

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

29 päivänä tammikuuta 2004¹

I Johdanto

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. Kyseessä oleva asia koskee jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY,² sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY³ (jäljempänä jätteistä annettu puitedirektiivi), tulkintaa huoltoasemalta vuotaneisiin polttoaineisiin, jotka ovat saastuttaneet ympäröivän maan. Cour d’appel Bruxelles tiedustelee, ovatko nämä polttoaineet ja pilaantunut maa jätteitä ja voidaanko näiden jätteiden tuottajana ja haltijana pitää öljy-yhtiötä, joka on vuokrannut huoltoaseman, tehnyt sopimuksen sen ylläpidosta yrittäjän kanssa ja toimittanut tälle polttoaineet.

- a) ’jätteellä’ mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään,
- b) ’tuottajalla’ jokaista, jonka toiminta tuottaa jätettä (’alkuperäinen tuottaja’) tai joka suorittaa esikäsittelyä, sekoittamista tai muunlaista toimintaa, jonka tuloksena kyseisen jätteen laatu tai koostumus muuttuu;

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artikla sisältää seuraavat määritelmät:

- c) ’haltijalla’ jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on;

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 194, s. 39.

3 — EYVL L 78, s. 32.

- d) — —.”

3. Liitteessä I määritellään erilaisia jätteiden luokkia, mukaan lukien molemmat seuraavassa mainitut:

— jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin.”

”Q 4 Materiaalit, jotka on heitetty pois, jotka ovat kadonneet tai muutoin vahingoittuneet, mukaan lukien kaikki materiaalit, laitteet jne., jotka ovat pilaantuneet vahingon seurauksena”

5. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan a alakohdan ja liitteen I asiaa koskevat säännökset on saatettu osaksi Belgian oikeusjärjestystä.

ja

”Q 15 Maaperän puhdistustoimenpiteissä muodostuneet pilaantuneet materiaalit, aineet tai tuotteet”.

III Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

4. Jätteistä annetun puitedirektiivin 15 artiklassa säädetään jätteistä huolehtimisen kustannuksista:

6. Van de Walle, Laurent ja Mersch (jäljempänä syytetyt) ovat Texaco SA:n (jäljempänä Texaco) johtajia. Heitä syytetään pääasiassa jätelainsäädännön säännösten vastaisista rangaistavista toimenpiteistä. Texaco osallistuu käsittelyyn yksityisoikeudellisella perusteella vastuussa olevana osapuolena.

”Saastuttaja maksaa’ -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa:

— jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilyliikkeen tai 9 artiklassa tarkoitetun yrityksen haltuun, ja/tai

7. Texaco vuokrasi riidan kohteena olevan huoltoaseman vuonna 1981 ja teki vuonna 1988 huoltoaseman ylläpitoa koskevan sopimuksen yrittäjän kanssa. Tammikuussa 1993 todettiin, että huoltoaseman säiliöistä oli

vuotanut polttoaineita. Ne olivat saastuttaneet säiliöitä ympäröivän maan, ja niitä löytyi vieressä sijaitsevan rakennuksen kellarista.

8. Tekninen tutkimus osoitti, että dieselöljyä sisältäneen säiliön ja 98-oktaanista lyijytöntä bensiiniä sisältäneen säiliön putket olivat vialliset. Sitä paitsi viimeksi mainitussa säiliössä oli reikiä. Varastojen tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että noin 800 litraa 98-oktaanista lyijytöntä bensiiniä oli kadonnut vuoden 1992 lokakuun alun jälkeen.

9. Huoltoasema suljettiin helmikuussa 1993. Yrittäjän kanssa huoltoaseman ylläpidosta tehty sopimus ja kiinteistön omistajan kanssa tehty vuokrasopimus oli irtisanottu tätä ennen. Texaco ei maksanut vuokraa kesästä 1993 alkaen.

10. Texaco teki — myöntämättä oikeudellista velvollisuutta — toukokuuhun 1994 asti erilaisia toimenpiteitä maan puhdistamiseksi. Pohjavedestä otettujen näytteiden tutkimukset osoittivat kuitenkin, että maaperä oli vieläkin polttoaineiden saastuttama.

11. Koska Texaco ei vuoden 1994 toukokuun jälkeen jatkanut toimenpiteitä polttoaineen saastuttaman maan puhdistamiseksi,

Ministère public (virallinen syyttäjä) nosti 10.9.1998 syytteen jätelainsäädännön säännösten rikkomisesta kolmea edellä mainittua syytettyä vastaan heidän asemansa perusteella Texacossa ja Texacoa vastaan yksityisoikeudellisen vastuun perusteella. Région de Bruxelles-Capitale osallistui käsittelyyn asianomistajana. Ensimmäisessä oikeusasteessa hylättiin syytteet, ja yksityisoikeudellinen liitännäismenettely Texacoa vastaan jätettiin sillensä, koska syytteiden hylkäämisen seurauksena rikosasiaa käsitellyt tuomioistuin ei ollut toimivaltainen.

12. Cour d'appel käsittelee virallisen syyttäjän ja Région de Bruxelles-Capitalen valituksia. Se epäilee, voidaanko saastunut maa katsoa jätteeksi. Käsitteen ”jätteen sijoittaminen” määrittely on tältä osin kiistanalainen.

13. Cour d'appel esittää tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla direktiivillä 91/156/ETY, 1 artiklan a kohtaa, jossa jätteen käsite määritellään ’aineksi tai esineeksi, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään’, ja 1 artiklan b ja c kohtaa, jossa tuottajalla tarkoitetaan (jokaista, jonka toiminta tuottaa jätettä (alkuperäinen tuottaja) tai joka suorittaa esikäsitteilyä, sekoittamista

tai muunlaista toimintaa, jonka tuloksena kyseisen jätteen laatu tai koostumus muuttuu), ja haltijalla (jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on), tulkittava siten, että niitä voidaan soveltaa öljy-yhtiöön, joka tuottaa polttoaineita ja myy ne yrittäjälle, joka hoitaa yhtä tämän öljy-yhtiön huoltoasemaa sellaisen ylläpidosta tehdyn sopimuksen yhteydessä, jossa määrätään yrittäjän toimivan itsenäisesti ilman alisteisuussuhdetta öljy-yhtiöön, silloin kun nämä polttoaineet imeytyvät maaperään aiheuttaen näin maan ja pohjavesien pilaantumisen?

Onko edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettu jätteen oikeudellinen määritelmä sovellettavissa vasta, kun pilaantunut maa on kaivettu pois?"

IV Oikeudellinen arviointi

14. Cour d'appel kysyy, voidaanko vuotaneiden polttoaineiden saastuttama maa katsoa jätteeksi ja voidaanko Texacon katsoa olevan mahdollisten jätteiden tuottaja tai haltija.

A Käsite "jäte"

1. Asianosaisten lausumat

15. Kaikki asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että vuotaneet polttoaineet ja pilaantunut maa voidaan katsoa jätteeksi vasta silloin, kun niiden haltija hävittää ne, haluaa hävittää ne tai hänen on hävitettävä ne.

16. Région de Bruxelles-Capitalen käsityksen mukaan polttoaineiden haltija on hävittänyt ne, kun ne ovat valuneet maahan. Jäteluokka Q 4 koskee juuri tätä tilannetta. Jäteluokkien Q 5, Q 12 ja Q 13⁴ perusteella myös pilaantunut maa on jätettä. Riippumatta siitä kysymyksestä, onko haltija hävittänyt tai aikonut hävittää maan, jätteeksi toteaminen voi seurata veloitteesta hävittää maa. Tuollainen velvollisuus vastaa jätteistä annetun puitedirektiivin tavoitteenasettelua ympäristön ja terveyden suojelemisesta ja ympäristönsuojelun korkeaa tasoa, johon EY 174 artiklan 2 kohdan säännöksillä pyritään. Se estäisi sen, että jätelainsäädännön mukaisia velvollisuuksia pystyttäisiin

⁴ — Q 5 ja Q 12 koskevat pilaantuneita materiaaleja, Q 13 koskee kaikkia materiaaleja, aineita ja tuotteita, joiden käyttö on kielletty laissa.

kiertämään, jos jätteitä sekoitetaan maaperän kanssa. Jos pilaantunut maa ei olisi jäte, ei jätteistä annetun puitedirektiivin 4 artiklan terveyttä suojelevaa ja ympäristöystävällistä huolehtimista koskevia velvollisuuksia sovellettaisi.

17. Velvollisuus hävittää pilaantunut maa voi seurata myös kansallisesta lainsäädännöstä. Région de Bruxelles-Capitalen alueella ei ole voimassa erityistä velvollisuutta puhdistaa pilaantunut maa, mutta se voi kuitenkin seurata yksityisoikeudellisista säännöksistä. Tuollainen velvollisuus on joidenkin kirjoittajien mukaan olemassa, kun kyseisen aineen oikeudellisesti ja teknisesti sallittu käyttö ei ole mahdollista. Tämä koskee erityisesti valuneita polttoaineita.

18. Syytetyt ja Texaco pitävät kysymystä siitä, onko kyse jätteestä, merkityksettömänä pääasian kannalta, koska ne eivät missään tapauksessa ole mahdollisesti kertyneiden jätteiden haltijoita tai tuottajia.

19. Ne painottavat, että ne tai huoltoasemayrittäjä eivät tienneet, että polttoaineita valui maahan. Aineen voi hävittää vain tietoisesti. Tätä vastoin ei todeta myöskään

yhdistetyissä asioissa Vessoso ja Zanetti annetussa tuomiossa,⁵ jonka mukaan käsite ”jäte” ei edellytä, että haltija, joka hävittää aineen tai esineen, tahtoo estää muilta sen taloudellisen uusiokäytön. Tietämättömyys polttoaineiden vuotamisesta ei ole verrattavissa tähän tilanteeseen. Tämän vuoksi vuotaneita polttoaineita ei vielä voida katsoa jätteeksi.

20. Jäte on kuitenkin kyseessä niin pian kuin haltija ryhtyy hävittämään maata tiedostaessaan maaperän pilaantuneen. Tämä voidaan kyseessä olevassa tapauksessa katsoa tapahtuneen sinä ajankohtana, kun maaperän pilaantuminen havaittiin ja ensimmäiset puhdistustoimenpiteet aloitettiin. Syytetyt ja Texaco painottavat tässä yhteydessä sitä, että he eivät kuitenkaan ole näiden jätteiden haltijoita tai tuottajia.

21. Komissio toteaa, että jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklasta käy ilmi jätteen määritelmä, kun taas tämän direktiivin liitteessä I ja Euroopan jäteluettelossa havainnollistetaan tätä käsitettä. Valuneet polttoaineet kuuluvat jäteluokkaan Q 4. Tämä luokka osoittaa, että lainsäätäjä on halunnut sisällyttää ”hävittämisen” käsitteeseen vahinkotapahtumat. Näin ollen vuotaneet polttoaineet ovat jätettä.

5 — Yhdistetyt asiat C-206/88 ja C-207/88, tuomio 28.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1461).

22. Sanamuotonsa mukaan jäteluokka Q 4 voi sisältää myös pilaantuneen maan. Komissio epäilee kuitenkin, että luonnolliset elementit kuten maaperä, vesi ja ilma voitaisiin katsoa jätteeksi vain pilaantumisen perusteella. Jätteistä annetun puitedirektiivin tarkoituksena on pikemminkin näiden elementtien suojeleminen. On vaikea kuvitella, että näihin elementteihin sovellettaisiin käsitteitä "huolehtiminen" ja "hyödyntäminen". Pilaantumisen kyseessä ollessa ne tulisi pikemminkin puhdistaa tai niitä tulisi käsitellä muulla tavoin negatiivisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tämän vuoksi niitä ei voida katsoa jätteiksi.

23. Niin pian kuin pilaantunut maa on kaivettu maaperästä, kyseessä ei ole enää luonnollinen elementti, vaan irtain esine, tuote tai aine, joka on jäteluokan Q 4 tarkoituksessa pilaantunut vahingon seurauksena. Velvollisuus huolehtia — jätteiksi katsotuista — vuotaneista polttoaineista tarkoittaa, että pilaantunut maa on kaivettava pois.

2. Kannanotto

24. Polttoaineet ovat sekoittuneet ympäröivään maahan vuotamisen aikana ja sen jälkeen. On lähdeittävä siitä, että tätä sekoitusta ei ainakaan osaksi voida poistaa ilman erityisiä toimenpiteitä. Tämän vuoksi ei

voida tarkastella erikseen sitä, onko vuotaneet polttoaineet katsottava jätteiksi. On pikemminkin kysyttävä, onko pilaantunut maa kokonaisuudessaan katsottava jätteeksi.

25. Jätteistä annetun puitedirektiivin tavoite on sen kolmannen perustelukappaleen mukaan ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen jätteiden keräilyyn, kuljetukseen, käsittelyyn, varastointiin ja kaatopaikalle sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta. EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon, ja se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle ja periaatteelle, jonka mukaan on ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin. Tuomioistuinin näillä perusteilla katsonut, että käsitettä "jäte" ei voida tulkita suppeasti.⁶

26. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan a alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jätteellä tarkoitetaan mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään. Liitteessä I ja Euroopan jäteluettelossa täsmennetään tätä määritelmää antamalla luettelo aineista ja esineistä, jotka voidaan luokitella jätteiksi. Liite ja luettelo ovat

6 — Yhdistetyt asiat C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie Nederland ym., tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4475, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-9/00, Palmi Granit ja Velhmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3533, 23 kohta).

tuomioistuimen mukaan kuitenkin luonteeltaan ainoastaan ohjeellisia.⁷

27. Ratkaisevaa on, hävittääkö haltija, aikooko hän hävittää tai onko hän velvollinen hävittämään esineen. Asiassa ARCO annetun tuomion mukaan tämä on selvitettävä kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Tällöin on otettava huomioon direktiivin tavoite ja varottava vaarantamasta sen tehoa.⁸

a) Jäteluokka Q 4

28. Jäteluokka Q 4 osoittaa, että pilaantunut maa on jätettä. Se sisältää kaikki materiaalit, jotka on heitetty pois, jotka ovat kadonneet tai muutoin vahingoittuneet, mukaan lukien kaikki materiaalit, laitteet ja niin edelleen, jotka ovat pilaantuneet vahingon seurauksena. Jo käsite ”materiaali” on hyvin laaja ja voi sisältää maan maaperän osana. Lisäksi tätä jäteluokkaa ei ole määritelty tyhjentävästi.

29. Jäteluokasta Q 15, joka sisältää erityisesti kaivetun maan, seuraa osittain, että pilaan-

tunutta maaperää, jota ei vielä ole kaivettu pois, ei ole katsottava jätteeksi.⁹ Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että jäteluokassa Q 15 määriteltäisiin tyhjentävästi, minkä seikkojen vallitessa maa voi olla jätettä. Maa, jota ei ole vielä kaivettu, sisältyy jätteen määrittelymään myös Euroopan jäteluettelon¹⁰ alanimikkeen 17 05 perusteella, joka on ”maainekset ja ruoppausmassat”, kohdan 17 05 03 ollessa ”maa- ja kiviainekset, jotka sisältävät vaarallisia aineita” ja kohdan 17 05 04 ”muut kuin nimikkeessä 17 05 03 mainitut maa- ja kiviainekset”. Nämä luokat voivat periaatteessa sisältää myös maan, joka ei vielä ole kaivettu.

30. Sen käsityksen taustalla, että kaivamaton maa ei voi olla jätettä, on ilmeisesti se, että eri jäsenvaltiot rajoittavat jätteen käsitteen irtaimiin esineisiin.¹¹ Joidenkin maiden

9 — Versteyl, Ludger-Anselm, *Der Abfallbegriff im Europäischen Recht — eine unendliche Geschichte*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2000, 585 (586); Dieckmann, Martin, *Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1994, s. 152 ja seuraava sivu.

10 — Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/EY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/EY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3 päivänä toukokuuta 2000 tehty komission päätös 2000/532/EY (EYVL L 226, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna jäteluetteloa koskevan päätöksen 2000/532/EY muuttamisesta 23 päivänä heinäkuuta 2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/573/EY (EYVL L 203, s. 18).

11 — Erityisesti Saksa ja Ranska, Italiassa tämä rajoitus perustuu Corte suprema di cassazione 18.9.2002 antamaan tuomioon nro 31011. Sitä vastoin Itävalta laajentaa jätteen käsitettä nimenomaisesti irtaimiin esineisiin, jotka ovat sekoittuneet maaperään ympäristölle vahingollisella tavalla (Abfallwirtschaftsgesetzin 2 §:n 2 momentti).

7 — Ks. tähän liittyen em. asia Palin Granit, mainittu alaviiteessä 6, tuomion 22 kohta.

8 — Em. asia ARCO, mainittu alaviiteessä 6, tuomion 73 kohta.

säännöserinteet eivät voi kuitenkaan olla ratkaisevia yhteisön oikeuden käsitteitä tulkittaessa.

seuraavissa artikloissa soveltuvat pitkälti pilaantuneen maan käsittelyyn ja edistävät ympäristönsuojelun korkeaa tasoa.

31. Komission väite, jonka mukaan luonnolliset elementit eivät sellaisenaan voi olla jätteitä, perustuu jätteistä annetun puitedirektiivin 4 artiklaan, jossa muun muassa vaaditaan maaperän suojaamista jätteistä aiheutuvilta vaaroilta. Kyse ei ole kuitenkaan etupäässä määrittelemättömästä elementistä "maaperä", vaan tarkoin määriteltävissä olevasta määrästä maata, joka aiheuttaa ympäröivän maaperän vaarantumisen. Komission käsityksen vastaisesti tästä maasta voidaan huolehtia tai sitä voidaan hyödyntää.

33. Näillä perusteilla on puollettava sitä käsitystä, että kaivamaton, pilaantunut maa voi kuulua jäteluokan Q 4 soveltamisalaan.

b) Käsite "hävittää"

34. Ratkaisevaa jätteeksi määrittelylle ei kuitenkaan ole luokittelu tiettyyn jäteluokkaan vaan se, hävittääkö haltija, aikooko hän hävittää tai onko hän velvollinen hävittämään maan.

32. Ottaen huomioon suojelun korkea taso, johon pyritään EY 174 artiklan 2 kohdan säännöksillä, on viitattava siihen, että kaivamattoman, pilaantuneen maan käsittely jätteenä johtaa täysin järkeviin lopputuloksiin. Jätteistä annetun puitedirektiivin 3 artiklasta ilmenee tämänkaltaisten jätteiden ja niiden haitallisuuden estämisen ja vähentämisen ensisijaisuus. Direktiivin 4 artiklan mukaan tällainen maa on hyödynnettävä tai siitä on huolehdittava vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle. Myös jätteistä huolehtimiseen liittyvät muut säännökset 5 artiklassa ja sitä

35. Hävittämisaikomus on suljettava pois niin kauan kuin haltija ei tiedä maan pilaantumisesta. Kun haltija saa tietää pilaantumisesta, joka sulkee pois maan säännösten mukaisen hyväksikäytön, voidaan olettaa kyseessä olevan aikomus hävittää maa, ellei toisin näytetä. Maatalousmaan pilaantuminen voi esimerkiksi vahingoittaa viljelyksiä tai rakennusmaan pilaantuminen voi olla vaaraksi rakennuksen käyttäjien terveydelle tai näille haitaksi. Tähän hyödyllisyyden menettämiseen perustuu jätteille tyyppillinen riski siitä, että haltija ei käytä kyseistä esinettä eikä myöskään huolehdi siitä asianmukaisesti ja se voi tämän vuoksi kuormittaa ympäristöä. Tämä riski toteutuu pilaantu-

neen maan kyseessä ollessa, kun puhdistustoimenpiteisiin ei ryhdytä ja pilaantuminen leviää. Hävittämisaikomus voidaan sen sijaan osoittaa vääräksi, kun haltija ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin tehdäkseen maasta jälleen käyttökelpoisen hävittämättä sitä.

36. Hävittämisaikomuksen lisäksi voi olla kyseessä myös velvollisuus hävittää pilaantunut maa, mikä ei edellytä tietoa pilaantumisesta eikä hävitystarkoitusta. Tämä velvollisuus voi seurata niistä vaaroista, jotka aiheutuvat maan pilaantumisesta.

37. Jätteistä annetun puitedirektiivin 4 artiklan jätteitä koskevan oikeudellisen yleissäännön perusteella ei voida kuitenkaan päätellä velvollisuutta pilaantuneen maan hävittämiseen. Vaikka yleinen velvollisuus käsitellä pilaantunutta maata terveyden ja ympäristön suoja huomioon ottaen olisi toivottava, on tämä velvollisuus vasta seuraus jätteeksi toteamisesta, eikä sitä voida pitää perusteluna jätteeksi toteamiselle. Tämän vuoksi myöskään Région de Bruxelles-Capitalen väite, että pilaantunut maa on aina katsottava

jätteeksi, ettei jätteistä annettua puitedirektiiviä kierretä, ei ole hyväksyttävissä.

38. Jätteeksi määrittely perustuu hävittämiselvöllisyyden kyseessä ollessa pikemminkin jätteitä koskevien oikeussäännösten yhteisvaikutukseen kulloinkin kyseessä olevaa vaaraa koskevien erityisalan säännösten kanssa. Erityisala voi olla kokonaan tai osittain määritelty yhteisön oikeudessa tai olla luonteeltaan täysin kansallista. Jäsenvaltioiden on luontotyyppidirektiivin¹² 6 artiklan 2 kohdan mukaan toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi. Tämän jälkeen voi olla esimerkiksi tarpeellista poistaa pilaantunut maa, joka vaarantaa veden laadun suojellulla kosteikolla. Velvollisuus poistaa pilaantunut maa voi seurata myös vesioikeudesta, erityisistä maaperän suojaa koskevista säännöksistä tai yleisistä vaarojen hallintaa koskevista säännöksistä. Oikeuskäytännön mukaan myös jätteistä huolehtimisesta annetuista säännöksistä voi välillisesti seurata velvollisuus puhdistaa maaperä,¹³ mikä voi tilanteesta riippuen edellyttää myös pilaantuneen maan poistamista. Kuten Région de Bruxelles-Capitale esittää, voi tällainen velvollisuus olla myös yksityisoikeudellisesti perusteltu.¹⁴ Kaikissa näissä tapauksissa haltijan on hävi-

12 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

13 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, San Rocco, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 108 kohta ja seuraavat kohdat).

14 — Ks. myös em. asia ARCO, mainittu alaviiteessä 6, tuomion 86 kohta, jossa mainitaan esimerkkinä sopimus.

tettävä maa, riippumatta siitä kysymyksestä, voidaanko maata yhä käyttää siihen tarkoitukseen, johon se on ajateltu.

c) Välipäätelmä jäteominaisuuksista

39. Hävitysvelvollisuutta ei voida sen sijaan johtaa pilaantumisen aiheuttamasta vaarasta silloin, kun maan jättäminen paikalleen on sallittua, koska riittävät suojatoimenpiteet voidaan toteuttaa kaivamatta maata. Tässä tapauksessa haltijan ei tarvitse hävittää maata.

42. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että pilaantunut maa on katsottava jätteeksi, kun haltijan velvollisuutena on kaivaa se pois pilaantumisen vuoksi. Jätteen ominaisuuksien on katsottava olevan kyseessä, kun maata ei pilaantumisen vuoksi enää voida käyttää hyväksi säännösten mukaisesti, ellei toisin näytetä.

B *Texacon vastuu*

40. Tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella ei voida arvioida, onko kyseessä olevassa tapauksessa olemassa velvollisuus kaivaa pilaantunut maa pois ja missä määrin pilaantuneen maan säännöstenmukainen hyväksikäyttäminen on vielä mahdollista. Tämä jää toimivaltaisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

43. On vielä tarkasteltava sitä, voidaanko Texaco katsoa mahdollisesti syntyneiden jätteiden tuottajaksi tai haltijaksi. Tällöin on lähdeittävä siitä, että pilaantunut maa on kyseessä olevassa tapauksessa jätettä.

1. Asianosaisten lausumat

41. Siihen kysymykseen, onko pilaantunut maa katsottava jätteeksi ainoastaan silloin, kun se on kaivettu pois, voidaan tähänastisen tarkastelun perusteella vastata kieltävästi. Maa voi olla jätettä jo ennen kaivamista.

44. Région de Bruxelles-Capitale täydentää Cour d'appelin esitystä tosisekoista. Se esittää, että Texaco on toimittanut huoltoasemalle polttoaineita myös pilaantumisen havaitsemisen jälkeen. Edelleen säiliö on

vahingoittunut jo 1980-luvulla Texacon sen täyttämiseksi tekemän virheen seurauksena, siis ennen kuin huoltoasema oli siirtynyt viimeisen yrittäjän hoitoon. Texaco on ylläpitoa koskevassa sopimuksessa pidättänyt itselleen oikeuden tarkastaa polttoainevarastot minä hetkenä tahansa. Texacon edustaja on tarkastanut kuukausittain ostetut määrät. Yrittäjä on saanut käyttää huoltoasemaa polttoaineiden myyntiin, mutta hänellä ei ole ollut oikeutta muuttaa huoltoaseman laitteistoja ilman Texacon edeltä käsin antamaa lupaa. Huoltoaseman luovutuksen yhteydessä maanalaisten säiliöiden kuntoa ei ollut ylläpitoa koskevan sopimuksen vastaisesti merkitty asiakirjoihin.

45. Région de Bruxelles-Capitale esittää, että käsitettä ”jätteen haltija” on tulkittava laajasti. Käsitteeseen sisältyy kyseessä olevassa tapauksessa Texaco, koska se on vuokrannut huoltoaseman, valvonut tehokkaasti huoltoaseman toimintaa ja vähintäänkin osittain puhdistanut pilaantuneen maan. Texaco on myös jätteiden tuottaja, koska vuotaneita polttoaineita ei enää voida käyttää laillisesti hyväksi.

46. Syytetyt ja Texaco katsovat, että ennakkoratkaisupyyntö ei ulotu siihen kysymykseen, voidaanko Texaco katsoa jätteiden haltijaksi tai jätteiden tuottajaksi.

47. Niiden mielestä Texaco ei ole selvästikään tuottanut jätteitä, vaan tuotteita, nimittäin polttoaineita. Huoltoasemaa hoitava yrittäjä on yksin vastuussa siitä, että niistä on tullut jätteitä. Tuotteen alkuperäisen tuottajan ei voida katsoa olevan vastuussa, kun tuotetta ei myöhemmin käytetä sääntösten mukaisesti, vaan se muuttuu jätteeksi.

48. Haltija määrätty tosiasiallisen hallinnan perusteella. Texacolla ei ole tällaista hallintaa huoltoaseman tai niihin varastoitujen polttoaineiden suhteen. Yrittäjän huoltoasemaan liittyvän toimivallan rajoitus on seurausta siitä, että hän ei ole laitteiden omistaja eikä vuokraaja. Ylläpitoa koskevassa sopimuksessa määrätään kuitenkin nimenomaisesti, että yrittäjä on vastuussa laitteistojen huollosta ja valvonnasta. Tällä perusteella yrittäjä vastaa yksin vahingoista, jotka aiheutuvat laitteistoista. Yrittäjä on polttoainevarastojen ainoa omistaja ja vastaa niistä täysin. Texacon suorittama varastojen tarkastus ei ole sama kuin laitteistojen tekninen valvonta. Tarkastuksen tarkoitus on ainoastaan ehkäistä petoksia.

49. Komissio katsoo, että jätteiden haltija voidaan kyseessä olevassa tapauksessa määrittellä toteamalla, kuka oli polttoaineiden

haltija silloin, kun niistä tuli jätettä. Huoltoaseman hoitajasta tuli omistaja, kun hän hankki polttoaineet. Myöskään se, että Texaco on valmistanut polttoaineet, ei johda toisenlaiseen tulokseen, koska jätteet ovat kertyneet huoltoaseman hoitajan toiminnan puitteissa.

a) Käsite ”jätteen tuottaja”

51. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetaan tuottajalla jokaista, jonka toiminta tuottaa jätettä (alkuperäinen tuottaja) tai joka suorittaa esikäsittelyä, sekoittamista tai muunlaista toimintaa, jonka tuloksena kyseisen jätteen laatu tai koostumus muuttuu.

2. Kannanotto

50. Jätealaa koskevat velvollisuudet voivat kyseessä olevassa tapauksessa koskea Texacoa vain silloin, kun se voidaan katsoa jätteiden tuottajaksi tai jätteiden omistajaksi. Jätteistä annetun puitedirektiivin 8 artiklan mukaan jätteiden haltijan on annettava jätteet hyväksytyyn yrityksen käsiteltäväksi tai käsiteltävä ne itse säännösten mukaisesti. Jätteistä annetun puitedirektiivin 15 artiklassa katsotaan, että jätteen haltija vastaa ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista, kun hän antaa ne jätteenkeräilijälle tai hävitysyritykselle. Jätteen haltija ei ole jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan c alakohdan mukaan vain varsinainen haltija, vaan myös jätteen tuottaja, joka taas määritellään 1 artiklan b alakohdassa.

52. Texacoa ei voida jo sen vuoksi katsoa jätteiden tuottajaksi, että se valmistaa polttoaineita, joista tuli vahingon seurauksena jätettä. Käsite ”jätteen tuottaja” liittyy lähemmin jätteen aikaansaamiseen. Polttoaineet palavat, kun niitä käytetään säännösten mukaisesti, eikä niistä aiheudu jätettä.¹⁵ Niistä ei ole kyseessä olevassa tapauksessa tullut jätettä Texacon tuotantotoiminnan vuoksi, vaan vasta kun ne on varastoitu vahingoittuneisiin tankkausasemiin.

15 — Ks. em. asia ARCO, mainittu alavillitessä 6, tuomion 66 kohta.

53. Jätteen tuottaja on näin ollen se, joka huolehti jakelulaitteista, kun polttoaineet valuiivat niistä ulos. Ensivaikutelman mukaan jätteiden tuottaja on huoltoaseman hoitaja. Sitä, onko Texaco ollut vastuussa varastoinnista tämän käsityksen vastaisesti — kun yrittäjä ei ole huolehtinut jakelulaitteista osana omaa yritystään, vaan Texacon puolesta — voi viime kädessä arvioida vain toimivaltainen kansallinen tuomioistuin. Tällöin on tarkasteltava, kuka on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti valvonut laitteistojen varastointia ja kuntoa. Ylläpitoa koskeva sopimus ja kaikki muut asiaan liittyvät määräykset voivat antaa viitteitä tässä suhteessa. Lisäksi merkitystä on myös sillä, kuinka Texaco on tosiasiallisesti toiminut. Texaco ei tosin voi vapautua oikeudellisesta tarkastusvelvollisuudesta siten, että se ei täytä sitä käytännössä. Jos Texaco kuitenkin tosiasiallisesti valvoi säiliölaitteiden hoitamista vastoin oikeudellista asemaansa, siksi että sillä oli huoltoaseman hoitajaan nähden taloudellinen valta-asema, niin sen täytyy myös hyväksyä tästä seuraava vastuu.

54. Texaco voidaan lisäksi katsoa jätteen tuottajaksi, mikäli se on toiminnallaan aiheuttanut säiliöiden vahingoittumisen. Tältä osin voidaan ottaa huomioon Région de Bruxelles-Capitalen mainitsema säiliöiden täyttämiseksi tehty virhe. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että Texacon olisi luovuttaessaan huoltoaseman tullut havaita ja korjata mahdolliset viat, jotka ovat myöhemmin johtaneet polttoaineiden valumiseen. Myös tältä osin toimivaltaisen tuomioistui-

men on kuitenkin suoritettava itse tarvittava harkinta.

b) Käsite ”jätteen haltija”

55. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jätteen haltijaksi on katsottava jätteen tuottaja tai luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka hallussa jäte on. Mikäli Texaco ei ole jätteen tuottaja, se voi olla jätteen haltija vain silloin, kun jäte on sen hallussa.

56. Käsitettä ”hallussa” ei määritellä direktiivissä eikä yleisesti yhteisön oikeudessa. Sanan tavanomaisen merkityksen mukaan hallussa pitäminen vastaa tosiasiallista esineen hallintaa, mutta ei edellytä omistusta tai oikeudellista toimivaltaa esineeseen nähden. Jätteistä annetun puitedirektiivin 8 artiklan velvollisuudet voi täyttää kuitenkin vain silloin, kun jätteitä ei ainoastaan tosiasiallisesti pidetä hallussa, vaan niistä on oikeutettu myös huolehtimaan. Jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdassa käytettyyn ilmaisuun ”hallussa” on tämän vuoksi sisällyttävä tiukasta sanamuodosta huolimatta¹⁶ (välittömän tai

16 — Ks. julkisasiamies Mischon 20.11.2001 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-179/00, Weidacher (Kok. 2002, s. I-501, s. I-505, 76 kohta ja seuraavat kohdat), jossa hän kuvaa käsitteen ”haltija” (Besitzer; détenteur; holder) epätarkkaa käyttöä.

välillisen) tosiasiallisen hallinnan lisäksi myös oikeudellinen toimivalta määrätä jäteteestä.

57. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tarkasteltava, kuka on kunakin ajankohtana tosiasiallisesti hallinnut jätteitä. Myös tässä suhteessa hallinta on ensivaikutelman mukaan yrittäjällä, joka tapauksessa huoltoaseman sulkemiseen asti. Sitä, onko tämä vaikutelma oikea, on arvioitava olennaisesti samojen kriteerien perusteella kuin sitä kysymystä, kuka on jätteen tuottaja. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että yrittäjä on hallinnut säiliöitä Texacon lukuun eikä omaan lukuunsa jo ylläpitoa koskevan sopimuksen perusteella. Tätä puoltaa se, että — kuten Région de Bruxelles-Capitale ja Texaco esittävät — yrittäjä ei voinut ilman Texacon lupaa tehdä muutoksia kiinteistöllä.

58. On olemassa painavia syitä olettaa, että Texacosta on tullut tosiasiallinen haltija huoltoaseman sulkemisen jälkeen. Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että yrittäjä olisi ollut huoltoaseman haltija vielä hoitosopimuksen

irtisanomisen jälkeen. Texaco maksoi sitä vastoin vielä kesään 1993 asti vuokraa ja toteutti toukokuuhun 1994 asti puhdistustoimenpiteitä, jotka edellyttävät kiinteistön hallintaa.

59. Myös sitä, kenellä oli oikeus hävittää pilaantunut maa, voi arvioida ainoastaan toimivaltainen tuomioistuin. Kyseessä olevien tietojen perusteella vaikuttaa epätodennäköiseltä, että yrittäjällä olisi ollut tällainen toimivalta. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella ei voida arvioida sitä, olisiko Texaco voinut huolehtia pilaantuneesta maasta kiinteistön omistajan kanssa tehdyn vuokrasopimuksen perusteella vai oliko se ollut ainoastaan omistajan toimivallassa.

c) Välipäätelmä käsitteistä "jätteen tuottaja" ja "jätteen haltija"

60. Yhteenvetona on todettava, että jätteistä annetun puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan öljy-yhtiö, joka tuottaa polttoaineita ja myy ne yrittäjälle, joka hoitaa yhtä tämän öljy-yhtiön huoltoasemaa ylläpitoa koskevan sopimuksen perusteella, jonka mukaan yrittäjä toimii itsenäisesti ilman alisteisuussuhdetta yhtiöön nähden, katso-

- taan valuneiden polttoaineiden pilaamaan muodossa olevan jätteen haltijaksi
- kun huoltoaseman vahingot johtuvat öljy-yhtiön toiminnasta (1 artiklan c alakohta, ensimmäinen vaihtoehto — jätteen tuottaja) tai
- kun yrittäjä hoitaa huoltoasemaa kaikki oikeudelliset ja tosiasialliset seikat huomioon ottaen öljy-yhtiön lukuun, eikä omaan lukuunsa (1 artiklan c alakohta, ensimmäinen vaihtoehto — jätteen tuottaja)
- kun öljy-yhtiö on kaikki oikeudelliset ja tosiasialliset seikat huomioon ottaen jätteiden tosiasiallinen haltija ja oikeutettu huolehtimaan niistä (1 artiklan c alakohta, toinen vaihtoehto — jätteen haltija).

V Ratkaisuehdotus

61. Näillä perusteilla esitän, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Cour d'appelin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Pilaantunut maa on katsottava jätteeksi, kun haltijan velvollisuutena on kaivaa se pois pilaantumisen vuoksi. Jätteen ominaisuuksien on katsottava olevan kyseessä, kun maata ei pilaantumisen vuoksi enää voida käyttää hyväksi säännösten mukaisesti, ellei toisin näytetä.

- 2) Öljy-yhtiö, joka tuottaa polttoaineita ja myy ne yrittäjälle, joka hoitaa yhtä tämän öljy-yhtiön huoltoasemaa ylläpitoa koskevan sopimuksen perusteella, jonka mukaan yrittäjä toimii itsenäisesti ilman alisteisuussuhdetta yhtiöön nähden, katsotaan valuneiden polttoaineiden pilaannuttaman maan muodossa olevan jätteen haltijaksi
- kun yrittäjä hoitaa huoltoasemaa kaikki oikeudelliset ja tosiasialliset seikat huomioon ottaen öljy-yhtiön lukuun, eikä omaan lukuunsa (1 artiklan c alakohdan ensimmäinen vaihtoehto — jätteen tuottaja)
 - kun huoltoaseman vahingot johtuvat öljy-yhtiön toiminnasta (1 artiklan c alakohdan ensimmäinen vaihtoehto — jätteen tuottaja) tai
 - kun öljy-yhtiö on kaikki oikeudelliset ja tosiasialliset seikat huomioon ottaen jätteiden tosiasiallinen haltija ja oikeutettu huolehtimaan niistä (1 artiklan c alakohdan toinen vaihtoehto — jätteen haltija).