

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

SIEGBERT ALBER

4 päivänä heinäkuuta 2002¹

Sisällys

I	Johdanto	I-6167
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt	I-6168
	A Yhteisön oikeussäännöt	I-6168
	1) Jätedirektiivi	I-6168
	2) Pakkausjätedirektiivi	I-6169
	3) Eri kieliversioiden väliset eroavuudet	I-6170
	B Kansallinen lainsäädäntö	I-6171
III	Pääasian tosiseikat	I-6172
IV	Ennakkoratkaisupyyntö	I-6173
V	Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	I-6174
	A Mayer Parry Recycling Limited	I-6174
	B Agency	I-6176
	C Corus UK Limited	I-6178
	D Tanskan hallitus	I-6178
	E Alankomaiden hallitus	I-6179
	F Itävallan hallitus	I-6180
	G Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus	I-6181
	H Komissio	I-6184
VI	Oikeudellinen arviointi	I-6184
	A Jäte- ja pakkausjätedirektiivin välinen suhde	I-6184

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

B Jätteen käsitteen ja kierrätyksen välinen suhde	I-6187
C Ennakkoratkaisukysymysten käsittelyjärjestys	I-6190
D Toinen ennakkoratkaisukysymys	I-6190
1) Alustavia huomautuksia	I-6190
a) Kierrätys yhteisön lainsäädännössä	I-6190
b) Kierrätys pakkausjätedirektiivin lainsäädännöllisessä asiayhteydessä	I-6191
i) Ympäristönsuojelun korkea taso	I-6192
ii) Kilpailun vääristymisen ehkäiseminen sisämarkkinoilla	I-6192
c) Kierrätyksen käsitteen kehittyminen lainsäädäntömenettelyssä	I-6193
d) Myöhempi kehitys	I-6194
2) Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdan tulkinta	I-6195
a) Jättemateriaalit	I-6195
b) Uudelleen käsittely alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen palauttamiseksi	I-6197
c) Tuotantoprosessi	I-6197
3) MPR:n suorittamien toimenpiteiden luokittelu	I-6197
4) Teräksen valmistajien harjoittaman toiminnan luokittelu	I-6200
E Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys	I-6201
VII Ratkaisuehdotus	I-6203

I Johdanto

1. Esillä olevassa ennakkoratkaisuasiassa Lontoon High Court of Justice on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettua neuvoston direktiiviä 75/442/ETY²

(jäljempänä jätedirektiivi) ja pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 94/62/EY³ (jäljempänä pakkausjätedirektiivi). Esillä olevan asian ydinkysymys on se, voidaanko pääasian kantajan Mayer Parry Recycling Limitedin (jäljempänä MPR) suorittaman metalleja sisältävän pakkausjätteen käsittelyn (lajittelemalla, puhdistamalla, leikkaamalla, murskaamalla, erottelemalla ja/ tai paalittamalla) katsoa tarkoittavan, että kierrätys on suoritettu loppuun, jolloin metalliromua ei sen hyödyntämisen jälkeen enää voida luokitella jätteeksi.

2 — Jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY liitteen II A ja II B mukauttamisesta 24 päivänä toukokuuta 1996 tehdyltä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL L 135, s. 32).

3 — EYVL L 365, s. 10.

2. MPR haluaisi, että se hyväksyttäisiin uudelleenkäsittelijäksi, jolla on oikeus myöntää todistuksia pakkausjätteen hyötykäytöstä (Packaging Waste Recovery Notes, joiden merkityksen osalta katso jäljempänä 19 kohta). Eräs pääasian vastaajista, Englannin ja Walesin toimivaltaisen ympäristöviranomaisen Environment Agency (jäljempänä Agency) on myöntänyt tällaisen oikeuden teräksen valmistajille, jotka sulattavat MPR:n käsittelemän materiaalin ja tuottavat siitä harkkoja, levyjä tai vyyhtejä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön oikeussäännöt

1) Jätedirektiivi

3. Jätedirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’jätteellä’ mitä tahansa liitteessä I esitettyissä luokissa mainittua ainetta tai

esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään.”

4. Direktiivin liitteessä I mainitaan nimikkeessä Q 5 ”materiaalit, jotka ovat pilaantuneet tai likaantuneet tarkoituksellisen toiminnan tuloksena (esimerkiksi puhdistustöiden jätteet, pakkausmateriaalit, säilytysastiat jne.)”. Lisäksi liitteeseen sisältyy kaksi jäännösnimikettä eli nimike Q 1 ”tuotannon ja kulutuksen jäännöstuotteet, joita ei muuten eritellä seuraavissa kohdissa” sekä nimike Q 16 ”kaikki materiaalit, aineet ja tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin”.

5. Hyödyntämisen käsitteen osalta 1 artiklan f kohdassa viitataan liitteessä II B mainittuun toimintaan. Liitteessä II B mainitaan nimikkeessä R 3 ”metallien ja metalliyhdisteidenⁱⁿ kierrätys tai talteenotto”.

6. Jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan tavoitteita, joiden tarkoituksena on edistää:

”a) ensiksi jätteiden tuotannon ja niiden haitallisuuden estämistä tai vähentämistä — —

b) toiseksi:

i) jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai jonkin muun toiminnan avulla tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita tai

ii) jätteen käyttämistä energianlähteenä.”

6. 'Hyödyntämisellä' kaikkea direktiivin 75/442/ETY liitteessä II olevassa B osassa tarkoitettua toimintaa;

7. 'Kierrätyksellä' jätteiden uudelleenkäsitteilyä tuotantoprosessissa niiden palauttamiseksi alkuperäiseen tehtävänsä tai muuhun tarkoitukseen, mukaan lukien orgaaninen kierrätys mutta lukuun ottamatta hyödyntämistä energiantuotannossa.”

8. Pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan seuraava pakkausjätteiden hyödyntämistä koskeva tavoite:

2) Pakkausjätedirektiivi

7. Pakkausjätedirektiivin 3 artikla sisältää muun muassa seuraavat määritelmät, joiden mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”Tämän direktiivin tarkoitusta noudattaakseen jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi koko alueellaan:

”2. 'pakkausjätteillä' direktiivissä 75/442/ETY annetun jätteen määritelmän soveltamisalaan kuuluvia pakkauksia tai pakkausmateriaaleja, lukuun ottamatta tuotannon jäännöstuotteita;

a) viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä päivästä, jona tämä direktiivi on siirrettävä kansalliseen lainsäädäntöön, vähintään 50 prosenttia ja enintään 65 prosenttia pakkausjätteiden painosta on hyödynnettävä,

b) edellä mainitun yleisen tavoitteen yhteydessä ja samassa määräajassa

vähintään 25 prosenttia ja enintään 45 prosenttia kaikkien pakkausjätteissä esiintyvien pakkausmateriaalien painosta on kierrätettävä siten, että kunkin pakkausmateriaalin osalta kierrätetään vähintään 15 prosenttia painosta.”

käsitettä ”Recycling”. Myös romaanisissa kielissä ja hollannin kielessä käytetään molemmissa säännöksissä sanan ”Recycling” kanssa samankaltaisia sanoja (”recyclage”, ”reciclado”, ”riciclo” ja niin edelleen). Muissa kielissä ei ole valittu ”Recycling”-sanon kanssa samankaltaisia sanoja, mutta kummassakin direktiivissä käytetään kuitenkin samoja sanoja.

9. Tämän hyödyntämistason saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on direktiivin 7 artiklan mukaan otettava käyttöön sellaisia järjestelmiä, joilla varmistetaan pakkausjätteiden palauttaminen ja/tai keruu sekä hyödyntäminen.

3) Eri kieliversioiden väliset eroavuudet

10. Esillä olevan asian keskeinen kysymys on pakkausjäte- ja jätedirektiivissä tarkoitettu kierrätyksen käsite. Tämän vuoksi on tarpeen tuoda esiin jo tässä vaiheessa joitakin näiden kahden direktiivin eri kieliversioissa esiintyviä terminologisia eroavuuksia.

11. Englanninkielisessä versiossa käytetään sekä jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa että pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa

12. Ainoastaan saksankielisessä, ruotsinkielisessä ja suomenkielisessä versiossa käytetään jäte- ja pakkausjätedirektiivin kyseisissä kohdissa eri käsitteitä. Jätedirektiivin saksankielisessä versiossa käytetään näin ollen ”Rückführung”-sanaa ja pakkausjätedirektiivissä vastaavasti ilmaisu ”stoffliche Verwertung”. Komission ehdotuksessa pakkausjätedirektiiviksi oli käsitteen ”stoffliche Verwertung” jälkeen lisätty sulkuihin vielä sana ”Recycling”; tämä lisäys on kuitenkin poistettu myöhemmin lainsäädäntömenettelyssä.

13. Romuajoneuvoista 18 päivänä syyskuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/53/EY (jäljempänä direktiivi 2000/53/EY),⁴ jolla tosin ei ole välitöntä merkitystä nyt esillä olevan asian kannalta, mutta johon jotkut väliintulijat ovat vertailun takia viittanneet, käytetään lopulta myös saksankielisessä versiossa sanaa ”Recycling”.

4 — EYVL L 269, s. 34.

14. Koska näin ollen vain joissakin kieliversioissa käytetään eri termejä näissä molemmissa direktiiveissä, pelkästään kyseisissä kieliversioissa esiintyvien eri sanavalintojen perusteella ei voida päätellä, että näillä käsitteillä on eri merkitys. Tämän vuoksi sanoja "stoffliche Verwertung", "Rückführung" ja "Recycling" käytetään jäljempänä kielellisesti toistensa synonyymeina. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että jätedirektiivissä ja pakkausjätedirektiivissä tarkoitetuilla ilmaisuilla "Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung" on kunkin määritelmän mukaisesti eri merkitys, mikä on vielä selvitetävää.

16. Asetuksessa säädetään, että tuottajan on oltava merkittynä rekisteriin ja ryhdyttävä toimenpiteisiin tiettyjen pakkausjätteen määrien hyödyntämiseksi ja kierrättämiseksi sekä toimitettava vaatimustenmukaisuustodistus (certificate of compliance) siitä, että hän on noudattanut hyödyntämiseen ja kierrättämiseen liittyviä velvollisuuksiaan. Näiden vaatimusten noudattamatta jättäminen on rangaistavaa.

17. Tuottaja voi myös täyttää velvollisuutensa olemalla jäsen rekisteröidyssä järjestelmässä, mikä käytännössä yleensä onkin tilanne.

B Kansallinen lainsäädäntö

15. Pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohta saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 -nimisellä asetuksella (tuottajan vastuuseen liittyviä velvoitteita (pakkausjätteet) koskeva vuoden 1997 asetusta; jäljempänä asetusta). Asetuksessa asetetaan pakkausjätteen tuottajille velvollisuus hyödyntää ja kierrättää tietty määrä pakkausjätettä. Asetuksessa "recovery" (hyödyntäminen, "Verwertung") ja "recycling" (kierrättäminen, "stoffliche Verwertung") määritellään samalla tavalla kuin pakkausjätedirektiivissä.

18. Ympäristöasioista Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaavat elimet ovat laatineet "Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reproprocessors" -nimisen asiakirjan (tuottajan vastuuseen liittyvät velvoitteet 1997: ohjeet vaatimusten noudattamisen osoittamiseksi ja uudelleenkäsittelijöiden vapaaehtoinen valtuuttaminen; jäljempänä Orange Book). Siinä määritellään tarkemmin Agencyn vaatimukset sen osoittamiseksi, että tuottaja on noudattanut hyödyntämistä ja kierrättämistä koskevia velvoitteitaan ja säädetään uudelleenkäsittelijöiden vapaaehtoisesta valtuuttamisjärjestelmästä, jonka perusteella hyväksytyillä uudelleenkäsittelijöillä on oikeus antaa todistuksia pakkausjätteen hyötykäytöstä.

19. Pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevassa todistuksessa mainitaan uudelleenkäsittelijän hyväksymän Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan pak-

kausjätteen määrä, se, aiotaanko pakkausjäte hyödyntää vai kierrättää ja se, mitä hyödyntämistoimea materiaaliin aiotaan käyttää. Pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevilla todistuksilla tuottaja voi osoittaa Agencylle, että hänen hyväksytylle uudelleenkäsittelijälle toimittamansa pakkausjäte (tai hänen puolestaan toimitettu pakkausjäte) on hyödynnetty tai kierrätetty. Pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevilla todistuksilla voidaan käydä kauppaa, ja niillä on kaupallista arvoa (nyt esillä olevan metallia sisältävän pakkausjätteen osalta 10—15 GBP tonnilta vuonna 2000).

20. Agency valtuuttaa yritykset, jotka mainitaan Orange Bookin liitteen D 3 kohdassa; metallien (alumiini ja teräs) osalta uudelleenkäsittelijäksi hyväksytään yritys, joka tuottaa pakkausjätteestä harkkoja, levyjä tai vyyhtejä.

21. Se tuotantoprosessin vaihe, johon liittyen valtuus annetaan, on yleensä vaihe, jossa valmistetaan sellainen uusi tuote, joka ei eroa ensiöraaka-aineesta valmistetusta tuotteesta. Tämän järjestelmän tarkoituksena on helpottaa hallintotoimia ja pitää huolta siitä, että pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevia todistuksia ei myönnetä kahdesti samoja materiaaleja käsiteltäessä.

III Pääasian tosiseikat

22. MPR saa — yleensä maksua vastaan — romumetallia, pakkausjäte mu-

kaan lukien, teollisuudesta ja muista lähteistä. MPR käsittelee romumetallin teollisuudelle sovittujen määräysten mukaiseen luokkaan 3 B. Tällöin tarvitaan pääasiassa seuraavat käsittelyvaiheet: silmämääräinen tarkastus, säteilytestin tekeminen, jyrsiminen nyrkinkokoisiksi paloiksi, useita lajittelevaiheita vieraiden aineiden (esimerkiksi muovit, ei-rautametallit, lasi tai kivet) erottamiseksi, uusi silmämääräinen tarkastus. Luokkaan 3 B kuuluva materiaali sisältää noin 4,1 prosenttia pakkausjätteestä peräisin olevaa metallia. Tämän jälkeen MPR myy luokkaan 3 B kuuluvan materiaalin terästehtaille, jotka valmistavat siitä teräksestä tehtyjä harkkoja, levyjä tai vyyhtejä. Luokkaan 3 B kuuluva materiaali on hyvin tehokasta sen korkean rautapitoisuuden, huomattavan tiiviyn ja laajan pinta-alan vuoksi. Tämän materiaalin hinta on noin 60 GBP tonnilta.

23. Pääasian asianosaiset ovat eri mieltä siitä, miten paljon MPR:n tuottamaan luokkaan 3 B kuuluvaan materiaaliin sisältyy vielä orgaanisia ja epäorgaanisia epäpuhtauksia; tiedot vaihtelevat 2—3 prosentista (MPR — vapautumattomia epäpuhtauksia) jopa 7 prosenttiin (Agency). Näitä epäpuhtauksia ovat romumetallin pinnalle jääneet päällysteet kuten maali tai öljy, epämetalliset materiaalit ja ei-toivotut kemialliset aineet. Koska luokkaa 3 B oleva materiaali sisältää potentiaalisia saastuttajia, se on pidettävä suojassa tai sellaisella kantavalla seisontapaikalla, josta se voidaan valuttaa säiliöön. Epäpuhtaudet poistetaan vasta teräksen valmistusprosessissa.

24. Teräksen valmistajiin sovelletaan vuoden 1990 Environment Protection Actin integroitua pilaantumisvalvontaa koskevaa järjestelmää ("Integrated Pollution Control"). Kyseisen järjestelmän mukaan teräksen valmistajien käyttämien menetel-lyjen on vastattava tiettyjä ympäristönsuo-jelua koskevia normeja ja ne ovat luvan-varaisia. Sitä vastoin niille ei tarvita kan-sallisten jätehuoltosäännösten mukaista lupaa.

yrittäjien saadessa ne) ovat jätteistä an-ne-tun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY ja komission pää-töksellä 96/350/EY, 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja jätteitä, lajitte-lemalla, puhdistamalla, leikkaamalla, murskaamalla, erottelemalla ja/tai paa-laamalla siten, että niitä voidaan käyttää raaka-aineena sulatusuuneissa teräshark-kojen, -levyjen ja -vyyhtien valmistamiseksi,

25. MPR teki marraskuussa 1998 hake-muksen siitä, että se valtuutettaisiin sellai-seksi uudelleenkäsittelijäksi, jolla on oikeus myöntää todistuksia pakkausjätteen hyö-tykäytöstä. Agency hylkäsi tämän hake-muksen 15.11.1999 päivätyllä kirjeellään. Tämän jälkeen MPR pani Lontoon High Courtissa vireille judicial review -menette-lyn vaatien High Courtia muun muassa kumoamaan kyseisen päätöksen ja vahvis-tamaan, että MPR harjoittaa pak-kausjätedirektiivissä tarkoitettua hyödyn-tämis- ja kierrätystoimintaa.

1) onko nämä materiaalit kierrätetty ja lakkaavatko ne olemasta direktiivissä 75/442/ETY tarkoitettuja jätteitä,

a) kun ne voidaan käyttää raaka-aineena tai

b) kun teräksenvalmistaja on käyttä-nyt ne teräsharkkojen, -levyjen tai -vyyhtien valmistamiseen?"

IV Ennakkoratkaisupyyntö

26. High Court on 9.11.2000 tekemällään päätöksellä lykännyt asian käsittelyä ja pyytänyt EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seu-raaviin kysymyksiin:

"Kun yritys käsittelee rautametalleja sisäl-täviä pakkausmateriaaleja, jotka (tämän

2) Onko nämä materiaalit kierrätetty pakkauksista ja pakkausjätteistä an-ne-tussa Euroopan parlamentin ja neu-

voston direktiivissä 94/62/EY tarkoitetulla tavalla,

a) kun ne voidaan käyttää raaka-aineena tai

b) kun teräksenvalmistaja on käyttänyt ne teräsharkkojen, -levyjen tai -vyyhtien valmistamiseen?”

kaan 3 B kuuluvaa rautaromua, joka ei ole jätettä vaan uusioraaka-ainetta. Pakkausjätedirektiiviä on tulkittava jätedirektiivin mukaisesti. Sillä perusteella, että luokkaan 3 B kuuluva romumetalli ei ole jätettä, MPR:n suorittamaa käsittelyä on pidettävä pakkausjätedirektiivissä tarkoitettuna loppuun suoritettuna kierrätyksenä.

29. Asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen osalta MPR esittää erityisesti, että jätedirektiivissä ja pakkausjätedirektiivissä on havaittavissa neljä yhteistä pääpiirrettä.

V Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

27. MPR, Agency, Corus UK Limited (jäljempänä Corus), eräs teräksen valmistaja, joka tuki pääasian oikeudenkäynnissä Agencyn vaatimuksia väliintulijana, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden, Tanskan ja Itävallan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle lausuntonsa asiassa.

30. Ensinnäkin käsitteillä jäte, hyödyntäminen ja kierrätys on sama merkitys molemmissa direktiiveissä. Kierrätyksellä tarkoitetaan tällöin hyödyntämisen erityistä muotoa. Direktiiveissä tarkoitettuja hyödyntämistoimia voidaan kohdistaa vain jätteisiin. Toiseksi jätteen käsitteen kannalta on ratkaisevaa, että haltija huolehtii materiaalin hävittämisestä. Kolmanneksi direktiivien tavoitteena on säästää jätteiden hyödyntämisellä raaka-aineita. Neljänneksi kierrätys erotetaan hyödyntämisestä energiantuotannossa.

A Mayer Parry Recycling Limited

28. MPR asettaa jätedirektiivin tulkintaa koskevan kysymyksen etusijalle ja perustelee näkemystään lyhyesti seuraavasti: MPR hyödyntää pakkausjätettä ja tuottaa luok-

31. MPR kuvailee lisäksi sitä taloudellista merkitystä, joka liittyy kierrättäjille kuuluvaa oikeuteen myöntää pakkausjätteiden hyötykäyttöä koskevia todis-

tuksia. Koska MPR jalostaa metalliromun siten, että teräksen valmistajat voivat käyttää sitä ensiöraaka-aineen tavoin, MPR:n tuottama luokkaan 3 B kuuluva materiaali ei ole jätettä vaan uusioraaka-ainetta. Näin ollen teräksen valmistajat eivät hyödynnä jätettä, eikä niitä voida pitää kierrättäjinä.

32. Ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskeissa huomautuksissaan MPR johtaa seuraavat pääperiaatteet yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tai julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksista: Kansallisen tuomioistuimen asia on kaikkien asiaan liittyvien seikkojen perusteella ratkaista, onko materiaali jätettä.⁵ Arvioitaessa sitä, onko materiaali jätettä, ratkaisevaa on, hävittääkö aineen haltija sen.⁶ Jätteiden hyödyntämisen ja tuotteiden tavanomaisen teollisen käsittelyn välillä on tehtävä ero.⁷ Hyödyntäminen on suoritettu loppuun, kun hyödynnettyä ainetta voidaan käyttää suoraan tuotantoprosessissa uusioraaka-aineena.⁸

33. MPR torjuu sitä vastoin Agencyn omaksuman lähestymistavan, jonka mukaan hyödyntäminen on suoritettu loppuun vasta myöhemmin eli silloin, kun tuotteesta ei enää voida havaita, onko se tuotettu jätteestä vai ensiöraaka-aineesta. Tämä perustelu, jossa tukeudutaan pakkausjätedirektiivissä esitettyyn kierrätyksen määritelmään, ei kuitenkaan ole puolustettavissa. Pakkausjätedirektiivi on jätedirektiiviin nähden alempiarvoinen sääntely, eikä siinä voida määritellä hyödyntämisen käsitettä jätedirektiivistä poikkeavalla tavalla.

34. Sillä, että pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa tukeudutaan kierrätyksen määritelmän osalta uudelleenkäsitelyyn tuotantoprosessissa, pyritään erottamaan kierrätys hyödyntämisestä energiantuotannossa. MPR:n käyttämää menettelyä voidaan kuitenkin pitää tuotantoprosessina, jossa tuotetaan uusioraaka-ainetta eli luokkaan 3 B kuuluvaa romumetallia. Tämä materiaali ei ole jätettä, koska sillä on kaupallista arvoa, eikä vaaraa sen hävittämisestä ole.

5 — MPR viittaa julkisasiamies Jacobsin 24.10.1996 esittämään ratkaisuehdotukseen yhdistetyissä asioissa C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym. (Kok. 1997, s. I-3561, I-3564, ratkaisuehdotuksen 56 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin 24.4.1997 esittämään ratkaisuehdotukseen asiassa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Kok. 1997, s. I-7411, I-7413, ratkaisuehdotuksen 69 ja 70 kohta) sekä yhdistettyihin asioihin C-418/97 ja C-419/97, Arco Chemie ym., tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4475, 51, 65—71, 73, 88, 97 kohta).

6 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 26, 27 ja 60 kohta; edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Tombesi, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 50 ja 51 kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 34, 36, 46, 47 kohta.

7 — Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 33 kohta).

8 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Tombesi, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 53 ja 54 kohta; edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 78 kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 93 ja 94 kohta.

35. MPR ehdottaa erityisesti seuraavien näkökohtien käyttämistä uusioraaka-aineiden erottamiseksi jätteestä: materiaalin soveltuminen uudelleen käytettäväksi esikäsiteltynä ja ilman muita esikäsitteilyjä, materiaalin kaupallinen arvo ja aineesta ympäristölle aiheutuva vaara. MPR katsoo, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, miltä osin nämä kriteerit täyttyvät.

36. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin haluaa kuitenkin tarkastella asiaa lähemmin, MPR väittää, että luokkaan 3 B kuuluva materiaali täyttää uusioraaka-ainetta koskevat kriteerit. Sitä voidaan käyttää teräksen valmistuksessa rautamalmiin tavoin suoraan ilman lisäkäsittelyä. Erityisiä ympäristönsuojelutoimia ei tarvita varastoinnissa eikä materiaalia teräksen valmistuksessa käytettäessä.

37. Toisen kysymyksen osalta MPR toteaa, että materiaalia, jonka hyödyntäminen on loppuunsaatettu ja joka siten ei enää ole jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä, on pidettävä myös pakkausjätedirektiivin mukaisesti kierrätettynä.

B Agency

38. Agency on MPR:n tavoin sitä mieltä, että käsitteet ”jäte” ja ”hyödyntäminen” ymmärretään molemmissa direktiiveissä samalla tavalla. MPR:n näkemyksen vastaisesti se katsoo kuitenkin, ettei MPR:n suorittamaa käsittelyä voida pitää loppuunsaatettuna kierrätyksenä. Hyödyntäminen on suoritettu loppuun ja materiaali lakkaa olemasta jätettä vasta sitten, kun luokkaan 3 B kuuluva materiaali on sulatettu ja teräksen valmistajat ovat tehneet siitä teräsharkkoja, -levyjä tai -vyöhyttejä.

39. Esitettyjen kahden ennakkoratkaisukysymyksen välisestä suhteesta Agency toteaa, että kumpaakin direktiiviä on tulkittava yhdessä. Pakkausjätedirektiivissä esitetään ainoastaan tarkempi kuvaus siitä, mitä kierrätyksellä hyödyntämisen erityisluonteena tarkoitetaan. Jätedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa hyväksytään nimenomaisesti erityisten direktiivien antaminen tiettyjen jäteryhmien kuten pakkausjätteen osalta. Koska kummankin direktiivin tavoitteena on jätteiden hyödyntämisen edistäminen, ”hyödyntämisestä” on käytettävä samaa määritelmää. Sen jälkeen kun kierrätys on saatettu loppuun pakkausjätedirektiivin mukaisesti, hyödynnettyä materiaalia ei myöskään enää voida pitää jätedirektiivissä tarkoitettuna jätteenä.

40. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Agency huomauttaa ensiksi, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava kysymykseen itse. Sen arvioimista, milloin jätteen hyödyntäminen on suoritettu loppuun, ei tule jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi, kuten MPR esittää, koska tällöin meneteltäisiin yhteisön lainsäädännön lähentämistä koskevan tavoitteen vastaisesti. Jätteen ja hyödyntämisen käsitteet ovat riittävän konkreettisia, jotta niiden välitön soveltaminen on mahdollista ilman, että niiden tarkentaminen kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen.

41. Agency viittaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka

mukaan jätteen käsitettä on tulkittava laajasti⁹ ja jätedirektiivin tavoitteisiin eli jätteen syntymisen ehkäisemiseen, jätteiden hyödyntämisen edistämiseen ja valvomatoman jätteistä huolehtimisen kieltämiseen.

42. Agencyn mukaan jätedirektiivissä ei ole säädetty siitä, milloin materiaali lakkaa olemasta jätettä. Riittävä peruste ei kuitenkaan ole se, että jäte siirtyy sellaisen henkilön haltuun, jonka tarkoituksena on hyödyntää materiaalia tai käsitellä sitä jollakin muulla tavalla. Sen seurauksena, että jätteeseen kohdistetaan jätedirektiivin liitteessä II B mainittuja hyödyntämistoimia, se saattaa lakata olemasta jätettä. Asia ei kuitenkaan välttämättä ole näin, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut.¹⁰

43. Agency katsoo, että MPR ei kierrätä jätettä vaan ainoastaan esikäsittelee sitä lajittelemalla ja muuttamalla sen koostumusta. Näin ollen MPR on jätedirektiivin 1 artiklan b kohdassa tarkoitettu jätteen tuottaja. MPR:n suorittama käsittely ei ole pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa määriteltyä uudelleen käsittelyä tuotantoprosessissa. Direktiivissä 2000/53/EY ei myöskään pidetä romuajoneuvojen vastaavaa käsitellyä kierrätyksenä vaan esikäsittelynä.

44. Agency torjuu MPR:n esittämän perustelun, jonka mukaan luokkaan 3 B kuuluva romumetalli on uusioraaka-ainetta ja että se näin ollen on kierrätetty. Kaikkien hyödyntämistoimien tavoitteena ei ole uusioraaka-aineiden erottaminen. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista ei myöskään ole se, että uusioraaka-aineeksi muutettu materiaali lakkaa olemasta jätettä. Se, että jokin materiaali soveltuu käytettäväksi raaka-aineena, ei sulje pois sen luokittelemista jätteeksi.

45. Agency kiistää lisäksi MPR:n väitteen siitä, ettei luokkaan 3 B kuuluvan materiaalin käsittely edellytä mitään erityisiä ympäristönsuojelutoimia. Luokan 3 B romumetallia käsitteleviin teräksen valmistajiin sovelletaan integroitua pilaantumisvalvontajärjestelmää ("Integrated Pollution Control").

46. Agencyn mukaan yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi — toisin kuin jotkut julkisasiamiehet — katsonut, että ympäristönsuojelulliset vaatimukset materiaalia käsiteltäessä tai siitä ympäristölle aiheutuvat vaarat eivät myöskään ole ratkaisevia arvioitaessa sitä, onko kyseinen materiaali luokiteltava jätteeksi.¹¹

9 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 34—40 kohta.

10 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 89 ja 95—97 kohta.

11 — Agency viittaa erityisesti edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa Inter-Environnement annetun tuomion 30 kohtaan ja edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Arco Chemie annetun tuomion 64—69 kohtaan.

47. Agency ehdottaa, että toiseen ennakoratkaisukysymykseen vastataan ensimmäiseen kysymykseen esitettyjen huomautusten perusteella siten, että pakkausjäte on kierrätetty vasta sitten, kun se on käytetty teräksestä tehtyjen harkkojen, levyjen tai vyyhtien valmistamiseen.

C Corus UK Limited

48. Coruksen näkemyksen mukaan asiassa on tarpeen vastata ainoastaan toiseen ennakoratkaisukysymykseen. Jäsenvaltion tehtävänä on valita se ajankohta, jona ainetta voidaan pitää täysin kierrätettynä ja päättää siitä, onko aine vielä jätettä vai ei, kunhan se tällöin ottaa huomioon pakkausjätedirektiivin tavoitteet.

49. Yhdistynyt kuningaskunta on Coruksen mukaan valinnut kierrätyksen loppuunsaattamisen arvioimiselle sopivan ja tarkoin todennettavan ajankohdan tukautumalla siihen, että teräksen valmistaja valmistaa materiaalista harkkoja, levyjä ja vyyhtejä. Luokkaan 3 B kuuluvaa romumetallia on sitä vastoin pidettävä jätteenä.

50. Se, onko jokin materiaali kierrätetty, on Coruksen mukaan määritettävä yksinomaan pakkausjätedirektiivin perusteella. Ratkaisevaa on tällöin se, voidaanko materiaalia käyttää uudelleen pakkausten

valmistamiseen tai muihin tuotantotarkoituksiin. Ainoastaan Coruksen tuotteet täyttävät nämä vaatimukset, eivät MPR:n valmistamat puolivalmisteet. Yhteisön lainsäädännön puuttuessa jäsenvaltiot voivat määrittää kierrätyksen suorittamisesta esitettävän näytön muodot.

51. Coruksen mukaan kierrättäjät käyttävät pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevien todistusten myöntämisestä saatavat tulot kapasiteetin lisäämiseen. Näin parannetaan metallia sisältävän pakkausjätteen vielä erittäin alhaista kierrätysastetta. MPR:llä ei sitä vastoin ole vastaavaa taloudellista mielenkiintoa pakkausjätteiden hyödyntämiseen, koska pakkausjätteet muodostavat vain erittäin pienen osan MPR:n käsittelemästä materiaalista. Jos MPR:llä olisi oikeus myöntää pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevia todistuksia, vaarana olisi se, että MPR käsittelee suuria määriä luokkaan 3 B kuuluvaa romumetallia ja pelkästään varastoisi sen.

D Tanskan hallitus

52. Tanskan hallitus on pääsääntöisesti samaa mieltä kuin Agency. Jätteen käsitettä on sen näkemyksen mukaan tulkittava laajasti jätevirran sekä jätteistä huolehtimisen ja jätteiden hyödyntämisen valvonnan varmistamiseksi. Kun materiaali lakkaa olemasta jätettä, sitä ei enää valvota vastaavalla tavalla. Erityisesti Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroo-

pan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 259/93 (jäljempänä asetus N:o 259/93)¹² ei voida enää soveltaa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan materiaalin kaupallisella arvolla tai hyödynnettävyydellä ei ole merkitystä jätteen määritelmän osalta.

materiaali ei olisi enää jätettä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut,¹⁵ pelkät esikäsittelytoimet eivät sitä suuremmalla syyllä johda tällaiseen lopputulokseen.

53. MPR:n käsittelemä metalliromu on Tanskan hallituksen mukaan jätettä. Kierätyksen määritelmässä mainittu ”uudelleen käsittely” edellyttää koostumuksen muuttamista, minkä seurauksena materiaalia voidaan jälleen käyttää sellaisenaan. Tämän edellytyksen täyttävät vasta teräksen valmistajien tuotteet.

E Alankomaiden hallitus

56. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Alankomaiden hallitus toteaa, että materiaali on kierrätetty silloin, kun se lakkaa olemasta jätettä. Yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Arco Chemie antamassaan tuomiossa hävittämisen merkitystä jätteen käsitteen osalta.¹⁶ Käsitettä on tulkittava jätedirektiivin tavoitteiden mukaisesti ja sillä perusteella laajasti.

54. Jätteiden keräilyä ja lajittelua ei pidetä Tanskassa jätteiden hyödyntämisenä vaan esikäsittelynä. Tietyissä tapauksissa vastaava esikäsittely voidaan tehdä tai on tehtävä myös ennen jätteistä huolehtimista, kuten käy ilmi esimerkiksi kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY¹³ 6 artiklan ja jätteenpoltosta 4 päivänä joulukuuta 2000 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/76/EY¹⁴ 6 artiklan säännöksistä.

57. Jätedirektiivin mukaan kierrättämistä ei ole ainoastaan jätteiden käyttäminen tuotantoprosessissa vaan myös jätteiden hyödyntäminen uusioraaka-aineiden erottamiseksi. Se, erotetaanko jätteestä sellaista uusioraaka-ainetta, jonka ominaisuudet ovat samat kuin ensiöraaka-aineilla, määrittyy sen mukaan, hävittääkö tuotetun aineen haltija sen.

55. Jos edes täysimääräinen hyödyntämistoimi ei välttämättä merkitse sitä, että

12 — EYVL L 30, s. 1.

13 — EYVL L 182, s. 1.

14 — EYVL L 332, s. 91.

15 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomio 96 kohta.

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, tuomio 36—41 kohta.

58. Tällöin on otettava kumulatiivisesti huomioon seuraavat kriteerit: materiaalin on oltava koostumukseltaan sellaista, että sitä voidaan käyttää vastaavan ensiöraaka-aineen tavoin. Siinä ei saa olla enempää epäpuhtauksia kuin ensiöraaka-aineessa. Ainetta on voitava käyttää ilman muita esikäsitteilyjä. Aineen käytöstä ei saa aiheutua ympäristölle suurempia vaaroja kuin ensiöraaka-aineen käytöstä. Aineen käyttö ei saa tarkoittaa pelkästään hyödyntämistoimien suorittamista. Materiaalilla ei saa lopulta olla negatiivista kaupallista arvoa.

vat tavoitteet saavutetaan ainoastaan sillä, että jätettä käytetään tosiasiallisesti tuotantoprosessissa. Tämä on lisäksi ainoa tapa varmistaa se, ettei pakkausjätedirektiivin 6 artiklassa vahvistettujen kierrätystavoitteiden saavuttamista arvioitaessa yhtä hyödyntämistoimea lasjeta kahteen kertaan.

F Itävallan hallitus

59. Alankomaiden hallituksen mukaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että metallia sisältävät pakkausjätteet on kierrätetty jätedirektiivissä tarkoitetulla tavalla eivätkä ne enää ole jätettä, kun edellä mainitut perusteet täyttyvät ja materiaalia voidaan siten käyttää ensiöraaka-aineen tavoin.

61. Itävallan hallitus huomauttaa ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä tarkastellessaan, ettei kierrättämisen käsitteestä säädetä jätedirektiivissä vaan pakkausjätedirektiivissä. Direktiiviin 2000/53/EY sisältyy myös vastaavanlainen määritelmä. Näissä käsitteissä tukeudutaan jätteiden käyttämiseen tuotantoprosessissa ja ne ovat suppeampia kuin jätedirektiivissä käytetty hyödyntämisen käsite.

60. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Alankomaiden hallitus toteaa, että kierrätyksen käsitteellä on pakkausjätedirektiivissä eri merkitys kuin jätedirektiivissä. Jäte on kierrätetty pakkausjätedirektiivissä tarkoitetulla tavalla vasta sitten, kun se on käytetty uudelleen tuotantoprosessissa eli nyt esillä olevassa asiassa teräksestä tehtyjen harkkojen, levyjen ja vyyhtien valmistamiseen. Energian ja raaka-aineiden säästämistä koske-

62. Jätteen käsitteen osalta Itävallan hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen huomautuksiin asiassa Arco Chemie annettussa tuomiossa.¹⁷ Seuraavat perusteet ovat merkityksellisiä hyödyntämisen loppuunsaattamisen ajankohtaa määriteltäessä: materiaalia käytetään tavanomaisesti kyseiseen tarkoitukseen ja sille on menek-

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, tuomion 40, 41 ja 97 kohta.

kiä; sen laadulle on määritetty kriteerit, joissa otetaan huomioon jätteen erityisominaisuudet; materiaalista ei lopulta saa aiheutua ympäristölle huomattavampia vaaroja kuin vastaavista raaka-aineista.

63. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Itävallan hallitus täydentää, ettei kierrätystä tarvitse suorittaa yhdessä vaiheessa. Kierrätyksen jokaisessa vaiheessa on tarkistettava, onko kyseisessä vaiheessa kysymys hyödyntämisestä tai mahdollisesti näennäishyödyntämisestä.

64. Itävallan hallitus on lyhyesti sitä mieltä, että MPR suorittaa jätteiden hyödyntämistä, joka on kuitenkin ainoastaan pakkausjätedirektiivissä tarkoitetun kierrättämisen esivaihe.

G Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus

65. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen näkemyksen mukaan pääasian ratkaiseminen edellyttää ainoastaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamista, johon se näin ollen huomautuksissaan keskittyykin.

66. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa, että pakkausjäte voidaan kier-

rättää vain kerran, vaikka kierrätys voidaan suorittaa useammassa vaiheessa. On vältettävä sitä, että saman materiaalin hyödyntämistoimet otetaan huomioon useamman kerran pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistettuja kierrätysosuuksia arvioitaessa. Kierrätystä suorittavat esillä olevassa asiassa teräksen valmistajat.

67. MPR:n suorittama jätteiden käsittely ei Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan vastaa pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa esitettyä kierrätyksen määritelmää. Lajitteleminen, puhdistaminen, murskaaminen ja paalittaminen eivät ole tuotantoprosesseja.

68. Kysymys ei myöskään ole uudelleen käsittelystä, koska jäte säilyttää olennaiset ominaisuutensa eikä muutu uudeksi tuotteeksi. *Uudelleen*käsittely edellyttää alkuperäisen kaltaista käyttöä eli sulattamista ensiöraaka-aineen asemesta ja teräksestä tehtyjen harkkojen, levyjen ja vyyhtien valmistamista. MPR:n tätä käyttötarkoitusta varten suorittama esikäsittely ei sinänsä ole uudelleen käsittelyä. Ainoastaan tällainen tarkastelutapa vastaa pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tavoitetta, jonka mukaan kierrätetystä pakkausmateriaalista valmistetaan mahdollisuuksien mukaan pakkauksia tai muita tuotteita.

69. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perustelee näkemystään tekemällä vertai-

luja direktiiviin 2000/53/EY, johon sisältyy samantapaisia säännöksiä kuin pakkausjätedirektiiviin.

6 kohdassa viitataan ainoastaan jätedirektiivin liitteessä II B mainittuihin soveltuviin hyödyntämismuotoihin ("applicable operations").¹⁸

70. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus torjuu MPR:n ehdotuksen, jonka mukaan pakkausjätedirektiiviä ja jätedirektiiviä on tulkittava yhdessä. Jätedirektiivissä ei säädetä kaikkia muita tätä alaa koskevia säännöksiä sitovista määritelmistä, jätedirektiivin 1 artiklaan sisältyvät määritelmät on pikemminkin tehty nimenomaisesti kyseisessä direktiivissä käytettäväksi.

73. Jätedirektiivin liitteestä II B käy ilmi, että jätteeseen voidaan kohdistaa useita hyödyntämisvaiheita. Metallia sisältävät jätteet voidaan esimerkiksi ensin varastoida (R 12), ja myöhemmin metalli voidaan ottaa talteen (R 3). Kierrätys voidaan sitä vastoin suorittaa tällä perusteella vain keran. Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua soveltuvaa toimintaa voivat olla ainoastaan sellaiset jätedirektiivin liitteessä II B olevassa luettelossa mainitut toimet, joita voidaan pitää kierrätysenä.

71. Jos yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on käyttää muissa säädöksissä samoja käsitteitä kuin jätedirektiivissä, tästä huomautetaan erikseen. Joihinkin pakkausjätedirektiivin kohtiin sisältyy tällaisia huomautuksia: muilta osin pakkausjätedirektiivin käsitteitä on kuitenkin tulkittava itsenäisesti.

74. Pakkausjätedirektiivissä annetaan omat määritelmät käsitteille "kierrätys", "hyödyntäminen energiantuotannossa" ja "orgaaninen kierrätys" (3 artiklan 7—9 kohta). Muita hyödyntämismuotoja ei mainita. Ainoastaan nimenomaisesti mainitut hyödyntämisen muodot ovat pakkausjätedirektiivissä tarkoitettua soveltuvaa toimintaa. Näistä toimista metalleihin voidaan soveltaa ainoastaan kierrätystä.

72. Jätedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti erityissäännösten — kuten esimerkiksi pakkausjätedirektiivin — antamisesta. Pakkausjätedirektiivissä käsitteet "kierrätys" ja "hyödyntäminen" määritellään itsenäisesti. Kyseisen direktiivin 3 artiklan

18 — Eri kieliversiot poikkeavat toisistaan. Saksankielisessä ja joissakin muissa, esim. espanjankielisessä versiossa, viitataan yleisesti jätedirektiivin liitteessä II olevassa B osassa tarkoitettuun toimintaan ("cualquiera de las operaciones"), kun taas muihin kieliversioihin sisältyy rajoittavia lisäyksiä (esim. "applicable operations", "opérations applicables", "pertinenti operazioni", "toepasselijke handelingen").

75. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä MPR:n jätedirektiivin liitteessä II B mainittujen hyödyntämistoimien suorittaminen ei riitä, vaan MPR:n on pikemminkin harjoitettava pakkausjätedirektiivissä tarkoitettua soveltuva toimintaa eli kierrätystä.

76. Sen varmistamiseksi, että hyödynnetyt pakkausjätteet kirjataan yhteisönlaajuisesti yhtenäisten mittapuiden mukaan, tarvitaan selkeästi määritettävä arviointiperuste sille, milloin materiaalit on täysin hyödynnetyt. Jäsenvaltioille ei tältä osin jää harkintavaltaa. Sopivin arviointiperuste on se ajan kohta, jona metalliromu sulatetaan uudelleen.

77. Pakkausjätedirektiivin tavoite on jätteiden tosiasiallinen uudelleen käsittely. Jätteiden tehokkaan käytön eli sulattamisen varmistaminen ei ole mahdollista, jos pakkausjätteet käsitellään ainoastaan uudelleen käsittelyä varten.

78. Ainetta voidaan pitää pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna kierrätettynä pakkausmateriaalina kahdella edellytyksellä: pakkausmateriaalin on täytynyt olla pakkausjätettä ja sen on oltava kierrätet-

tyä. Sillä, onko materiaali jossakin vaiheessa lakannut olemasta jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä, ei ole merkitystä.

79. Edellä esitetyn perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, ettei näiden kahden direktiivin tulkitseminen yhdessä ole tarkoituksenmukaista, koska pakkausjätedirektiiviin ei sisälly vastaavia viittauksia.

80. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus lausuu näkemyksensä toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä ainoastaan toissijaisesti. Jätedirektiivissä annetaan pakkausjätedirektiivistä poiketen jäsenvaltioille harkintavaltaa sen arvioimisessa, millaisia toimia voidaan pitää hyödyntämistoimina.¹⁹ Siitä, että materiaaliin on kohdistettu jätedirektiivissä tarkoitettu hyödyntämistoimi, ei voida päätellä, että materiaaliin on kohdistettu pakkausjätedirektiivissä tarkoitettuja soveltuvia hyödyntämistoimia.

81. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään, että hyödyntämisen käsite on määriteltävä tarkemmin kansallisilla täytäntöönpanosäännöksillä.²⁰ Pakkausjätedirektiivissä mainitaan ainoastaan kolme hyödyntämistapaa (kierrätys, hyödyntäminen energiantuotannossa ja orgaa-

19 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa edellä alaviiteessä 5 mainitussa asiassa Tombsin esitetyn julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 56 kohtaan.

20 — Edellä alaviiteessä 7 mainittu asia Inter-Environnement, tuomion 33 kohta ja edellä alaviiteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 70 kohta.

ninen hyödyntäminen), eikä siinä siltä osin jätettä jäsenvaltioille harkintavaltaa.

82. Ei myöskään ole mahdollista, että pakkausjätedirektiivillä olisi muutettu aikaisemmin annetun jätedirektiivin tulkintaa taannehtivasti. Olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista tulkita jätedirektiiviä aikaisemmasta poikkeavalla tavalla pakkausjätedirektiivin antamisen jälkeen.

H Komissio

83. Komissio on pääsääntöisesti samaa mieltä kuin Agency. Käsitteet ”jäte” ja ”hyödyntäminen” merkitsevät sen mukaan jäte- ja pakkausjätedirektiivissä samaa. Sillä, että kierrätykselle annetaan pakkausjätedirektiivissä erityinen määritelmä, otetaan huomioon tämän direktiivin tavoitteet (kierrätyksen ensisijaisuus energiantuotannossa hyödyntämiseen nähden).

84. On totta, että MPR:n harjoittamaa toimintaa voidaan pitää hyödyntämistoimena, mutta hyödyntäminen on suoritettu loppuun vasta sulatusuunissa sulattamisen jälkeen. Vasta tässä vaiheessa kysymys ei enää ole jätteestä. Se, että MPR:n tuotteilla on taloudellista arvoa, ei muuta tätä seikkaa millään tavalla. Käsitelty aine voi olla

jätettä vielä senkin jälkeen, kun hyödyntäminen on suoritettu loppuun. Näin on erityisesti silloin, kun hyödyntämisellä tarkoitetaan ainoastaan lajittelemista ja esikäsittelyä myöhemmin käytettäväksi uusioraaka-aineeksi.

85. Asianosaisten kansallisessa tuomioistuimessa esittämien väitteiden ja niiden perustelujen perusteella komissio katsoo, että luokkaan 3 B kuuluva romumetalli sisältää vielä epäpuhtauksia, jotka poistetaan vasta sulattamisen yhteydessä ja että materiaalin käsitteleminen edellyttää erityisiä ympäristönsuojelutoimia. Tämä on osoituksena siitä, että kyse on jätteestä.

86. Komissio korostaa lopuksi jätteen selkeän määritelmän merkitystä esimerkiksi asetuksen N:o 259/93 soveltamisen osalta, vaikka sillä ei olekaan välitöntä merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

VI Oikeudellinen arviointi

A Jäte- ja pakkausjätedirektiivin välinen suhde

87. Asianosaiset ovat eri mieltä näiden kahden direktiivin ja niissä käytettyjen

jätteen, hyödyntämisen ja kierrätyksen käsitteiden välisestä suhteesta.

88. Asianosaisten enemmistö katsoo, että direktiivejä on tulkittava yhdessä ja että kyseisillä käsitteillä on sama merkitys. Tämän näkemyksen edustajat pitävätkin näin ollen pääsääntöisesti kumpaankin ennakkoratkaisukysymykseen vastaamista tarpeellisenä. Koska kyseisten asianosaisten näkemyksen mukaan asiaa koskevia käsitteitä on molemmissa direktiiveissä käytetty samassa merkityksessä, niiden ehdottamat vastaukset kumpaankin ennakkoratkaisukysymykseen ovat sisällöltään vastavanhaisia. MPR:ää lukuun ottamatta ne katsovat, että MPR:n harjoittama toiminta ei ole loppuunsaoritettua kierrätystä vaan esikäsitteilyä tai muuta hyödyntämistoimintaa. Tuotettu luokkaan 3 B kuuluva romumetalli on jätettä. MPR päättyy päinvastaiseen lopputulokseen.

89. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Corus katsovat sitä vastoin, että pakkausjätedirektiiviä on tulkittava ja sovellettava itsenäisesti ja että pääasian ratkaisun kannalta ainoastaan toinen ennakkoratkaisukysymys on merkityksellinen.

90. Tältä osin on ensin todettava, että vuonna 1975 annetulla jätedirektiivillä otettiin käyttöön ensimmäiset perussäädökset jätteistä huolehtimista koskevan kansallisen lainsäädännön lähentämiseksi. Kyseisessä direktiivissä yhteisön lainsäätäjät tyytyi antamaan tuolloin kehityksensä alkuvaiheessa olleella lainsäädännöllisellä alueella joitakin epätarkkoja puitesäännöksiä.

91. Erityisesti sitä, mikä oikeastaan on jätettä, ei määritelty tarkasti. On totta, että jätedirektiivin sisältöä tarkistettiin vuonna 1991.²¹ Jätteen määritelmä säilyi kuitenkin lähes muuttumattomana. Tästä määritelmästä onkin esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle toistamiseen vaikeita tulkintakysymyksiä, joihin ei aina ole löytynyt tyydyttäviä vastauksia.

92. Vuonna 1991 direktiiviin lisättiin tosin myös 2 artiklan 2 kohta, jossa säädetään nimenomaisesti muihin direktiiveihin sisältyvien erityissäännösten tai täydentävien säännösten antamisesta yksittäisten jäteryhmien jätehuollon osalta. Pakkausjätedirektiivi on tällainen täydentävä erityissäännös.

93. On totta, että jätedirektiivin 2 artiklan 2 kohtaa voidaan pitää valtuutena. Sellaista ei tosiasiallisesti kuitenkaan tarvita. Jätehuoltoa koskevien direktiivien antamisoikeus perustuu nimittäin suoraan EY:n perustamissopimukseen, pakkausjätedirektiivin osalta EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla). Yhteisöllä olisi ollut myös ilman jätedirektiivin 2 artiklan 2 kohtaa mahdollisuus antaa muita erityisiä jätettä koskevia direktiivejä.

21 — Ks. edellä alaviite 2.

94. Näin ollen näiden kahden direktiivin välillä ei ole säädöshierarkiaa sen suhteen, että jätedirektiivi olisi ensisijainen pakkausjätedirektiiviin verrattuna. Kysymys on pikemminkin samanarvoisista, suoraan EY:n perustamissopimuksen perusteella annetuista johdetun oikeuden säädöksistä. Pakkausjätedirektiivi on tällöin sen jäte-ryhmän osalta, jota se koskee, erityissäännös, joka on säännösten välisissä ristiriitatapauksissa ensisijainen jätedirektiiviin nähden.

95. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jätedirektiivillä ei olisi merkitystä pakkausjätteiden käsittelylle. Ensinnäkin pakkausjätedirektiivissä viitataan lukuisissa kohdissa jätedirektiiviin. Jätedirektiivin sisältämiin määritelmiin viittaamisesta on seurauksena se, että kyseisiä määritelmiä sovelletaan myös pakkausjätedirektiivin soveltamisalalla. Tällä tavalla otetaan huomioon jätedirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin 91/156/ETY²² kolmannessa perustelukappaleessa ilmaistu tavoite luoda yhteisön jätelainsäädännölle yhteinen termistö.

96. Vastaavia viittauksia sisältyy pakkausjätteiden määritelmän osalta pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 2 kohtaan sekä hyödyntämisen osalta pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 6 kohtaan.

Kierrätyksen käsite määritellään sitä vastoin pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa ilman jätedirektiiviä koskevia viittauksia.

97. Lisäksi pakkausjätteet ovat samalla jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä, kuten jo pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 2 kohtaan sisältyvästä määritelmästä ilmenee. Sikäli kuin pakkausjätedirektiivin ei sisälly poikkeussäännöksiä, kaikkia muita asiaa koskevia jätelainsäädännön säännöksiä sovelletaan myös pakkausjätteisiin. Yhteisö ei halunnut luoda pakkausjätedirektiivillä pakkausjätteitä koskevaa tyhjentävää sääntelyä, eikä jättää tätä jäte-ryhmää jätelainsäädännön muiden määräysten soveltamisalan ulkopuolelle.

98. Pakkausjätedirektiiviin sisältyy näin ollen yksityiskohtaisia määräyksiä pakkausjätteiden hyödyntämisestä mutta ei esimerkiksi niistä huolehtimista tai rajatylittävää siirtoa koskevia säännöksiä. Jätedirektiivin 4 ja 5 artiklan säännöksiä sekä asetusta N:o 259/93 on siten noudatettava pakkausjätteitä käsiteltäessä.

99. Jätedirektiivin periaatteet on lopulta otettava huomioon pakkausjätedirektiiviä

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

tulkittaessa siltä osin kuin siinä on ilmaistu yhteisön kokonaisstrategia jätehuollon osalta.²³ Pakkausjätedirektiivi on myös osa tätä kokonaisstrategiaa.

B Jätteen käsitteen ja kierrätyksen välinen suhde

100. Kummallakin direktiivillä on näin ollen samat keskeiset tavoitteet eli ensinnäkin jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja vähentäminen²⁴ ja toiseksi jätteiden hyödyntäminen niistä huolehtimisen sijaan.²⁵ Näillä toimilla pyritään lopulta edistämään luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä, kuten perustamissopimuksen 174 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään.

102. Jätteeksi luokittelun ja kierrätystoimen suorittamisen välisellä suhteella on ratkaiseva merkitys asian ratkaisun kannalta. On kiistatonta, että MPR:n käsittelemät materiaalit ovat pakkausjätettä. Jos kierrättämisestä olisi seurauksena se, että materiaalit lakkaisivat olemasta pakkausjätettä, merkityksellistä olisi ainoastaan pakkausjätedirektiivin tulkinta, joka on pakkausjätteiden kierrätystä koskeva erityissäännös.

103. Yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen mukaan direktiivin liitteen II B mukaisen hyödyntämistoimen seurauksena aine ei välttämättä lakkaa olemasta jätettä.²⁶ Tämä on pikemminkin vain yksi niistä seikoista, jotka on otettava huomioon ratkaistaessa, onko kyseessä jäte. Tätä näkemystä ei kuitenkaan voida sinänsä soveltaa kierrätykseen.

101. Pakkausjätedirektiivi menee kuitenkin jätedirektiiviä pitemmälle siltä osin kuin siinä asetetaan määrällisiä tavoitteita hyödynnettävien ja kierrätettävien pakkausjätteiden osuudelle.

104. On totta, että teoriassa ei voida sulkea pois sitä, että myös kierrätystoimesta peräisin oleva aine on jätettä. Jos kierrätykselle materiaalille ei esimerkiksi olisi tulevaisuudessa toistaiseksi kysyntää ja jos varastointikustannukset olisivat suuremmat kuin myöhemmin mahdollisesti

23 — Ks. pakkausjätedirektiivin seitsemäs perustelukappale.

24 — Ks. erityisesti jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohta ja pakkausjätedirektiivin 1 artiklan 2 kohta.

25 — Ks. jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohta ja pakkausjätedirektiivin 1 artiklan 2 kohta.

26 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, 94 ja 95 kohta.

saatava tuotto, voitaisiin ajatella, että kierrättäjä aikoo hävittää tuotteensa. Käytännössä lieenee kuitenkin erittäin harvinaista, että kalliilla hinnalla kierrätetyn materiaalin haltija aikoo jälleen hävittää sen.

105. Pakkausjätedirektiivin päämäärien ja soveltamisalan vastaista olisi myös olettaa, että kierrätetyt pakkausjätteet ovat edelleen jätettä. Pakkausjätedirektiivin keskeinen tavoite on määrällisten hyödyntämistavoitteiden saavuttaminen. Jos pakkausjäte ei kierrätyksen seurauksena yleensä lakkaisi olemasta jätettä, siihen voitaisiin uudelleen kohdistaa hyödyntämistoimia. Sama materiaali hyödynnettäisiin silloin kaksi kertaa ja laskettaisiin hyödyntämistavoitteen saavuttamisen osalta kahteen kertaan.

106. Asianosaisten enemmistö tukee sitä, että kumpaakin direktiiviä on luettava ”yhdessä” ja katsoo myös, että kierrätyksen jälkeen jäte lakkaa olemasta jätettä. Tämän oletuksen pohjalta erityisesti MPR tekee hyödyntämistoimien suorittamista koskevia päätelmiä siitä, onko käsitelty materiaali edelleen jätettä vai onko se lakannut olemasta jätettä. Kierrätyksen määritelmä määräytyy näin ollen kierrätyksen lopputuloksen perusteella.

107. Tällaisessa lähestymistavassa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, että pak-

kausjätedirektiivi on kierrätyksen määritelmän osalta erityissäännös jätedirektiiviin nähden. Tätä suhdetta ei oteta huomioon, jos päätelmiä kierrätyksen suorittamisesta tehtäisiin siitä, onko jokin aine jätettä vai ei. Näiden kahden direktiivin välisestä suhteesta tässä ratkaisuehdotuksessa omaksutun näkemyksen mukaan asiassa on päinvastoin ensisijaisesti tutkittava sitä, onko kierrätystoimia suoritettu. Siitä, että näin on tapahtunut, voidaan yleensä päätellä, että hyödynnetty materiaali on lakannut olemasta jätettä.

108. Tällöin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kysymykseen siitä, onko jokin aine jätettä, ei voida vastata itse aineen tiettyjen ominaispiirteiden perusteella, vaan ratkaisevaa on jätteen haltijan käyttäytyminen eli se, aikooko haltija hävittää kyseessä olevat aineet.²⁷ Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen kieltäytynyt asettamasta jätteeksi luokittelua riippumaan materiaalin kaupallisesta arvosta, sen soveltumisesta uudelleenkäyttöön²⁸ tai siitä ympäristölle aiheutuvista vaaroista.²⁹

109. Jätteen haltijan käyttäytymistä voidaan arvioida ainoastaan ottamalla huo-

27 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Inter-Environnement, tuomion 26 kohta ja asia C-9/00, Palin Granit, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533, 22 kohta.

28 — Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, Vessoso ja Zanetti, tuomio 28.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1461, 9 kohta) ja yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3561, 52 kohta).

29 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 66 kohta.

mioon hänen tarkoituksensa, mistä aiheutuu kansalliselle tuomioistuimelle huomattavia vaikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee kyseisen ongelman tulkitsemalla tiettyjen objektiivisten ohjeiden avulla haltijan tarkoitusta hävittää tietty aine; tällöin yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen lisäksi myös jätedirektiivin tavoitteen.³⁰

110. Kysymykseen siitä, onko luokkaan 3 B kuuluva romumetalli luokiteltava jätteeksi, vaikuttaisivat näin ollen kaikki seikat, jotka puhuvat hävittämisen puolesta tai sitä vastaan. Ratkaisevaa on tässä yhteydessä se, onko materiaaliin jo kohdistettu kierrätystoimia. Jos näin ei ole tapahtunut, toisena arviointiperusteena voidaan pitää sitä, aiotaanko materiaaliin kohdistaa tällaisia hyödyntämistoimia. Näin ollen MPR:n tai teräksen valmistajien suorittamien prosessien arvioiminen on pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdan valossa tarkasteltuna kysymys, jota on tutkittava ennen luokkaan 3 B kuuluvan romumetallin jätteeksi luokittelemista.

111. Yhteisöjen tuomioistuin on kylläkin todennut, ettei pelkästään jätedirektiivin liitteessä II A tai II B mainitun toimenpiteen suorittamisen perusteella voida päätellä, että kyseisen materiaalin haltija aikoo hävittää aineen, koska jätteiden hyödyntä-

mis- tai huolehtimistoimia on usein vaikea erottaa muiden tuotteiden käsittelystä.³¹

112. Nämä toteamukset eivät kuitenkaan ole ristiriidassa tässä ratkaisuehdotuksessa omaksutun lähestymistavan kanssa. Mainituista tuomioista poiketen hyödynnettävä materiaali on (ainakin alunperin) ollut pakkausjätettä. Asiassa on yksinomaan kyse sen seikan arvioimisesta, onko kyseisen materiaali edelleen jätettä. Jo suoritettujen tai myöhemmin suoritettavien toimenpiteiden luokittelemisella on tässä asiassa eri merkitys kuin tilanteissa, joissa on ensin tutkittava, onko käsiteltävä materiaali ylipäänsä jätettä.

113. Lisäksi tarkoituksena ei ole tehdä jätedirektiivin liitteessä II B mainitun hyödyntämistoimen suorittamisen perusteella päätelmiä siitä, onko aine jätettä, vaan perusteena on käytettävä kierrätystoimen suorittamista, joka määritellään pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkemmin kuin liitteessä II B mainitut toimenpiteet.

114. Tässä ratkaisuehdotuksessa omaksutulla lähestymistavalla ei myöskään muuteta jätteen käsitettä taannehtivasti. Tietyn aineen jätedirektiivin mukaisen luokittelun kannalta ratkaisevaa on päinvastoin aina ollut se, aikooko aineen haltija hävittää sen. Jätedirektiivissä ei säädetä siitä, mitä

30 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia *Palin Granit*, tuomion 24 ja 25 kohta.

31 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia *Arco Chemie*, tuomion 51 ja 82 kohta ja edellä alaviitteessä 27 mainittu asia *Palin Granit*, tuomion 27 kohta.

arviointiperusteita on käytettävä aineen haltijan tarkoituksen selvittämiseen.³² Kuten edellä jo todettiin, kaikki asiaan vaikuttavat seikat ovat tältä osin merkityksellisiä. Tosiseikkojen lisäksi myös laajemmalla lainsäädännöllisellä asiayhteydellä saattaa tässä yhteydessä olla merkitystä, vaikka asiaa koskevat säännökset annettiinkin jätedirektiivin jälkeen.

C Ennakkoratkaisukysymysten käsittelyjärjestys

115. A ja B kohdassa esitetyistä huomautuksista seuraa, ettei kysymykseen siitä, mitä toimenpiteitä on pidettävä pakkausjätteistä peräisin olevan teräksen täysimääräisenä kierrättämisenä, vaikuta se, onko kulloisestakin prosessista saatavat materiaalit edelleen luokiteltava jätedirektiivissä tarkoitetuiksi jätteiksi. Se, että tietty aine lakkaa olemasta jätettä, määräytyy pikemminkin suoritettujen toimenpiteiden luokittelun perusteella.

116. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei esillä olevassa asiassa ole tarpeen vastata ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen pääasiassa ratkaistavina olevien oikeudellisten kysymysten osalta. Toista ennako-

ratkaisukysymystä on joka tapauksessa käsiteltävä ensisijaisena.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys

117. Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa määritellään, mitä kierrätyksellä tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä. Tätä säännöstä käytetään mittapuuna toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaessa. Yhteisöjen tuomioistuin ei tietävästi ole aikaisemmin lausunut kierrätyksen käsitteestä. Ennen kuin kyseistä säännöstä ryhdytään tulkitsemaan sen sanamuodon perusteella, käsitellään lyhyesti yhteisöoikeudellista asiayhteyttä, käsitteen merkitystä pakkausjätedirektiivin tavoitteiden osalta ja kierrätyksen käsitteen kehitystä lainsäädäntömenettelyssä, mikä johti pakkausjätedirektiivin antamiseen.

1) Alustavia huomautuksia

a) Kierrätys yhteisön lainsäädännössä

118. Pakkausjätedirektiivissä esitetään ensimmäistä kertaa yksityiskohtainen

32 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Palin Granit, tuomion 25 kohta.

määritelmä kierrätyksen käsitteestä, joka — yksinkertaistettusti — tarkoittaa niiden materiaalien talteenottoa, joista pakkaukset on valmistettu tarkoituksena niiden käyttäminen uudelleen. Tällä pakkausjätteiden hyödyntämismenetelmällä on kaksi etua. Ensinnäkin kierrätetystä materiaalista ei enää tarvitse huolehtia jätteenä. Toiseksi säästetään energiaa ja raaka-aineita.

119. Asiallisesti tämä lähestymistapa mainitaan jo lukuisissa vanhemmissa säädöksissä. Jätedirektiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohdassa — tosin ei sen saksankielisessä versiossa — mainitaan myös recycling-käsite (Rückführung). MPR tukeutuu ensisijaisesti tähän säännökseen, jossa kierrätystä kuvataan sillä, että sen tavoitteena on uusioraaka-aineiden erottaminen. Myös kansallinen tuomioistuin viittaa kysymyksensä a kohdassa uusioraaka-aineiden erottamiseen.

120. Kierrätyksen ajatus esiintyi myös jo nestemäisten ravintoaineiden pakkauksista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/339/ETY³³ 2 artiklan e alakohdassa, joka korvattiin pakkausjätedirektiivillä.³⁴ Lisäksi on mainit-

tava jäteöljyhuollosta 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY³⁵ 3 artikla.

121. Sen lisäksi, että näiden erityissäännösten olennainen merkitys pakkausjätteiden osalta on vähäinen, kyseisistä säännöksistä ei myöskään löydy tarkempia viittauksia kierrätyksen käsitteeseen. Tämä koskee myös pakkausjätedirektiivin jälkeen annettuja säännöksiä, joihin direktiivissä esitetty kierrätyksen määritelmä on sisällytetty.³⁶

b) Kierrätys pakkausjätedirektiivin lainsäädännöllisessä asiayhteydessä

122. Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohtaa ei voida tarkastella erillään. Kyseistä säännöstä tulkittaessa on pikemminkin otettava huomioon direktiivin tavoitteet ja lainsäädännöllinen asiayhteys.

123. Tällöin on korostettava sitä, että pakkausjätedirektiivin tavoitteena on toisaalta ehkäistä tai lieventää pakkausjätteiden vaikutuksia ympäristöön ja

33 — EYVL L 176, s. 18.

34 — Ks. pakkausjätedirektiivin 23 artikla, jonka saksankielisessä versiossa tosin virheellisesti kumotaan direktiivi 89/389/ETY, jota ei ole koskaan annettukaan.

35 — EYVL L 194, s. 23.

36 — Ks. erityisesti direktiivin 2000/53/EY 2 artiklan 7 kohta.

varmistaa näin suojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta.³⁷

i) Ympäristönsuojelun korkea taso

124. Ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamista koskeva tavoite on sopu-
soinnussa EY 174 artiklan 2 kohdan kans-
sa. EY 6 artiklan mukaan ympäristönsuo-
jelua koskevat vaatimukset on sisällytet-
tävä lainsäädännön lähentämiseksi toteu-
tettaviin toimenpiteisiin. Tästä tavoitteesta,
jota myös jätedirektiivillä tavoitellaan,
yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavan,
että jätteen käsitettä on tulkittava laa-
jasti.³⁸

125. Pakkausjätedirektiiviin sovellettuna
tämä tarkoittaa sitä, ettei kierrätyksen
käsitettä voida tulkita siten, että materiaali
lakkaa ennenaikaisesti olemasta jätettä,
eikä se siten enää ole jätteitä varten sää-
detyn erityisvalvonnan kohteena silloin,
kun tällainen valvonta vielä olisi tarpeen
ympäristönsuojelun korkean tason varmis-
tamiseksi.

37 — Ks. pakkausjätedirektiivin 1 artiklan 1 kohta ja ensim-
mäinen perustelukappale.

38 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion
40 kohta.

126. Erityisesti on taattava se, ettei käyte-
tyistä pakkauksista aiheudu vaaraa ympä-
ristölle, ja että pakkaukset — siltä osin
kuin niitä ei voida käyttää uudelleen —
mahdollisuuksien mukaan hyödynnetään
niistä huolehtimisen sijaan.³⁹

127. Eri hyödyntämisuodoista olisi mie-
luiten suoritettava kierrätystä.⁴⁰ Kierrä-
tyksellä on suotuisa vaikutus ympäristön-
suojelun kannalta, koska sen avulla voi-
daan vähentää energian ja ensiöraaka-
aineiden kulutusta sekä loppusijoitettavien
jätteiden määrää.⁴¹

ii) Kilpailun vääristymisen ehkäiseminen
sisämarkkinoilla

128. Jätedirektiivistä poiketen pak-
kausjätedirektiivissä asetetaan konkreetti-
sia hyödyntämistavoitteita. Pak-
kausjätedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan
b alakohdassa määritetään jäsenvaltioille
määrälliset vähimmäistavoitteet kaikesta
pakkausmateriaalista kierrätettävälle
osuudelle. EY:n perustamissopimuksen
100 a artiklan nojalla annetun direktiivin
tarkoituksena on jäsenvaltioiden säännös-
ten yhdenmukaistaminen ja kilpailun vää-
ristymisen ehkäiseminen.

39 — Ks. pakkausjätedirektiivin 1 artiklan 2 kohta ja seitsemäs
perustelukappale.

40 — Ks. pakkausjätedirektiivin kahdeksas perustelukappale.
Kierrätyksen ensisijaisuus edellyttää kuitenkin vastaavaa
hyödyntämistä koskevaa tieteellistä ja teknologista tietä-
mistä.

41 — Ks. pakkausjätedirektiivin yhdestoista perustelukappale.

129. Vaikka kierrätyksestä voisikin kaikki tekijät huomioon ottaen olla seurauksena kansantaloudellista säästöä,⁴² kierrätys on kustannustekijä niille yrityksille, joiden täytyy maksaa liikkeelle laskemiensa pakkausten kierrätyksestä. Nämä kustannukset nostavat lopulta kyseisten yritysten tuotteiden hintaa ja vaikuttavat siten niiden markkinamahdollisuuksiin.

c) Kierrätyksen käsitteen kehittyminen lainsäädäntömenettelyssä

132. Voimassa olevasta versiosta poiketen (katso edellä 7 kohta) kierrätyksen määritelmä kuului komission ehdotuksessa⁴³ alun perin seuraavasti:

130. Sillä, ettei yhteisö ole määritellyt hyödyntämiselle tarkkoja vähimmäis-osuuksia vaan on jättänyt tietynsuuruisen marginaalin, yhteisö on tietystä määrin hyväksynyt sen, että alalle aiheutuu erisuuruisia rasitteita eri jäsenvaltioissa. Tästä voi olla seurauksena vakavampia häiriöitä, jos jäsenvaltiot käyttävät huomattavasti toisistaan poikkeavia kierrätyksen käsitteitä, minkä seurauksena hyödyntämistavoitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan.

”kierrätyksellä” tarkoitetaan aineiden hyödyntämistä niiden alkuperäiseen tehtävään tai muuhun tarkoitukseen lukuun ottamatta energian talteenottoa. Kierrätykseen sisältyy myös käsittely ja kompostointi.”

131. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi tämän vuoksi tulkittava kierrätyksen käsitettä lopullisesti sen varmistamiseksi, että lainsäädännön lähentämistä koskeva tavoite saavutetaan. Lisäksi tällä tulkinalla on taattava se, että samaa pakkausmateriaalia ei lasketa useaan kertaan kierrätystavoitteen täyttymistä arvioitaessa, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perustellusti huomauttaa.

133. Määritelmää ei käsitellä perusteluissa tarkemmin. Siltä puuttuu joitakin tunnusmerkkejä, jotka on sisällytetty nyt voimassa olevaan versioon. Ehdotuksen saksankielisen version mukaan kierrätystoimia voidaan kohdistaa yksinkertaisesti ”aineisiin” (”Stoffe”). Avoimeksi jää, onko näiden aineiden oltava pakkausjätteitä. Lisäksi prosessille on tunnusomaista yksinomaan se, että tavoitteena on materiaalin uudelleenkäyttö sen alkuperäiseen tehtävään tai muuhun tarkoitukseen. Luonnoksessa ei kuvailtu kierrätystapahtumaa tarkemmin.

42 — Komissio arvioi erilaisten tutkimusten perusteella, että kierrätyksestä aiheutuvat kustannukset ovat suurinpiirtein samansuuruiset kuin jätehuoltokustannuksissa saavutettavat säästöt. (Ks. perustelut, jotka koskevat 7 päivänä joulukuuta 2001 esitettyä komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pakkausjätteistä ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta, KOM (2001) 729 lopullinen, s. 19).

43 — KOM (92) 278 lopullinen, ilman perusteluja myös EYVL 1992, C 263, s. 1.

134. Oleellisilta osin nykyistä muotoilua vastaava versio esiintyy vasta 4 päivänä maaliskuuta 1994 vahvistetussa neuvoston yhteisessä kannassa (EY) N:o 13/94.⁴⁴ Tätä muutosta ei perustella. Näyttää siltä, ettei komissio eikä parlamenttikan ole ottanut muutokseen kantaa myöhemmin menettelyssä. Näin ollen voidaan ainoastaan todeta, että lopulta hyväksytyssä määritelmässä kuvataan kierrätystapahtumaa tarkemmin ja mahdollistetaan siten selvemmän rajanvedon tekeminen kierrätyksen ja muiden hyödyntämismuotojen välillä, mikä on merkityksellistä 6 artiklan 1 kohdassa esitettyjen hyödyntämistavoitteiden osalta.

d) Myöhempi kehitys

135. Kierrätyksen merkitys on sittemmin kasvanut huomattavasti ja tulevaisuudessa sen asema pakkausjätteiden hyödyntämisessä tulee olemaan entistä merkittävämpi.

136. Pakkausjätedirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetystä osakertomuksesta, jonka komissio antoi vuonna 1999,⁴⁵ käy ilmi, että lähes kaikki jäsenvaltiot olivat saavuttaneet vähimmäistavoitteet jo neljä vuotta direktiivin voimaantulon jälkeen,

enimmäistavoitteet oli osittain jopa ylitetty selvästi. Yhdistynyt kuningaskunta sijoittui 30 painoprosentin kierrätysosuudellaan pikemminkin jäsenvaltioiden luettelon loppupäähän; teräksen osalta kierrätysosuus oli keskimäärin 26 painoprosenttia.⁴⁶

137. Komissio on sittemmin esittänyt ehdotuksen pakkausjätedirektiivin muuttamisesta.⁴⁷ Ehdotuksen mukaan hyödyntämistavoitteita korotettaisiin huomattavasti (60—75 painoprosenttia hyödyntämisen ja 55—70 painoprosenttia kierrätyksen osalta). Lisäksi komissio on omaksunut ehdotuksessa uuden lähestymistavan, jonka mukaan eri materiaalien kierrätykselle otetaan käyttöön erilliset tavoitteet. Metallien kierrätyksessä olisi näin ollen tulevaisuudessa saavutettava 50 painoprosentin osuus.

138. Erityisesti muovien osalta erotetaan toisistaan lisäksi mekaaninen ja kemiallinen kierrätys sekä kierrätys syöttöaineksi. Nämä lisämääritelmät voivat olla valaisevia, jos niitä pidetään kierrätyksen alalajeina. On kuitenkin arveluttavaa tehdä direktiivin voimassa olevan version tulkintaa koskevia päätelmiä komission pakkausjätedirektiivin muuttamisesta esittämän ehdotuksen perusteella.

46 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainitun vuonna 1999 annetun osakertomuksen taulukko III.5, jossa esitetään Yhdistyneen kuningaskunnan luvut vuoden 1997 osalta.

47 — 7 päivänä joulukuuta 2001 esitetty komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta, KOM (2001) 729 lopullinen, ilman perusteluita myös EYVL 2002, C 103 E, s. 17.

44 — EYVL 1994, C 137, s. 65.

45 — KOM (1999) 596 lopullinen.

2) Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdan tulkinta

139. Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa esitetyllä kierrätyksen määritelmällä on kolme tunnusmerkkiä, jotka ovat merkityksellisiä esillä olevan asian kannalta: a) kierrätyksen kohteena ovat "jättemateriaalit" b) jättemateriaalit käsitellään uudelleen niiden palauttamiseksi niiden alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen ja c) uudelleenkäsitely tehdään tuotantoprosessissa. Sillä, että orgaaninen kierrätys luetaan mukaan, mutta hyödyntämistä energiantuotannossa ei oteta lukuun, ei ole merkitystä esillä olevan asian kannalta.

a) Jättemateriaalit

140. MPR katsoo, että teräksen valmistajat eivät ole kierrättäjiä jo siitäkään syystä, ettei MPR:n toimittama lähtöaine, luokkaan 3 B kuuluva romumetalli, ole enää jätettä.

141. Kierrätyksen määritelmässä ei kuitenkaan käytetä käsitettä jäte ("Abfall") vaan jättemateriaalit ("Abfallmaterialien"), joka ei esiinny missään muussa pakkausjätedirektiivin eikä jätedirektiivin kohdassa. Tästä sanavalinnasta voitaisiin päätellä, että ne materiaalit, joihin kierrätystoimia voidaan kohdistaa, ovat peräisin (pakkaus)jätteistä, mutta kierrätyksen

ajankohtana niiden ei enää välttämättä tarvitse olla jätedirektiivissä tarkoitettua jätettä. Näin ollen teräksen valmistajien harjoittaman toiminnan luokittelussa ei olisi merkitystä sillä, onko heidän sulattamansa luokkaan 3 B kuuluva romumetalli vielä jätettä vai ei.

142. Aluksi on todettava, että joissakin pakkausjätedirektiivin kieliversioissa käytetään myös 3 artiklan 7 kohdassa yksinkertaisesti "jätettä" vastaavaa käsitettä (ranskankielisessä, espanjankielisessä, portugalinkielisessä ja suomenkielisessä versiossa menetellään näin). Useimmissa kieliversioissa käytetään kuitenkin saksankielisessä versiossa käytetyn sanan "Abfallmaterialien" tarkkaa vastinetta (englanninkielisessä, tanskankielisessä, ruotsinkielisessä, hollanninkielisessä ja italiansankielisessä versiossa menetellään näin). Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että käsitteen "Abfallmaterialien" käyttämisellä haluttiin ilmaista, että kierrätyksen kohteena voi olla muukin kuin jäte.

143. Tällaisen tulkinnan vastainen on kuitenkin edellä kuvattu kierrätyksen määritelmän tehtävä hyödyntämistavoitteiden saavuttamisen osalta. Jos jätteistä peräisin oleviin materiaaleihin, jotka eivät enää ole jätettä, voitaisiin edelleen kohdistaa kierrätystoimia, vaarana olisi se, että jo kerran kierrätettyihin materiaaleihin kohdistettaisiin uudelleen kierrätystoimia. Tämän seurauksena samat materiaalit saatettaisiin laskea kahteen kertaan hyödyntämistavoitteiden saavuttamista arvioitaessa.

144. Lisäksi pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 2 kohtaan kuuluvat jopa myös ”pakkausmateriaalit” siltä osin kuin ne sisältyvät jätedirektiivissä esitettyyn jätteen käsitteeseen. Tämä huomioon ottaen voidaan tuskin lähteä siitä, että käsitteellä ”jättemateriaalit” tarkoitettaisiin aineita, jotka eivät ole jätteitä.

145. Voitaisiin kuitenkin kysyä, voisivatko ne materiaalit, joihin kierrätystoimia kohdistetaan, ylipäänsä olla jätteitä. Sillä perusteella, että kierrätystä kuvataan käytöksi tuotantoprosessissa, voitaisiin katsoa, että jätteen käsitteen kannalta keskeinen hävittämisen osatekijä puuttuu.

146. Tällaista näkemystä vastaan puhuu kuitenkin se, että kaikki hyödyntämistoimet ovat jätteen hyötykäyttöä ilman, että hyödynnettävät materiaalit lakkaavat tämän seurauksena olemasta jätettä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että hävittämisestä on päinvastoin kyse juuri silloin, kun materiaali hyödynnetään tai siitä huolehditaan.⁴⁸ Koska kierrätystä on pidettävä hyödyntämisen erityisenä muotona,⁴⁹ vastaavassa tuotantoprosessissa

käytettävä materiaali ei pelkästään tämän seurauksena voi lakata olemasta jätettä.

147. ”Jättemateriaalien” käsite korostaa pikemminkin ainoastaan kierrätyksen materiaali-perusteista lähestymistapaa. Kierrätys perustuu nimittäin ajatukseen siitä, että jätteistä erotetaan ja käytetään uudelleen tiettyjä aineita, jolloin syntyy aineiden kiertokulku, kuten kierrättämisen englanninkielinen käsite ”re-cycling” asian ilmaisee.

148. Tähän ajatukseen perustuen sanalla ”jättemateriaalit” selvennetään sitä, että erilaisia pakkauksiksi yhdistettyjä materiaaleja tai aineita on kierrätyksen osalta käsiteltävä erikseen. Lasia, metallia, muovia, paperia ja niin edelleen voidaan käyttää ainoastaan erityisissä kuhunkin materiaaliin sovellettavissa tuotantoprosesseissa. Tämä erottaa kierrätyksen sekä orgaanisen kierrätyksen hyödyntämisestä energiantuotannossa, jossa voidaan käyttää myös ainesosia.

149. Edellä esitetyn perusteella on näin ollen todettava, että käsitteellä ”jättemateriaalit” ei ollut tarkoitus ilmaista sitä, ettei niiden aineiden, joihin kierrätystoimia kohdistetaan, enää täydy olla jätteitä. Tällä käsitteellä otetaan pikemminkin huomioon ainoastaan se, että talteenotto on tehtävä materiaaleittain erikseen.

48 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 47 kohta.

49 — Ks. pakkausjätedirektiivin yhdestoista perustelukohhta.

b) Uudelleenkäsittely alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen palauttamiseksi

tuote. Lähtöaineet voivat tällöin olla raaka-aineita tai puolivalmisteita. Uudelle tuotteelle on ominaista se, että sen käsittelyaste on suurempi kuin lähtöaineen.

150. *Uudelleenkäsittelyn* käsite tarkoittaa sitä, että käsittelyllä jätemateriaalit saatetaan takaisin siihen tilaan, jossa ne olivat ennen kuin niistä tuli pakkausjätettä. Tämän prosessin tavoitteena on se, että materiaalit voidaan jälleen käyttää niiden alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen.

3) MPR:n suorittamien toimenpiteiden luokittelu

151. Käsitteen "muuhun käyttötarkoitukseen" osalta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sekä — asian suullisessa käsittelyssä — myös Corus on katsonut, että tällöin on oltava kyse uusien pakkausten valmistamisen kaltaisesta tarkoituksesta. Tällaiselle tulkinnalle ei kuitenkaan löydy tukea direktiivin sanamuodosta. Tällä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä. Direktiivin päämääränä ja tarkoituksena on ainoastaan sulkea pois tilanteet, joissa materiaalia kierrätetään ainoastaan siksi, että sitä kierrätyksen jälkeen voitaisiin jälleen käsitellä jätteenä eli kohdistaa siihen hyödyntämistoimia tai jopa huolehtia siitä.

153. Esillä olevassa asiassa on tutkittava sitä, voidaanko MPR:n harjoittamaa toimintaa pitää tässä ratkaisuehdotuksessa pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdasta omaksutun tulkinnan perusteella kierrätyksenä.

154. MPR:n käsittelemään materiaaliin sisältyy tietty osuus metalleja sisältävää pakkausjätettä, joka on kiistatta esitetyssä määritelmässä tarkoitettua jätettä.

c) Tuotantoprosessi

152. Tuotantoprosessille on tunnusomaista, että tiettyjä tuotantovälineitä ja energiaa käyttämällä yhtä tai useampaa lähtöainetta muokataan tai yhdistetään tavalla, jonka seurauksena syntyy uusi

155. On kuitenkin epäiltävä sitä, suorittaako MPR uudelleenkäsittelyn materiaalin palauttamiseksi sen alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen. Tämä edellyttäisi sitä, että MPR palauttaisi materiaalin siihen tilaan, jossa se oli ennen kuin siitä valmistettiin pakkauksia tai siitä tuli pakkausjätettä.

156. Muuttaminen takaisin rautamalmiksi ei ole mahdollista. Vaikka oletettaisiin, että pakkausten valmistamisessa on jo käytetty luokkaan 3 B kuuluvaa metalliromua, MPR ei palauta ainetta takaisin identtiseen tilaan. 3 B luokkaan kuuluva romumetalli on sekoitus, johon sisältyy teräksen lisäksi myös tietty määrä vieraita materiaaleja. Aiemmin käsitellyn luokkaan 3 B kuuluvan romumetallin ja MPR:n pakkausjätteistä erottaman luokkaan 3 B kuuluvan metalliromun koostumus ei ole sama. Pikemminkin on niin, että materiaali on saatettu takaisin sen aikaisempaan tilaan vasta sitten, kun se on jälleen puhdasta terästä.

157. Luokkaan 3 B kuuluvaa metalliromua ei myöskään voida suoraan käyttää sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen eli uusien pakkausten valmistamiseen. Kysymykseen tulisi korkeintaan ”muu käyttötarkoitus” eli käyttäminen sulatusuuniin syötettävänä raaka-aineena.

158. Kierrätyksen tavoite on kuitenkin lähtöaineiden talteenotto. Uudelleenkäsittelyä ei ole suoritettu loppuun silloin, kun ainesekset on puhdistettava myöhemmissä prosesseissa ja niistä on poistettava vieraat aineet. Myöhempiä puhdistus- ja erottamisprosesseja on pikemminkin pidettävä hyödyntämistoimina. Pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu ”muu

käyttötarkoitus” ei kuitenkaan voi olla sellaisen aineen tuottaminen, johon on vielä kohdistettava muita hyödyntämistoimia.

159. Kuten ennakkoratkaisupyyntöstä käy ilmi, luokkaan 3 B kuuluva romumetalli sisältää epäpuhtauksia, jotka on poistettava ennen teräksen uudelleenkäyttöä. Nämä vieraat aineet erotetaan puhtaasta teräksestä vasta sulattamisen yhteydessä kemiallista tai fysikaalista menetelmää käyttäen siten, että ne poistetaan nestemäisen metallin pinnalle laskeutuvan kuonan mukana tai haihtumista hyväksi käyttäen.

160. On vielä todettava, että MPR:n harjoittamaa toimintaa ei voida pitää tuotantoprosessina. Tosin ei voida kiistää sitä, että MPR käyttää sekä koneita että energiaa. Murskaamista voitaisiin myös pitää eräänlaisena muokkaamisena. Prosessista ei kuitenkaan ole tuloksena tuotetta, jonka käsittelyaste olisi suurempi kuin lähtöaineen. MPR tuottaa pikemminkin uusioraaka-ainetta. Tämä uusioraaka-aine saatetaan tosin vastata teollisuudelle sovittuja määräyksiä, minkä vuoksi se soveltuu käytettäväksi tuotantoprosessissa. Kysymys on kuitenkin yhä raaka-aineesta, joka — kuten nimikin sanoo — on käsittelemättöä.

161. Jätedirektiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohdassa kierrätyksen käsitteestä esitettyt toteamukset (katso edellä 6 kohta) eivät horjuta edellisessä

kohdassa esitettyä päätelmää. MPR:n tästä määräyksestä käyttämän tulkinnan mukaan kierrätyksen tavoitteena on nimenomaan uusioraaka-aineiden erottaminen.

raaka-aineeseen sisältyy edelleen vieraita aineita, jotka on poistettava myöhemmillä toimenpiteillä. Jos jätedirektiivissä käytettäisiin tältä osin toista kierrätyksen käsitettä, yksityiskohtaisemmalla pakkausjätedirektiivillä olisi etusija jätedirektiiviin verrattuna.

162. Täysin selvää ei ensinnäkään ole se, viitataan ko ilmauksella ”tarkoituksena erottaa siitä uusioraaka-aineita” sanaan ”kierrätys” vai ainoastaan luettelon viimeiseen kohtaan, ”jonkin muun toiminnan avulla”. Kuten Agency perustellusti korostaa, esineen ”uudelleenkäytöllä”, joka myös mainitaan luettelossa, ei eroteta uusioraaka-ainetta.

165. Tämä tulkinta on myös sopusoinnussa pakkausjätedirektiivin tavoitteiden kanssa. Näiden tavoitteiden mukaan kierrätyksellä pyritään säästämään ensiöraaka-aineita. Tällaisesta säästöstä on kuitenkin kysymys vasta sitten, kun terästä erotetaan luokkaan 3 B kuuluvasta romumetallista eikä rautamalmista.

163. Lisäksi on huomattava, ettei kierrätyksen käsitettä mainita jätedirektiivin 1 artiklassa, jossa muiden jätedirektiivin kannalta merkityksellisten käsitteiden määritelmät esitetään. Näin ollen on epäselvää, pitäisikö kierrätyksen käsite ylipäänsä määritellä direktiivin tässä kohdassa.

166. Lisäksi suppea tulkinta on tarpeen, jottei MPR:n käsittelemä pakkausjäte lakkaa olemasta jätettä silloin, kun sitä on vielä valvottava jätteenä. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että materiaalissa on vielä MPR:n suorittaman käsittelyn jälkeenkin epäpuhtauksia, joiden takia niiden varastoinnissa on ryhdyttävä jätteiden varastointia vastaaviin erityisiin toimenpiteisiin maaperän pilaantumisen estämiseksi. Lisäksi teräksen valmistajiin sovelletaan luokkaan 3 B kuuluvan romumetallin jatkokäsittelyn osalta integroitua pilaantumisvalvontajärjestelmää (”Integrated Pollution Control”).

164. Näiden kahden direktiivin välinen suhde on myös otettava huomioon. Tässä ratkaisuehdotuksessa omaksutun pakkausjätedirektiivin tulkinnan mukaan uusioraaka-aineen valmistaminen ei täytä kierrätyksen tunnusmerkistöä. Tilanne on tällainen ainakin silloin, kun tähän uusio-

167. MPR:n suorittama pakkausjätteiden käsittely ei näin ollen ole pak-

kausjätedirektiivissä tarkoitettua kierrätystä, koska materiaalin talteenottoa ei ole suoritettu loppuun, vaan siitä on vielä poistettava vieraita aineita ja koska kysymyksessä ei ole tuotantoprosessi, josta valmistuu uusi tuote.

4) Teräksen valmistajien harjoittaman toiminnan luokittelu

168. Teräksen valmistajien sulattaman luokkaan 3 B kuuluvan romumetallin täytyisi olla pakkausista peräisin olevaa jättemateriaalia. MPR:n käsittelemä materiaali sisälsi alun perin pakkausjätteitä. Se, ettei MPR:n harjoittamaa toimintaa voida luokitella kierrätykseksi, on merkki siitä, että materiaali on edelleen jätettä.

169. Tällöin olisi kuitenkin pohdittava sitä, onko MPR hyödyntänyt materiaalin muulla tavalla ja onko materiaali tämän seurauksena lakannut olemasta jätettä. MPR:n suorittamassa käsittelyssä voisi olla kyse esimerkiksi ”metallien ja metalliyhdisteiden kierrätyksestä tai talteenotosta” jätedirektiivin liitteessä II B mainitun luokan R 3 mukaisesti.

170. Tässä yhteydessä on kuitenkin palautettava mieleen yhteisöjen tuomioistuimen toteamus siitä, että direktiivin liitteessä II B tarkoitettu täysimääräinen hyödyntämis-

toimi ei välttämättä merkitse sitä, että aine ei olisi enää jätettä.⁵⁰ Tilanne on tällainen erityisesti silloin, kun kyseessä on lajittelemisen tai murskaamisen kaltainen esikäsittely, jolla materiaalia ei puhdisteta kaikista ei-toivotuista vieraista aineista.⁵¹

171. Koska vasta teräksen valmistajat kohdistavat materiaaliin muita käsittelytoimia, joiden avulla teräksestä poistetaan jäljellä olevat vieraat aineet, pakkausjäte ei näin ollen ole MPR:n suorittaman käsittelyn seurauksena lakannut olemasta jätettä. Tällöin on otettava huomioon myös se, että luokkaan 3 B kuuluvaa materiaalia käsitellessään teräksen valmistajiin sovelletaan integroitua pilaantumisvalvontajärjestelmää.

172. Sillä perusteella, että luokkaan 3 B kuuluvalla romumetallilla on kaupallista arvoa ja sitä voidaan käyttää raaka-aineena, ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että romumetalli on edelleen jätettä.⁵² Asiassa Palin Granit antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että se, kuinka suurella todennäköisyydellä aine käytetään uudelleen ilman edeltäviä muuntamistoimia, on merkityksellinen kriteeri arvioitaessa sitä, onko tämä aine jätedirektiivissä tarkoitettu jäte.⁵³

50 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 94 ja 95 kohta.

51 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Arco Chemie, tuomion 96 kohta ja murskaamisen osalta edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Tombesi, tuomion 53 kohta.

52 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Zanetti, tuomion 12 ja 13 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Tombesi, tuomion 54 kohta ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Inter-Environnement, tuomion 31 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Palin Granit, tuomion 37 kohta.

173. Esillä olevassa asiassa ei ole tarkkaan tiedossa, kuinka suurella todennäköisyydellä teräksen valmistajat kohdistavat luokkaan 3 B kuuluvaan romumetalliin uusia toimenpiteitä välittömästi MPR:n suorittaman käsittelyn jälkeen. On kuitenkin olemassa jotakin näyttöä siitä, että luokkaan 3 B kuuluva romumetalli käytetään terästehtaissa välittömästi.

174. Asiassa *Palin Granit* oli kuitenkin ratkaistava, onko louhostoiminnassa sivutuotteena syntyvä sivukivi ylipäänsä jätettä. Tätä kysymystä arvioitaessa on käytettävä eri mittapuita kuin nyt esillä olevassa asiassa, jossa on selvää, että kyseinen materiaali oli jätettä. Jäte- ja pakkausjätedirektiivillä tavoitellun suojelupäämäärän huomioon ottamiseksi on lähdettävä olettamuksesta, että materiaali on edelleen jätettä ainakin siihen asti, kunnes se on todistettavasti täysin hyödynnetty. Tällöin materiaali yleensä lakkaa kierrätyksen seurauksena olemasta jätettä.⁵⁴ Muiden hyödyntämisuotojen osalta tilanne ei välttämättä ole tällainen.⁵⁵

175. Teräksen valmistajan suorittama käsittely on myös palauttamista alkuperäiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen. Sulattamalla erotetaan puhdasta terästä ja

materiaali palautetaan näin takaisin tilaan, jossa se oli ennen pakkausten valmistamista. Teräksestä tehdyistä harkoista, levyistä tai vyyhdeistä voidaan jälleen valmistaa pakkauksia tai muita tuotteita.

176. Sulattaminen on lopulta myös tuotantoprosessi. Luokkaan 3 B kuuluvasta romumetallista tuotetaan teräksenvalmistusprosessissa sulatusuuneja ja energiaa käyttäen (puoli)valmisteita, joiden käsitte-lyaste on suurempi kuin lähtöaineen.

177. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että materiaaleja ei ole kierrätetty pakkausjätedirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla sen jälkeen kun niitä voidaan käyttää raaka-aineena, vaan vasta sitten kun teräksen valmistajat ovat käyttäneet ne teräksestä tehtyjen harkkojen, levyjen tai vyyhtien valmistamiseen.

E Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

178. Kun otetaan huomioon toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettu vastaus, ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen ei näytä enää olevan tarpeen. Sitä,

54 — Katso edellä 104 ja 105 kohta.

55 — Ks. edellä alaviitteessä 26 mainittu oikeuskäytäntö.

onko pakkausjätteet kierrätetty, on arvioitava yksinomaan pakkausjätedirektiivin perusteella.

179. Kysymys siitä, ovatko pakkausjätteet lakanneet olemasta jätettä, ja missä vaiheessa näin on tapahtunut, on kierrätyksen osalta merkityksellinen ainoastaan sikäli kuin jättemateriaalit ovat kierrätyksen lähtömateriaali. Koska MPR ei ole suorittanut kierrätystä, luokkaan 3 B kuuluva romumetalli on — kuten edellä esitettiin — edelleen jätettä, jonka teräksen valmistajat voivat kierrättää.

180. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys voitaisiin kuitenkin ymmärtää myös siten, että kansallinen tuomioistuin tiedustelee, milloin muita materiaaleja, jotka eivät kuulu pakkausjätedirektiivin soveltamisalaan, on pidettävä kierrätettyinä.

181. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja jonka on ratkaistava asia, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisukysymys tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.⁵⁶

182. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että se ei voi vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella, joita kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen.⁵⁷

183. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian asianosaisten välinen kiista koskee oikeutta myöntää pakkausjätteen hyötykäyttöä koskevia todistuksia kierrätyksen osalta. Ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly minkäänlaisia viitteitä siitä, että High Courtissa vireillä olevan asian ratkaisun kannalta olisi merkitystä sillä, milloin muut jätteet kuin pakkausjätteet on kierrätetty.

184. Tähän kysymykseen ei näin ollen tarvitse vastata.

⁵⁶ — Ks. erityisesti asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta).

⁵⁷ — Ks. edellä alaviitteessä ⁵⁶ mainittu asia Bosman, tuomion 61 kohta ja asia C-437/97, EKW, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1157, 52 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

185. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Terästä sisältäviä pakkausjätteitä ei ole kierrätetty pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla vielä sen jälkeen kun niitä voidaan käyttää raaka-aineena vaan vasta sitten kun teräksen valmistajat ovat käyttäneet ne teräksestä tehtyjen harkkojen, levyjen tai vyyhtien valmistamiseen.