollisiin ympäristövaikutuksiin, kun on kyse jätteiden poltosta aiheutuvien muiden pilaavien aineiden mahdollisista päästöistä.
- 55 On näin ollen osoitettava – direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti –, että aineen käyttäminen jätteisiin sovellettavan järjestelmän ulkopuolella ei aiheuta suurempaa haittaa ympäristölle ja ihmisten terveydelle kuin sen käyttäminen kyseisessä järjestelmässä.
- 56 Italian hallitus väittää myös, että kun tällaisia öljyjä poltetaan tämäntyyppisessä laitoksessa, niiden sisältämiä kemiallisia reagensseja pääsee ilmakehään paljon suurempina pitoisuuksina kuin silloin, kun niitä kulutetaan biodieselin aineosana. Käytettävissä olevissa tieteellisissä selvityksissä ei sen mukaan suljeta pois sitä, että laitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, polttoaineena käytettävän kemiallisesti käsitellyn kasviöljyjätteen polttamisesta voi aiheutua riskejä ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Nämä riskit ovat mahdollisesti suuremmat kuin ne, joita aiheutuu tämäntyyppisten öljyjen käytöstä biodieselin valmistukseen.
- 57 On katsottava, että tietty tieteellinen epävarmuus, joka koskee ympäristöriskejä, jotka liittyvät pääasiassa kyseessä olevien öljyjen kaltaisen aineen jätteeksi luokittelun päättymiseen, voi saada jäsenvaltion päättämään – ennalta varautumisen periaate huomioiden –, ettei se mainitse kyseistä ainetta sallittujen polttoaineiden luettelossa.
- 58 On nimittäin korostettava, että SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti on niin, että jos parasta saatavilla olevaa tieteellistä tietoa tutkittaessa jää epävarmuutta siitä, onko jätteiden hyödyntämisestä peräisin olevan aineen käytöllä tietyissä nimenomaisissa olosuhteissa haittavaikutuksia ympäristöön ja ihmisten terveyteen, jäsenvaltion on pidättäydyttävä vahvistamasta kriteerejä, jotka koskevat kyseisen aineen jätteeksi luokittelun päättymistä, tai antamasta mahdollisuutta yksittäistapausta koskevan päätöksen antamiseen samasta asiasta.
- 59 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin on vastattava, että direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 ja 4 kohtaa ja direktiivin 2009/28 13 artiklan 1 kohtaa yhdessä tarkasteltuina on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla lupahakemus, joka koskee metaanin korvaamista polttoaineena aineella, joka on peräisin kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä, sähköenergian tuotantolaitoksessa, josta aiheutuu päästöjä

ilmakehään, on hylättävä sillä perusteella, että kyseistä ainetta ei ole merkitty tätä tarkoitusta varten sallittujen biomassasta peräisin olevien polttoaineryhmien luetteloon ja että kyseistä luetteloa voidaan muuttaa yksinomaan ministeriön asetuksella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen sellaisen hallinnollisen lupamenettelyn kanssa, joka koskee tällaisen aineen käyttöä polttoaineena, jos jäsenvaltio on saattanut – ilmeistä arviointivirhettä tekemättä – katsoa, ettei ole osoitettu, että kyseisen kasviöljyn käyttäminen tällaisissa olosuhteissa on direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaista ja että sillä ei erityisesti ole haitallisia vaikutuksia ympäristöön eikä ihmisten terveyteen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava, onko tilanne tällainen pääasiassa.

## Oikeudenkäyntikulut

- 60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 6 artiklan 1 ja 4 kohtaa ja 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, sellaisena kuin se on muutettuna 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1513, 13 artiklan 1 kohtaa yhdessä tarkasteltuina on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla lupahakemus, joka koskee metaanin korvaamista polttoaineena aineella, joka on peräisin kemiallisesti käsitellystä kasviöljyjätteestä, sähköenergian tuotantolaitoksessa, josta aiheutuu päästöjä ilmakehään, on hylättävä sillä perusteella, että kyseistä ainetta ei ole merkitty tätä tarkoitusta varten sallittujen biomassasta peräisin olevien polttoaineryhmien luetteloon ja että kyseistä luetteloa voidaan muuttaa yksinomaan ministeriön asetuksella, jonka hyväksymismenettelyä ei ole sovitettu yhteen sellaisen hallinnollisen lupamenettelyn kanssa, joka koskee tällaisen aineen käyttöä polttoaineena, jos jäsenvaltio on saattanut – ilmeistä arviointivirhettä tekemättä – katsoa, ettei ole osoitettu, että kyseisen kasviöljyn käyttäminen tällaisissa olosuhteissa on direktiivin 2008/98 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaista ja että sillä ei erityisesti ole haitallisia vaikutuksia ympäristöön eikä ihmisten terveyteen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava, onko tilanne tällainen pääasiassa.**

Allekirjoitukset