



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

LAILA MEDINA

esitatud 22. juunil 2022¹

Kohtuasi C-238/21

Porr Bau GmbH

versus

Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2008/98/EÜ – Artikli 3 lõige 1 – Jäätmed – Artikli 5 lõige 1 – Kõrvalsaadus – Artikli 6 lõiked 1 ja 4 – Jäätmeteks oleku lakkamine – Kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas – Korduskasutamiseks ettevalmistamine ja taaskasutamine – Vahetu kasutamine tooraine asendajana – Vormilised nõuded – Registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused

I. Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada direktiivi 2008/98² artikli 3 punktis 1 kasutatud mõistet „jäätmed“ ja tingimusi, mille alusel väljakaevatud materjalid – nimelt saastevaba kvaliteetne pinnas – lakkavad olemast jäätmed selle direktiivi artikli 6 tähenduses. Käesolev kohtuasi on järg sellistele kohtuotsustele nagu Tallinna Vesi³ ning Sappi Austria Produktion ja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“⁴, milles Euroopa Kohus tõlgendas neid sätteid vastavalt reoveesetete ja reovee suhtes.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud Porr Bau GmbH ja Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebungi (Grazi piirkonna haldusasutus, edaspidi „vastustaja“) vahelises kohtuvaidluses. See menetlus puudutab haldusotsust, milles tuvastati, et Austrias asuvalt ehitusettevõtjalt teatavate põllumajandusettevõtjate poolt põllumajanduskõlvikute tasandamiseks ja parandamiseks tellitud väljakaevatud pinnas tuleb lugeda jäätmeteks ja seega tuleb selle eest maksta tasu, kuigi kõnealune pinnas oli Austria õiguse kohaselt liigitatud kõrgeimasse kvaliteediklassi kuuluvaks materjaliks.

¹ Algkeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3).

³ 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, edaspidi „kohtuotsus Tallinna Vesi“).

⁴ 14. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Sappi Austria Produktion ja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“ (C-629/19, EU:C:2020:824, edaspidi „kohtuotsus Sappi“).

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas direktiivi 2008/98 artikliga 6, tõlgendatuna selle direktiivi eesmärges silmas pidades, on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt lakkab kvaliteetne väljakaevatud pinnas olemast jäätmed ainult siis, kui 1) seda kasutatakse vahetult tooraine asendajana ja 2) kui pinnase valdaja täidab teatavad taolised vorminõuded nagu registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused. Sissejuhatava küsimusena küsib see kohus ka seda, kas saastevaba kvaliteetne väljakaevatud pinnas, mida ehitusettevõtja tarnib põllumajanduskõlvikute saagikuse parandamiseks, on „jäätmed“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses või teise võimalusena „kõrvalsaadus“ selle direktiivi artikli 5 lõike 1 tähenduses.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

4. Direktiivi 2008/98 põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni⁵ artikli 1 kohaselt näeb see direktiiv ette „meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selliselt, et välditakse või vähendatakse jäätmete tekitamise ja käitlemise ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressurside kasutamise üldmõju ja suurendatakse sellise kasutamise tõhusust“.

5. Direktiivi 2008/98 artikli 3 „Mõisted“ punktides 1, 15 ja 16 on mõisted „jäätmed“, „taaskasutamine“ ja „korduskasutamiseks ettevalmistamine“ määratletud järgmiselt:

„1) „jäätmed“ – mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama;

[...]

15) „taaskasutamine“ – mis tahes toimingud, mille peamiseks tulemuseks on jäätmete kasutamine kasulikult otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks kasutatud teatava funktsiooni täitmiseks, või jäätmete ettevalmistamine selle funktsiooni täitmiseks kas tootmises või majanduses laiemalt. II lisas esitatakse taaskasutamistoimingute mitteammendav loetelu;

16) „korduskasutamiseks ettevalmistamine“ – kontrolliv, puhastav või parandav taaskasutamistoiming, millega jäätmeteks muutunud tooteid või tootekomponente valmistatakse ette kasutamiseks selliselt, et neid korduskasutatakse ilma mis tahes muu eeltötluseta;

[...]“.

⁵ Direktiivi 2008/98 muudeti viimati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (ELT 2018, L 150, lk 109). Selle ülevõtmisperiood lõppes 5. juulil 2020. Eelotsusetaotluses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski, et direktiivi 2008/98 põhikohtuasjas kohaldatav redaktsioon on see, mis eelnes direktiiviga 2018/851 tehtud muudatustele. Kuna Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on eelotsusetaotluse esitanud kohus ainsana pädev kindlaks määrama nende menetlustes kohaldatava õigusliku raamistiku, ei sea ma kahtluse alla tema hinnangut direktiivi 2008/98 käesolevas asjas kohaldatava redaktsiooni kohta.

6. Direktiivi 2008/98 artiklis 4 „Jäätmehierarhia“ on sätestatud:

„1. Järgnevalt esitatud jäätmehierariat kohaldatakse prioriteetide järjestuses jäätmetekke vältimist ja jäätmete käitlemist käsitlevates õigusaktides ja poliitikas:

- a) vältimine;
- b) korduskasutamiseks ettevalmistamine;
- c) ringlussevõtt;
- d) muu taaskasutamine, nt energiakasutus, ning
- e) kõrvaldamine.

[...]“.

7. Direktiivi 2008/98 artikkel 5 „Körvalsaadused“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Aine või eseme, mis on saadud sellise tootmisprotsessi tulemusel, mille esmaseks eesmärgiks ei ole antud eseme tootmine, võib ainult siis tunnistada kõrvalsaaduseks, mitte aga artikli 3 punktis 1 osutatud jäätmeteks, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a) aine või eseme edasine kasutamine on kindel;
- b) ainet või eset võib kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis antud tööstusharus üldiselt tavaks;
- c) aine või ese on toodetud tootmisprotsessi lahutamatu osana ning
- d) edasine kasutamine on seaduslik, st aine või ese vastab konkreetse kasutamise osas kõigile asjakohastele tootele esitatavatele ning keskkonna- ja tervisekaitse nõuetele ning ei avalda lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

[...]“.

8. Direktiivi 2008/98 artiklis 6 „Jäätmete lakkamise staatus“ on sätestatud:

„1. Teatavad täpsemalt määratletud jäätmed lakkavad olemast jäätmed artikli 3 punkti 1 tähenduses, kui nad on läbinud taaskasutamistoimingu, kaasa arvatud ringlussevõtt, ja vastavad konkreetsetele kriteeriumidele, mis töötatakse välja kooskõlas järgmiste tingimustega:

- a) aineid või esemeid kasutatakse tavaliselt konkreetseks otstarbeks;
- b) sellise aine või eseme jaoks on olemas turg või nõudmine;
- c) aine või ese vastab konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele ning

d) aine või eseme kasutamine ei avalda lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

Kriteeriumid peavad vajaduse korral sisaldama saasteainete piirväärtusi ning võtma arvesse aine või eseme mis tahes võimalikku negatiivset mõju keskkonnale.

[...]

4. Kui lõigetes 1 ja 2 sätestatud menetluse kohaselt ei ole ühenduse tasandil kriteeriume kehtestatud, võivad liikmesriigid kohaldatavat kohtupraktikat arvesse võttes iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas teatavad jäätmed on lakanud olemast jäätmed [...]“.

9. Direktiivi 2008/98 põhiline kohustus ja eesmärk on sätestatud artiklis 13:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda [...]“.

10. Direktiivi 2008/98 artiklis 28 „Jäätmekavad“ on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et nende pädevad ametiasutused kehtestavad vastavalt muu hulgas artiklitele 1, 4 ja 13 ühe või mitu jäätmekava.

B. Austria õigus

1. Jäätmeseadus

11. 2002. aasta föderalse jäätmeseaduse (Abfallwirtschaftsgesetz, edaspidi „jäätmeseadus“), millega võeti üle direktiiv 2008/98, asjakohased sätted on sõnastatud järgmiselt:

„Mõisted

§ 2. (1) Jäätmed on [jäätmeseaduse] tähenduses vallasasjad,

1. mille valdaja kavatseb ära visata või on ära visanud või

2. mille jäätmetena kogumine, ladustamine, vedu ja töötlemine on vajalik selleks, et vältida üldise huvi (§ 1 lõige 3) kahjustamist.

[...]

(5) [Jäätmeseaduses] kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

6. „korduskasutamiseks ettevalmistamine“ – mis tahes kontrolliv, puhastav või parandav taaskasutamistoiming, millega jäätmeteks muutunud tooteid või tootekomponente valmistatakse ette kasutamiseks selliselt, et neid korduskasutatakse ilma mis tahes muu eeltöötluseta;

[...]

Jäätmeteks oleku lakkamine

§ 5. (1) Kui lõikes 2 osutatud määruses või direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid, artikli 6 lõikes 2 osutatud rakendusaktis ei ole sätestatud teisiti, käsitatakse olemasolevaid aineid jäätmetena seni, kuni neid aineid või neist vahetult saadud aineid kasutatakse kas tooraine või esmasest toorainest saadud toodete asendajana. Korduskasutamiseks ettevalmistamisel § 2 lõike 5 punkti 6 tähenduses lakkab jäätmeteks olek selle taaskasutustoimingu lõpus.

[...]

Föderaalne jäätmekava

§ 8. (1) [Jäätmeseaduses] sätestatud eesmärkide saavutamiseks ja põhimõtete rakendamiseks koostab föderaalne põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusminister vähemalt iga kuue aasta järel föderaalse jäätmekava.

[...]“.

2. Föderaalne jäätmekava

12. Direktiivi 2008/98 artikli 28 ja jäätmeseaduse § 8 lõike 1 alusel vastu võetud Austria 2011. aasta föderaalses jäätmekavas (Bundesabfallwirtschaftsplan, edaspidi „föderaalne jäätmekava“) on sätestatud konkreetsed nõuded, mis käsitlevad jäätmete koguse, nende saasteainete ja nende kahjuliku mõju vähendamist keskkonnale ja tervisele ning jäätmete keskkonnaohutut ja majanduslikult kasulikku taaskasutamist.

3. Ohtlike ainete käitlemise tõttu saastatud ja mittekasutatavate alade puhastamise seadus

13. Austria 1989. aasta föderaalne ohtlike ainete käitlemise tõttu saastatud ja mittekasutatavate alade puhastamise seaduse (Altlastensanierungsgesetz, edaspidi „saastatud alade puhastamise seadus“) muudetud redaktsiooni § 1 kohaselt on selle seaduse eesmärk „rahastada [selle seaduse] tähenduses ohtlike ainete käitlemise tõttu saastatud alade ohutust ja taastamist“. Sealhulgas näeb § 3 ette, et pikaajalise jäätmete ladestamise korral maapinnal või maa all, mh juhul kui täidetakse ebatasast maapinda või tehakse maaparandustöid, tuleb maksta tasu, mida nimetatakse *Altlastenbetrag*'iks (tasu ohtlike ainete käitlemise tõttu saastatud ja mittekasutatava ala eest). Jäätmed on aga sellest kohustusest vabastatud, kui neid kasutatakse sisuliselt vastavalt föderaalse jäätmekava nõuetele. Saastatud alade puhastamise seaduse §-s 10 on ette nähtud ka menetlus, mille eesmärk on haldusotsusega selgitada, kas seoses saastatud aladega tasu maksmise kohustuse sisulised tingimused on täidetud.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

14. Põhikohtuasja hageja Porr Bau on Austrias asuv ehitusettevõtja. Juulis 2015 palusid teatavad kohalikud põllumajandusettevõtjad tal varustada neid väljakaevatud pinnasega ja laotada see nende kinnistutele. Põllumajandusettevõtjate sooviks oli tasandada põllumajandusmaad, parandada põllumajanduskõlvikute kvaliteeti ja suurendada sellega saagikust.

15. Kuupäeval, mil põllumajandusettevõtjad Porr Bau poole pöördusid, ei olnud kindel, et nimetatud ettevõtjal on võimalik nende soovi täita. Porr Bau tarnis nõutud materjali alles pärast asjakohase ehitusprojekti valimist ja pinnaseproovide võtmist. Sellega seoses kvalifitseeriti pinnas klassi A1, s.o föderaalsetes jäätmekavas ette nähtud kõrgeima kvaliteediklassiga väljakaevatud pinnaseks. Sellesse klassi kuuluva pinnase kasutamine on Austria õiguse kohaselt sobiv ja lubatud pinnase- ning maaparandustöödeks. Porr Baule maksti ka asjaomaste maa-alade ja kõlvikute parendamise tööde tegemise eest.

16. Porr Bau palus 4. mail 2018 saastatud alade puhastamise seaduse alusel vastustajaks oleval ametiasutusel tuvastada, et põllumajandusettevõtjatele tarnitud väljakaevatud pinnas ei kujuta endast jäätmeid. Teise võimalusena palus ta, et see pinnas vabastataks kohustusest maksta jäätmete kasutamise tasu.

17. Vastustaja leidis 14. septembril 2020, et kõnealune väljakaevatud pinnas kujutab endast jäätmeid jäätmeseaduse § 2 lõike 1 tähenduses. Nimetatud ametiasutus leidis ka, et pinnase jäätmeteks olek ei ole lakanud, peamiselt seetõttu, et ei ole järgitud teatavaid vormilisi nõudeid, mis on sätestatud föderaalsetes jäätmekavas. Seetõttu jõudis ta järeldusele, et jäätmete kasutamise tasust vabastust ei saa anda.

18. Landesverwaltungsgericht Steiermarkil (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria), kes lahendab selle otsuse peale esitatud kaebust, on kahtlusi vastustajaks oleva asutuse seisukoha suhtes.

19. Eelkõige seab eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtluse alla selle asutuse poolt kasutatud mõiste „jäätmed“ tõlgenduse ja selle kohaldamise sellise kõrgeima kvaliteediklassiga väljakaevatud saastevaba pinnase suhtes, nagu on kõne all käesolevas asjas. Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Austria õiguse kohaselt saavad väljakaevatud materjalid lakata olemast jäätmed ainult siis, kui neid on kasutatud vahetult tooraine või esmasest toorainest valmistatud toodete asendajana. See tõstatab küsimuse, kas liikmesriigi õigusnormid reguleerivad kõrgeima kvaliteediklassiga saastevaba pinnase puhul jäätmeteks oleku lakkamist rangemalt kui direktiivi 2008/98 artikkel 6. Peale selle märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Austria õigus nõuab jäätmeteks oleku lakkamiseks teatavate vormiliste nõuete, eelkõige andmete registreerimis- ja dokumenteerimiskohustuse täitmist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas kvaliteetse väljakaevatud saastevaba pinnase puhul on nende nõuete täitmise kohustus, mis ei ole tema arvates keskkonna seisukohast vajalik, vastuolus direktiivi 2008/98 artikliga 6.

20. Neil asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad, et jäätmed lakkavad olemast jäätmed vaid siis, kui jäätmeid või kasutusressursi ammendanud materjale või nendest saadud materjale kasutatakse vahetult toorainete või esmastest toorainetest saadud toodete asendamiseks või kui need on ette valmistatud korduskasutamiseks, on vastuolus [direktiivi 2008/98] artikli 6 lõikega 1?

Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt:

2. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad, et kaevetööde tulemusel tekkinud materjal saab lakata olemast jäätmed alles siis, kui seda on kasutatud toorainete või esmastest toorainetest saadud toodete asendamiseks, on vastuolus [direktiivi 2008/98] artikli 6 lõikega 1?

Juhul kui esimesele ja/või teisele küsimusele vastatakse eitavalt:

3. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et kaevetööde tulemusel tekkinud materjal ei saa lakata olemast jäätmed, kui täitmata või täielikult täitmata on vormilised kriteeriumid (eelkõige registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused), millel puudub rakendatud meetmele keskkonna seisukohast oluline mõju, kuigi on tõendatud, et kaevetööde tulemusel tekkinud materjal ei ületa konkreetse kasutusotstarbe suhtes kehtestatud piirväärtusi (kvaliteediklass), on vastuolus [direktiivi 2008/98] artikli 6 lõikega 1?“

IV. Analüüs

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma eelotsusetaotlusega sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/98 artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt lakkavad jäätmed olemast jäätmed üldjuhul üksnes siis, kui jäätmeid kasutatakse vahetult tooraine asendajana või kui need valmistatakse ette korduskasutamiseks, ning konkreetset väljakaevatud materjalide puhul ainult siis, kui väljakaevatud materjale on kasutatud vahetult tooraine asendajana ja nende valdaja on täitnud sellised vormilised nõuded nagu registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused.

22. Kõigepealt pean märkima, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb eelotsusetaotluses, kas väljakaevatud saastevaba pinnas, mis liigitatakse riigisise õiguse kohaselt kõrgeimasse kvaliteediklassi, kujutab endast jäätmeid direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 tähenduses. Nimelt põhineb direktiivi artikli 6 kohaldamine eeldusel, et aine või ese on varem liigitatud jäätmeteks. Kuigi seda konkreetset küsimust eelotsuse küsimustes sõnaselgelt ei tõstatata, analüüsin kõigepealt, kas ehitusettevõtja poolt tarnitud kvaliteetset väljakaevatud saastevaba pinnast tuleb pidada jäätmeteks sellise juhtumi konkreetsetel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Oma analüüsis käsitlen ka küsimust, mida pooled arutasid Euroopa Kohtu istungil ja mis puudutab küsimust, kas tarnitud pinnas tuleb lugeda hoopis kõrvalsaaduseks direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 tähenduses.

23. Eeldusel, et põhikohtuasjas vaidluse all olevat materjali käsitatakse jäätmetena, analüüsin seejärel kolme eelotsuse küsimust koos. Neid eelotsuse küsimusi tuleb mõista nii, et nendega palutakse Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas kõnealused riigisisesed õigusnormid on direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikega 1 kooskõlas, kui ainus võimalus taaskasutada kvaliteetset väljakaevatud saastevaba pinnast, mistõttu selle jäätmeteks olek lakkaks, on selle kasutamine tooraine asendajana ja teatavate vormiliste nõuete täitmine – nagu registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused –, mis ei näi olevat keskkonna seisukohast asjakohased.

A. Kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas: jäätmed või kõrvalsaadus

1. Direktiivi 2008/98 kohaldamisala

24. Enne kui analüüsida, kas kvaliteetset väljakaevatud saastevaba pinnast võib pidada jäätmeteks või teise võimalusena kõrvalsaaduseks direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 ja artikli 5 lõike 1 tähenduses, tuletan lühidalt meelde, et sama direktiivi artikli 2 lõike 1 punktiga c on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud ehitustegevuse käigus välja kaevatud saastamata pinnas ning muud looduslikud ained, kui on kindel, et materjali kasutatakse selle loomulikus olekus ehitamiseks kohas, kust see välja kaevati.

25. Arvestades, et eelotsusetaotluses esitatud asjaolude kohaselt on põhikohtuasjas vaidluse all olev väljakaevatud pinnas paigutatud mujale kui selle väljakaevamise kohta, ei ole see hõlmatud direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 1 punktiga c ning järelikult tuleb seda käsitada vastavalt direktiivi mõiste „jäätmed“ määratlusele ja kõrvalsaadusi käsitlevatele sätetele.⁶

2. Mõisted „jäätmed“ ja „kõrvalsaadus“

26. Direktiivi 2008/98 artikli 3 punktis 1 on mõiste „jäätmed“ määratletud kui mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata (*subjektiivsed* jäätmed) või mille valdaja on kohustatud ära viskama (*objektiivsed* jäätmed). Euroopa Kohus on tõlgendanud mõistet „jäätmed“ laialt ning ta on määratlenud asjakohased kriteeriumid selle kindlaksmääramiseks, kas ainet või eset, sealhulgas materjale, tuleb pidada jäätmeteks nimetatud sätte tähenduses.⁷

27. Eeskätt on Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikas leitud, et aine või eseme liigitamine „jäätmeteks“ selle subjektiivses tähenduses lähtub eelkõige valdaja tegevusest ja mõiste „ära viskama“ tähendusest.⁸ See mõiste ja mõiste „jäätmed“ kujutavad endast liidu õiguse mõisteid, mida ei või direktiivi 2008/98 eesmärki – vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ning keskkonnale – silmas pidades tõlgendada kitsalt.⁹

28. Euroopa Kohus on samuti rõhutanud, et selleks, et hinnata, kas aine või ese on jäätmed, tuleb arvesse võtta kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, seejuures peab arvestama direktiivi 2008/98 eesmärki ja vajadust tagada, et selle tõhusust ei kahjustataks.¹⁰

29. Nende asjaolude hulgas, mis võivad näidata, et tegemist on jäätmetega, on esiteks asjaolu, et aine või ese on tootmis- või tarbimisjääk, st toode, mida sellisena ei püütud toota.¹¹ Lisaks tuleb Euroopa Kohtu sõnul erilist tähelepanu pöörata asjaolule, et kõnealune ese või aine ei ole või enam ei ole selle valdajale vajalik, mistõttu see ese või aine kujutab endast koormat, millest valdaja soovib vabaneda.¹² Samuti ei ole aine töötlemise meetod või kasutamise viis aine liigitamisel jäätmeteks määrav. Ning lõpuks ei ole mõiste „jäätmed“ kohaldamine välistatud selliste ainete ja esemete suhtes, mida võib majanduslikult korduskasutada.¹³

⁶ Vt selle kohta direktiivi 2008/98 põhjenduse 11 lõpp.

⁷ Nende kriteeriumide hiljutist ülevaadet vt kohtuotsusest Sappi, punktid 43–53 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁸ 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁹ Kohtuotsus Sappi, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹⁰ 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹¹ 24. juuni 2008. aasta kohtuotsus Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 41).

¹² 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹³ 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

30. Ühtlasi on Euroopa Kohus oma varasemas kohtupraktikas peamiselt direktiivi 75/442¹⁴ tõlgendades välja töötanud ka mõiste „kõrvalsaadus“. See kohtupraktika on praegu kodifitseeritud direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1, mis viitab sisuliselt ainele või esemele, mida valdaja ei soovi selle korduskasutamisest saadava võimaliku rahalise eelise tõttu ära visata ja mida ei saa seetõttu pidada koormaks ja seega jäätmeteks. Euroopa Kohtu arvates ei ole põhjendatud kohaldada aine või eseme suhtes, mida valdaja kavatseb kasutada või turustada talle majanduslikult soodsatel tingimustel, hilisemas taaskasutamisprotsessis rangeid nõudeid, mis on sätestatud direktiivis 2008/98 keskkonna ja inimeste tervise kaitseks.¹⁵

3. Põllumajanduskõlvikute tasandamiseks ja parandamiseks soovitud kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas

31. Loomulikult peab eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes on ainsana pädev hindama tema menetluses oleva kohtuasja faktilisi asjaolusid, kontrollima eespool viidatud kohtupraktikat silmas pidades, kas väljakaevatud materjali, see tähendab kvaliteetse saastevaba pinnase valdaja kavatseb selle ära visata, millisel juhul tekivad jäätmed, või kasutada neid majanduslikult soodsatel tingimustel, millisel juhul tekib kõrvalsaadus.¹⁶ Seetõttu paluksin Euroopa Kohtul anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule järgmised juhised tema menetluses oleva vaidluse lahendamiseks. Need juhised põhinevad konkreetsetel asjaoludel, mida ei tohi jätta tähelepanuta sellisel juhul nagu põhikohtuasjas.

a) Kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas kui jäätmed

32. Kõigepealt tahaksin märkida, et Austria valitsuse sõnul põhineb vastustajaks oleva ametiasutuse otsus, milles järeldatakse, et kõnealune väljakaevatud pinnas kujutab endast jäätmeid, Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) kohtupraktikal, mis käsitleb mõistet „jäätmed“ jäätmeseaduse § 2 lõike 1 tähenduses.¹⁷ Nimetatud kohus on seisukohal, et kui ehitustegevuse käigus saadakse kaeve- või lammutustööde tulemusel materjale, on arendaja peamine eesmärk tavaliselt projekt lõpule viia nii, et nimetatud materjalid seda ei takistaks. Seetõttu eemaldatakse need ehitusobjektilt eesmärgiga need ära visata.

33. Nõustun, et Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) kehtestatud standardit, mida on nüüd vaidlustatud otsuses järgitud, võib üldjuhul kasutada selleks, et teha kindlaks, kas ehitustegevuse käigus väljakaevatud materjale tuleb pidada jäätmeteks. Siiski, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 28, eeldab jäätmeteks oleku hindamine direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 tähenduses Euroopa Kohtu praktika kohaselt konkreetse juhtumi kõigi asjaolude arvessevõtmist.¹⁸ See tähendab, et selle üldreegli kohaldamiseks ei tohi tähelepanuta jätta asjaolusid, mis iseloomustavad jäätmete valdaja konkreetset kavatsust.

34. Ma leian vastupidi Austria valitsuse ja komisjoni seisukohale, et käesolevas põhikohtuasjas esinevad faktilised asjaolud, mis väärivad, et neid võetaks arvesse ehitusettevõtja konkreetse kavatsuse hindamisel seoses tema poolt varem väljakaevatud materjali edasise kasutamisega.

¹⁴ Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), mida on hiljem muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT 1991, L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3) ning mis on konsolideeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiviga 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9).

¹⁵ 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶ Kohtuotsus Sappi, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹⁷ Jäätmeseaduse § 2 lõikega 1 on Austria õigusesse üle võetud direktiivi 2008/98 artikli 3 lõige 1.

¹⁸ Vt nt 1. märtsi 2007. aasta kohtuotsus KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123, punkt 64).

Need asjaolud võivad hõlmata näiteks eelnevat nõudlust materjali väljakaevamiseks kohalike ettevõtjate poolt, kui seda materjali on võimalik pärast hoolikat valimist ja kvaliteediproovide võtmist turustada. Sisuliselt ei saa välistada, et ehitusettevõtja võib selle asemel, et pidada väljakaevatud materjali äraviskamist vajavaks jäägiks või koormaks, otsida viise oma tegevusest tulu saamiseks, eriti kui kõnealune materjal liigitatakse saastevaba pinnase kõrgeimasse kvaliteediklassi kuuluvaks.

35. Käesolev kohtuasi näitab, kuidas ehitusettevõtja võib pigem mitte soovida ära visata varem väljakaevatud materjali, vaid kasutada seda majanduslikult soodsatel tingimustel. Sellele viitab asjaolu, et kõigepealt pöördus kohalike põllumajandusettevõtjate rühm Porr Bau poole, et vedada väljakaevatud pinnas nende kinnistutele põllumajanduskõlvikute tasandamiseks ja parandamiseks. Kuigi ajal, mil põllumajandusettevõtjad Porr Bau poole pöördusid, ei olnud kindel, et nimetatud ettevõtja suudab nende nõudlust rahuldada, julgustas põllumajandusettevõtjate pöördumine teda valima sobivat ehitusprojekti ja võtma pinnaseproove. Lisaks on eelotsusetaotluses märgitud, et pinnase kvaliteeti kontrolliti ja seejärel liigitati see kvaliteetseks saastevabaks materjaliks, mis on Austria õiguse kohaselt sobiv ja lubatud maa tasandamiseks ning kvaliteedi parandamiseks. Põllumajandusettevõtjate soovil Porr Baule ka maksti asjaomaste maa ja põllumajanduskõlvikute parandamise tööde eest.

36. Seetõttu on raske järeldada, et sellistel asjaoludel nagu käesolevas põhikohtuasjas on ehitusettevõtja sooviks ära visata väljakaevatud pinnas, mis on hoolikalt välja valitud, kvaliteedikontrolli läbinud ja kvaliteetse saastevaba materjalina tarnitud, et vastata seda materjali vajavate kohalike ettevõtjate konkreetsele soovile. Samuti leian, et ei saa eeldada, et ehitusettevõtja kogu väljakaevatud pinnas tuleb vaikimisi ära visata. Nimelt ei saa välistada, et seda materjali võidakse kasutada sellesama ehitusprojekti raames, mis, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 24, jätkaks selle direktiivi 2008/98 kohaldamisalast välja.

37. Eeltoodud kaalutlusi arvestades peaks Euroopa Kohus minu arvates asuma pigem seisukohale – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu teostatavast kontrollist ei tulene teisiti –, et kvaliteetset väljakaevatud saastevaba pinnast ei saa sellisel juhul nagu käesolev pidada jäätmeteks direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 tähenduses.

b) Väljakaevatud pinnas kui kõrvalsaadus

38. Seevastu nähtub asja põhjalikumal analüüsimisel kooskõlas Porr Bau kirjalike seisukohtadega, et põhikohtuasjas vaidluse all olev pinnas võib vastata direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1 kõrvalsaadusele kehtestatud nõuetele.

39. Osutan sellega seoses tõigale, et direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 kohaselt võib ainet või eset, mis on saadud sellise tootmisprotsessi tulemusel, mille esmaseks eesmärgiks ei ole antud eseme tootmine, pidada mitte jäätmeteks, vaid kõrvalsaaduseks. Selleks peab nimetatud sätte kohaselt olema täidetud neli tingimust, nimelt 1) aine või eseme edasine kasutamine on kindel; 2) ainet või eset võib kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis antud tööstusharus üldiselt tavaks; 3) aine või ese on toodetud tootmisprotsessi lahutamatu osana ja 4) edasine kasutamine on seaduslik. Analüüsin kõiki neid aspekte lühidalt Euroopa Kohtu toimikust nähtuva teabe alusel.

(1) Kõrvalsaaduse määratlus

40. Kõigepealt, mis puudutab küsimust, kas väljakaevatud pinnast võib pidada „aine[ks] või eseme[ks], mis on saadud sellise tootmisprotsessi tulemusel, mille esmaseks eesmärgiks ei ole antud eseme tootmine“ direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 esimese lõigu tähenduses, siis on vaja pidada silmas asjaolu, et Euroopa Kohus on oma väljakujunenud praktikas leidnud, et „materjali või toorainet, mis on saadud [...] eraldamise või tootmisprotsessi tulemusena“, võib käsitada kõrvalsaadusena, mitte jäägina.¹⁹ Nagu juba märgitud, töötatigi just selles kohtupraktikas välja mõiste „kõrvalsaadus“ määratlus, mis hiljem kodifitseeriti direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1, kasutades terminite „eraldamine või tootmisprotsess“ (inglise keeles *extraction or manufacturing process*) asemel terminit „tootmisprotsess“ (inglise keeles *production process*).

41. Leian, et vastupidi Austria valitsuse seisukohtades sisuliselt kaitstavale väitele ei toeta ükski argument arvamust, et liidu seadusandja soovis Euroopa Kohtu praktika kodifitseerimisel terminit „tootmisprotsess“ kasutades piirata kõrvalsaaduste arvessevõtmist tööstuslikust tootmisest pärinevate teiste toodetega. Vastupidi, mõistet „tootmisprotsess“ on majandusteadlased tavaliselt määratletud protsessina, kus tootmisega seotud faktorid, nimelt kapital, töö, tehnoloogia ja maa (sisendid), muudetakse kaupadeks ja teenusteks (väljund).²⁰ Maa võib seega olla tootmisprotsessi esemeks, mis tähendab, et selle ümberkujundamisel saadud kõrvalsaadust, sealhulgas väljakaevatud pinnast, tuleks käsitada mõiste „kõrvalsaadus“ alla kuuluvana, kui see vastab direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1 sätestatud täiendavatele tingimustele.

42. Sellega seoses sooviksin juhtida Euroopa Kohtu tähelepanu kohtuotsusele Brady.²¹ Euroopa Kohus otsustas selles kohtuotsuses direktiivi 75/442 tõlgendades, et põllumajandusettevõtetes toodetud ja teistele põllumajandusettevõtjatele väetisena taaskasutamiseks müüdnud läga võib pidada kõrvalsaaduseks. See tõendab, et isegi enne direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 vastuvõtmist on Euroopa Kohus tunnustanud kõrvalsaadustena väljundeid, mis tekivad ümberkujundamise tulemusel majandustegevuses, mis ei toimu tingimata tööstuslikus kontekstis. Sellest lähtudes soovitan Euroopa Kohtul tõlgendada mõistet „tootmisprotsess“ nii, et see mitte ainult ei vasta selle mõiste tavalisele tähendusele, vaid järgib ka mõiste „kõrvalsaadus“ käsitlust Euroopa Kohtu praktikas enne direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 vastuvõtmist.

(2) Edasine kasutamine on piisavalt kindel

43. Mis puudutab tingimust, mille kohaselt peab asjaomase aine või eseme edasine kasutamine olema kindel, siis on selles osas piisavalt määrav, ilma et see piiraks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavat konkreetset kontrolli, et enne põhikohtuasjas vaidluse all oleva pinnase väljakaevamist esitasid kohalikud ettevõtjad sõnaselge soovi selle materjali tarnimiseks. See soov tõi hiljem kaasa kohustuse soovitud pinnase üleandmiseks koos kokkuleppega, mille kohaselt ehitusettevõtja teeb sama materjaliga asjaomase põllumajandusmaa tasandamiseks ja parandamiseks vajalikud tööd. Kuigi kuupäeval, mil põllumajandusettevõtjad esmalt Porr Bau

¹⁹ Vt eelkõige kohtuotsus Sappi, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika.

²⁰ Klassikalises majandusteaduses on väljakaevatud materjal liigitatud maast saadavaks kõrvalsaaduseks. Vt mh Pearce, D. W., *Macmillan dictionary of Modern Economics*, London, Macmillan Education UK, lk 311–320. Vt ka konkreetse näitena Environmental Protection Agency of Ireland, *Guidance on Soil and Stone By-products*, juuni 2019, kättesaadav https://www.epa.ie/publications/licensing-permitting/waste/Guidance_on_Soil_and_Stone_By_Product.pdf.

²¹ Vt 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 60).

poole pöördusid, ei olnud kindel, et nimetatud ettevõtja suudab nende soovi täita, ei tähenda see Euroopa Kohtu praktikat arvestades, et kõnealuse väljakaevatud pinnase edasine kasutamine ei olnud kindel.²² Kindluse nõue näib olevat täidetud käesoleva asja piisavalt varases etapis.

44. Viidatud kohtuotsuses Brady pani Euroopa Kohus paika kasulikud kriteeriumid, et täpsemalt hinnata, kas sellise materjali edasine kasutamine, mis on mõeldud põllumajandusmaale laotamiseks, nagu vaidlusalune väljakaevatud pinnas, on piisavalt kindel. Näiteks juba viidatud kohtuotsuses Brady välja töötatud nõuded olid järgmised:

- esiteks peavad põllumajandusettevõtjate maatükid, millele materjali tarnitakse, olema algusest peale nõuetekohaselt kindlaksmääratud;²³
- teiseks peab materjal – ja tarnitavad kogused – olema tõepoolest mõeldud selliseks kasutuseks ja rangelt piiratud konkreetse kasutusotstarbe vajadustega;²⁴
- kolmandaks tuleb asjaomase materjali tarnet tegelikult kasutada või turustada tingimustel, mis on selle omanikule majanduslikult soodsad;
- neljandaks on juhul, kui vaidlusalust materjali ei tarnita kohe, kohustus kasutada sobivat ja piisavat ladustamist, et säilitada pinnast ladustamisaja jooksul; lisaks ei tohi taoline ladustamisaeg ületada seda, mis on vajalik ettevõtjale tema lepinguliste kohustuste täitmiseks.²⁵

45. Minu arvates peaks Euroopa Kohus kaaluma kohtuasjas Brady materjali edasise kasutamise kohta seoses selle põllumajandusmaale laotamisega välja töötatud nõuete kohaldamist sellisele väljakaevatud pinnase juhtumile, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas. See aitaks täpsemalt hinnata, kas kõnealuse materjali edasine kasutamine on piisavalt kindel direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punkti a tähenduses. Juhiksin tähelepanu sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt eelotsusetaotluses esitatud teabest ilmneb, et kolm esimest tingimust on põhikohtuasjas täidetud. Seevastu ei sisalda eelotsusetaotlus mingit teavet selle kohta, kas põhikohtuasjas vaidluse all olev väljakaevatud pinnas tarniti kohe või mitte, mis tõstatab küsimuse, kas selle materjali ladustamisega seotud nõue on üldse kohaldatav. Igal juhul pean veel kord rõhutama, et selle hindamise peab läbi viima eelotsusetaotluse esitanud kohus ja tegema kokkuvõttes kindlaks, kas direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punktis a sätestatud tingimust tuleb pidada täidetuks.

(3) Edasist töötlemist ei toimu ja tegemist on tootmisprotsessi lahutamatu osaga

46. Mis puudutab direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punktides b ja c sätestatud tingimusi, mille kohaselt tuleb ainet või eset kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis antud tööstusharus üldiselt tavaks, ning aine või ese peab olema toodetud tootmisprotsessi lahutamatu osana, siis leian, et on selge, et maa tasandamiseks tarnitud väljakaevatud pinnas ei vaja enne selle edasist kasutamist töötlemist. See kehtib seda enam, kui – nagu juba korduvalt mainitud – väljakaevatud pinnas on läbinud kvaliteedikontrolli, mis kinnitab, et tegemist on kvaliteetse saastevaba materjaliga, mida sellisena riigisisises õiguses tunnustatakse.²⁶

²² Vt 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 48).

²³ *Ibid.*, punkt 53.

²⁴ *Ibid.*, punktid 52, 53 ja 56.

²⁵ *Ibid.*, punktid 55 ja 56.

²⁶ Nagu Porr Bau oma seisukohtades selgitab, ilma et teised pooled oleksid selle Euroopa Kohtus ümber lükanud, oli tarnitud pinnas rikkumata, mis võeti ühelt põllumajandusmaalt ja tarniti otse teisele identsle põllumajandusmaale.

47. Lisaks olen juba käesoleva ettepaneku punktides 41 ja 42 märkinud, et direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 esimeses lõigus kasutatud mõistet „tootmisprotsess“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab majanduslikku ümberkujundamist, mis läheb kaugemale üksnes tööstuslikus kontekstis toimuvast. Käesolevas asjas on oluline mõista, et väljakaevatud pinnas on maad ümberkujundava ehitamise kui majandustegevuse tavapärasest etappidest ühe esimese vältimatu tulemus. Seetõttu tuleb väljakaevatud pinnast minu arvates pidada tootmisprotsessi lahutamatuks osaks direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punkti c tähenduses.

48. Viimaks pean oluliseks, et Euroopa Kohus läheneks paindlikult ka sellele, kui korrapäraselt ettevõtja teatavat kõrvalsaadust sellisena tarnib, mis ei ole direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1 sõnaselgelt sätestatud tingimus. Isegi kui teatavat materjali ei pakuta kõrvalsaadusena korrapäraselt – nagu see võib olla Porr Bau ja põhikohtuasjas kõne all oleva väljakaevatud pinnase puhul –, ei tohiks see viia järelduseni, et selle materjali tarnimine ei või kasvada ja muutuda korrapärasemaks tegevuseks, kui selle tulemusel saab ettevõtja majanduslikku kasu.

(4) Edasine seaduslik kasutamine

49. Lõpuks, mis puudutab tingimust, et asjaomase aine või eseme edasine kasutamine peab olema seaduslik, siis nõuab direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punkt d eelkõige, et aine või ese vastaks konkreetse kasutamise osas kõigile asjakohasele tootele esitatavatele ning keskkonna- ja tervisekaitse nõuetele ega avaldaks lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

50. Sellega seoses olen juba märkinud, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teabe kohaselt liigitati põhikohtuasjas käsitletav pinnas enne selle korduskasutamist läbi viidud kvaliteedi analüüsi tulemusel kõige kõrgema kvaliteediga väljakaevatud saastevabade materjalide hulka, nagu need on määratletud Austria õiguses, eelkõige föderaalses jäätmekavas. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 12, on selles jäätmekavas sätestatud konkreetsed nõuded jäätmete ja nende saasteainete koguste ning keskkonnale ja tervisele avaldatava kahjuliku mõju vähendamiseks. Samuti on selles märgitud, et saastevaba ja kvaliteetse pinnase kasutamine on sobiv ning lubatud maa tasandamiseks ja parandamiseks.

51. Seega näib, et kuna põhikohtuasjas kõne all oleva väljakaevatud pinnase liigitus näitab nii selle saastevaba seisundit kui ka selle sobivust maa tasandamise konkreetseks otstarbeks, siis tuleks ka neljandat tingimust pidada sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas täidetuks.

c) Viimane märkus

52. Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidavast kontrollist ei tulene teisiti, ei kavatse ehitusettevõtja, kes on pinnase hoolikalt välja valinud, kontrollinud selle kvaliteeti ja tarnib seda kvaliteetse saastevaba materjalina, et vastata seda materjali vajavate kohalike ettevõtjate konkreetsele soovile, seda ära visata, vaid püüab seda pigem kasutada tema jaoks soodsatel tingimustel. Seega ei saa kõnealust väljakaevatud pinnast käesoleva juhtumi konkreetsetel asjaoludel pidada jäätmeteks direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 tähenduses.

53. Leian hoopis, et direktiivi 2008/98 artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas, mida tarnitakse kohalike ettevõtjate konkreetse soovi täitmiseks pärast selle pinnase valimist ja kvaliteedikontrolli, on kõrvalsaadus, kui nimetatud artiklis ette nähtud tingimused on täidetud vastavalt käesoleva ettepaneku eelmistes punktides esitatud juhiste.

B. Jäätmeteks oleku lakkamine

54. Minu eeltoodud analüüs välistab vajaduse analüüsida eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolme küsimust direktiivi 2008/98 artikli 6 tõlgendamise kohta. Kui aga Euroopa Kohus peaks otsustama mitte järgida järeldust, et põhikohtuasjas vaidluse all olevat väljakaevatud pinnast tuleb pidada kõrvalsaaduseks, vaid loeb selle hoopis jäätmeteks, esitan ma allpool oma analüüsi nende kolme küsimuse kohta.

1. Direktiivi 2008/98 artikkel 6 ja Euroopa Kohtu praktika

55. Direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 1 käesoleva menetluse suhtes kohaldatava redaktsiooni²⁷ kohaselt lakkavad teatavad täpsemalt määratletud jäätmed olemast jäätmed artikli 3 punkti 1 tähenduses, kui nad on läbinud mõne taaskasutamistoimingu, kaasa arvatud ringlussevõtt.

56. Selle sätte kohaselt peab jäätmeteks oleku lakkamine vastama ka konkreetsetele kriteeriumidele, mis on välja töötatud kooskõlas järgmiste tingimustega: esiteks peab kõnealust ainet või eset tavaliselt kasutatama konkreetseks otstarbeks; teiseks peab sellise aine või eseme jaoks olema olemas turg või nõudmine; kolmandaks peab aine või ese vastama konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele ning neljandaks ei tohi aine või eseme kasutamine avaldada lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimeste tervisele.

57. Direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 2 kohaselt määratleb jäätmeteks oleku lakkamist võimaldavad konkreetsed kriteeriumid eelkõige Euroopa Komisjon. Liidu tasandil vastu võetud rakendusaktide puudumisel lubab direktiivi 2008/98 artikli 6 lõige 4 liikmesriikidel siiski iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas teatavad jäätmed on lakanud olemast jäätmed.

58. Samuti tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, eelkõige kohtuotsusest Tallinna Vesi, et liidu seadusandja ei ole täpsustanud nende meetmete täpset laadi, mis on seotud aine või eseme jäätmeteks oleku lakkamisega.²⁸ Liikmesriigid võivad seega vastu võtta üldkohaldatavaid riigisiseseid õigusakte, millega nähakse teatavate jäätmeliikide puhul ette jäätmeteks oleku lakkamine.²⁹ Teise võimalusena võivad liikmesriigid võtta vastu üksikotsuseid, eelkõige jäätmeteks klassifitseeritud aine või eseme valdaja esitatud taotluste alusel.³⁰ Liikmesriikidel on Euroopa Kohtu praktika kohaselt isegi õigus asuda seisukohale, et teatud jäätmed ei saa lakata olemast jäätmed, ja jätta vastu võtmata regulatsioon, mis käsitleb nende jäätmeteks oleku lakkamist.³¹

²⁷ Vt käesoleva ettepaneku 5. joonealune märkus.

²⁸ Kohtuotsus Tallinna Vesi, punkt 22.

²⁹ *Ibid.*, punktid 23 ja 25.

³⁰ *Ibid.*, punkt 24.

³¹ *Ibid.*, punkt 26.

59. Neis kolmes kontekstis peavad liikmesriigid siiski tagama, et nende riigisisised õigusnormid – või asjaolu, et neid norme ei ole kehtestatud – ei kujuta endast takistust direktiivis 2008/98 seatud eesmärkide saavutamisele. Euroopa Kohtu sõnul on nendeks eesmärkideks jäätmehierarhia kohaldamise soodustamine, mis on ette nähtud selle direktiivi artiklis 4, ning – tulenevalt selle põhjendustest 8 ja 29 – jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise edendamine loodusressursside kaitsmise eesmärgil ning ringmajandusele ülemineku võimaldamine.³² Lisaks peavad direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 4 alusel võetud meetmed tagama selle direktiivi artikli 6 lõike 1 punktidega a–d seatud tingimuste täitmise ning eelkõige võtma arvesse aine või eseme kõikvõimalikku kahjulikku mõju keskkonnale ja inimese tervisele.³³

2. Väljakaevatud saastevaba kvaliteetse pinnase jäätmeteks oleku lakkamine

60. Käesolevas asjas ei ole poolte vahel vaidlust selles, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kooskõlas jäätmeseaduse § 5 lõikega 1 põhikohtuasjas kindlaks tegema, millal Porr Bau poolt kohalikele põllumajandusettevõtjatele tarnitud kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas lakkas olemast jäätmed. Vastus sellele küsimusele on väga asjakohane, kuna jäätmete ladestamise tasu maksmine vastavalt saastatud alade puhastamise seadusele sõltub selle hetke kindlaksmääramisest, millal võib selle materjali jäätmeteks olek lakata.³⁴

a) Riigisisised õigusnormid ja kohaldatav kohtupraktika

61. Jäätmeseaduse § 5 lõige 1 sätestab sisuliselt, et jäätmetest saadud ained või esemed ei lakka olemast jäätmed enne, kui neid kasutatakse vahetult tooraine või esmasest toorainest saadud toodete asendajana või kui nende korduskasutamiseks ettevalmistamine on lõpule viidud.

62. See jäätmeseaduse säte ei ole siiski tervikuna kohaldatav väljakaevatud materjalidele. Eelotsusetaotluse andmeil, mida ka Austria valitsus kinnitab,³⁵ loetakse väljakaevatud materjalide jäätmeteks olek lakanuks alles siis, kui neid on kasutatud vahetult tooraine või esmasest toorainest saadud toodete asendajana. Seega ei ole taaskasutamine korduskasutamiseks ettevalmistamise teel nende puhul võimalik selle otsuse tulemusel, mis Austria võttis vastu kaalutlusruumi alusel, mis on direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikega 4 liikmesriikidele lubatud. Lisaks tuleb selleks, et väljakaevatud materjalid lakkaksid olemast jäätmed, täita föderaalse jäätmekava kohaselt taolisi vormilisi nõudeid nagu registreerimise või dokumenteerimise kohustus.

63. Käesoleva vaidluse põhjuseks on peamiselt poolte erimeelsus küsimuses, millal tuleb põhikohtuasjas vaidluse all olevat väljakaevatud pinnast pidada taaskasutamistoimingu läbinuks, nagu nõuab direktiivi 2008/98 artikli 6 lõige 1. Porr Bau leiab nimelt, et selle materjali kvaliteedikontroll selle kõrgeima saastevaba kvaliteediklassi kindlaksmääramiseks kujutab endast „korduskasutamiseks ettevalmistamist“ ja seega taaskasutamist. Ta on samamoodi nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses seisukohal, et seda võimalust piirav riigisisene säte oleks vastuolus direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikega 1. Austria valitsus väidab

³² *Ibid.*, punktid 23 ja 27.

³³ *Ibid.*, punkt 23. Vt selle kohta ka direktiivi 2008/98 artikkel 13.

³⁴ Austria valitsus selgitab siinkohal, et vastavalt Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) praktikale jäävad jäätmeteks peetavad väljakaevatud materjalid jäätmeteks isegi siis, kui neid kasutatakse maaparanduseks. See tähendab, et isegi kui need materjalid lakkavad olemast jäätmed selle konkreetse kasutuse tulemusel, ei mõjuta see kohustust maksta tasu vastavalt saastatud alade puhastamise seadusele.

³⁵ Vt selle kohta jäätmeseaduse põhjendused.

seevastu, et väljakaevatud pinnase kvaliteedikontrolli ei saa kvalifitseerida „korduskasutamiseks ettevalmistamise“ toiminguks. Järelikult ei saa kõnealust materjali lugeda taaskasutatuks enne, kui seda kasutatakse põllumajandusmaa tasandamiseks ja põllumajanduskõlvikute parandamiseks.

64. Sellega seoses pean esiteks märkima, et direktiivi 2008/98 põhjenduse 22 kohaselt võib jäätmeteks oleku lakkamiseks rakendada „nii lihtsat taaskasutamistoimingut nagu jäätmete kontrollimine, et teha kindlaks, kas need vastavad asjakohastele kriteeriumidele“.

65. Sellele põhjendusele on antud konkreetne väljendus direktiivi 2008/98 artikli 3 punktis 16, milles „korduskasutamiseks ettevalmistamine“ on formaalselt määratletud kui „kontrolliv, puhastav või parandav“ taaskasutamistoiming, millega jäätmeteks muutunud tooteid või tootekomponente valmistatakse ette kasutamiseks selliselt, et neid korduskasutatakse ilma mis tahes muu eeltöötluseta.³⁶ Samas sättes on „korduskasutamiseks ettevalmistamise“ toimingud sõnaselgelt määratletud taaskasutamisenä. Seega tuleb asuda seisukohale, et jäätmed, mis läbivad sellise „korduskasutamiseks ettevalmistamise“ toimingu, vastavad direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 sätestatud esimesele jäätmeteks oleku lakkamise tingimusele.

66. Samuti väärrib märkimist, et direktiivi 2008/98 artikkel 4, milles on määratletud jäätmealastes õigusaktides ja jäätmepoliitikas kohaldatav hierarhia, asetab „korduskasutamiseks ettevalmistamise“ jäätmekäitluse prioriteetide järjekorras teisele kohale kohe pärast jäätmetekke vältimist.

67. Teiseks, selleks, et jäätmed lakkaksid olemast jäätmed, ei pea need läbima üksnes sellist taaskasutamisprotsessi nagu eespool mainitud kontroll. Teatavate jäätmete staatuse muutmiseks on eelkõige vaja tagada, et kõnealune toode ei oleks kahjulik.³⁷ Nii on see seda enam – nagu Euroopa Kohus on hiljuti märkinud –, et jäätmeteks oleku lakkamine lõpetab jäätmeid käsitlevate õigusnormidega tagatud kaitse, mis puudutab keskkonda ja inimese tervist.³⁸ See on põhjus, miks jäätmete taaskasutamisel tuleb tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase³⁹ ning miks konkreetne taaskasutamistoiming peab tagama direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimuste täieliku järgimise.

68. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kontrollida, kas direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikega 1, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, on kooskõlas riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt lakkab kvaliteetne saastevaba pinnas olemast jäätmed ainult juhul, kui seda on kasutatud tooraine asendajana, ja pärast seda, kui on täidetud teatavad vormilised nõuded, mitte aga siis, kui selle saastevaba olek ja kõrgeim kvaliteediklass on kindlaks määratud.

b) Kvaliteedikontroll kui taaskasutamine

69. Ühest küljest leian, et on piisavalt selge, et analüüs, mis võimaldab kindlaks teha väljakaevatud pinnasematerjalide kvaliteedi ja saastevaba oleku, on vormiliselt sobiv, et seda saaks pidada „kontrollitoiminguks“, mis kuuluks seega direktiivi 2008/98 artikli 3 punktis 16 määratletud mõiste „korduskasutamiseks ettevalmistamine“ alla. Austria valitsus väidab, et seda liiki toiming hõlmab selle sätte kohaselt üksnes „tooteid või tootekomponente“ ning et käesoleva kohtuasja

³⁶ See säte on Austria õigusesse täpselt samas sõnastuses üle võetud, eelkõige jäätmeseaduse § 2 lõike 5 punktis 6.

³⁷ Kohtuotsus Tallinna Vesi, punkt 23.

³⁸ Kohtuotsus Tallinna Vesi, punkt 23.

³⁹ Kohtuotsus Sappi, punkt 66.

esemeks olevaid väljakaevatud pinnasematerjale ei saa sellisena kvalifitseerida. Selle argumendiga ei saa siiski nõustuda samasugustel põhjustel, nagu on esitatud käesoleva ettepaneku punktides 41 ja 42, milles soovitatakse Euroopa Kohtul lugeda sellised pinnast muutvad tegevused nagu ehitustööd tootmisprotsessiks ja väljakaevatud pinnast seega selle tegevuse tulemuseks. Väljakaevatud pinnas võib niisiis kuuluda korduskasutamiseks ettevalmistamise toiminguga alla.

70. Teisest küljest on aga kindlasti liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata, vajaduse korral teadusliku ja tehnilise analüüsi põhjal,⁴⁰ kas väljakaevatud pinnase kvaliteedi ja saastuse kontroll on sobiv välistamiseks mis tahes kahju keskkonnale ja inimeste tervisele ning samuti sobiv selleks, et teha kindlaks, kas on täidetud direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud tingimused, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 56. Eesmärk peaks olema tagada, et väljakaevatud pinnas ei kujuta endast potentsiaalselt suuremat riski kui võrreldav konkreetseks kasutuseks ette nähtud tooraine.

71. Mis puudutab neid tingimusi, siis eelotsusetaotluses tuvastatud asjaolusid arvestades näib see olevat nii põhikohtuasjas. Selles eelotsusetaotluses on esiteks märgitud, et enne väljakaevamist tuvastati, et kvaliteetset saastevaba pinnast kasutatakse konkreetset eesmärgil, nimelt põllumajandusmaa tasandamiseks ja parandamiseks. Teiseks oli käesoleval juhul olemas konkreetne nõudlus väljakaevatud pinnase järele eelkõige põllumajandusettevõtjate poolt, kes pöördusid kvaliteetse saastevaba pinnase valdaja poole just sel eesmärgil. Kolmandaks on eelotsusetaotluses lisatud, et väljakaevatud pinnas vastas põllumajandusmaa tasandamise ja parandamise tehnilistele nõuetele ja standarditele ning asjakohastele õigusaktidele ja standarditele, mis on eelotsusetaotluse kohaselt tõendatud. Neljandaks, võttes arvesse väljakaevatud pinnase kvaliteeti, ei too aine või eseme kasutamine föderaalse jäätmekava kohaselt kaasa üldist kahjulikku mõju keskkonnale ega inimeste tervisele. Tuletan sellega seoses meelde, et eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib eelotsusetaotluses sõnaselgelt, et põhikohtuasjas kõne all olev väljakaevatud pinnas jäi selgelt allapoole Austria föderaalset jäätmekavas konkreetset maa tasandamise ja parandamise suhtes kindlaks määratud saastuse piirväärtusi.

72. Tahaksin rõhutada, et direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 16 ja artikli 6 selline tõlgendus, mis annab jäätmeteks oleku lakkamise staatuse väljakaevatud pinnasele, mida on kontrollitud ja mis on riigisisese õiguse kohaselt liigitatud kõrgeima kvaliteediga materjaliklassi, tagab, et direktiivi 2008/98 soovitatavat toimet ei kahjustata, nagu nõuab käesoleva ettepaneku punktis 59 viidatud kohtupraktika, mis sisuliselt nõuab, et liikmesriigid tunnistaksid, et jäätmeteks olek on lakanud nende ainete või esemete puhul, mille puhul aitab see kaasa direktiivi 2008/98 eesmärkide saavutamisele.

73. Kvaliteetse väljakaevatud pinnase kasutamine põllumajandusmaa tasandamiseks ja parandamiseks võimaldab järgida direktiivi 2008/98 artiklis 4 määratletud jäätmehierarhiat ning eelkõige julgustada jäätmeid taaskasutama, et säilitada loodusvarasid ja edendada ringmajanduse arengut.

74. Pealegi, nagu väidab Porr Bau, et kui kvaliteetseks liigitatud väljakaevatud saastevaba materjali puhul ei oldaks kvaliteedikontrolli tulemusel seisukohal, et selle jäätmeteks olek on lakanud, oleks pidanud kõnealuse pinnase, mida tänu selle omadustele saab kasutada põllumajandusmaade parandamiseks, ladestama prügilasse kooskõlas direktiivis 2008/98 ja Austria riigisisestes õigusnormides sätestatud kohustustega. See tooks kaasa mitte ainult prügila mahutavuse võimaliku vähenemise, vaid ka selle pinnase saastumise ning seda ei saaks enam kasulikul otstarbel

⁴⁰ Kohtuotsus Sappi, punkt 67.

kasutada. Lisaks, selle asemel, et rakendada jäätmehierarhiat ja julgustada jäätmete taaskasutamist loodusvarade kaitseks, nagu juba märgitud, on selliste jäätmete valdaja kohustatud Austria õiguse kohaselt maksma saastatud alade eest tasu, mis vastaks „saastaja maksab“ põhimõttele, mis direktiivi 2008/98 põhjenduste 1 ja 26 kohaselt on Euroopa keskkonnaõiguse ja -poliitika juhtpõhimõte.

75. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et kui lugeda, et väljakaevatud pinnas on lakanud olemast jäätmed pärast seda, kui seda on kontrollitud ja see on määratletud kvaliteetseks saastevabaks materjaliks, võib see vastata direktiivi 2008/98 eesmärkidele. Liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et jäätmeteks oleku lakkamine saab toimuda üksnes siis, kui seda liiki pinnast kasutatakse vahetult tooraine asendamiseks, ja mis välistavad selle puhul korduskasutamiseks ettevalmistamise, ületavad liikmesriikidele antud kaalutlusruumi ja on seega direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikega 1 vastuolus.

c) Vormilised nõuded

76. Mis puudutab selliseid vormilisi nõudeid nagu registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuleb väljakaevatud materjalide puhul lisaks täita, et need lakkaksid olemast jäätmed, siis tuleb kohaldada sarnast lähenemist. Eelkõige tuleb tagada, et vormilised nõuded ei kahjustaks direktiivi 2008/98 tõhusust. Ehk teisisõnu, riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et väljakaevatud materjalid ei saa lakata olemast jäätmed vormiliste kohustuste täitmata jätmise korral, isegi kui direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud tingimused on täidetud, takistavad direktiivi 2008/98 eesmärkide saavutamist ja seetõttu peaks need kohaldamata jätma.

77. Kindlasti, nagu märgib Austria valitsus, ei ole jäätmeteks oleku lakkamisele vormiliste nõuete kehtestamine liidu õiguse seisukohast võõras. Sellega seoses on liikmesriikidel jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumide kindlaksmääramisel kaalutlusruum. Taolised vormilised nõuded tuleb siiski kindlaks määrata nii, et nende eesmärkide saavutamisel ei kahjustataks direktiivi 2008/98 eesmäärke.

78. Põhikohtuasjas ei näi see nii olevat, arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt eelotsusetaotluses esitatud kirjeldust. Nagu ka Austria valitsus oma seisukohtades tunnistab, järeldati eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud otsuses, et vaidlusalust väljakaevatud pinnase jäätmeteks olekut ei loetud lakanuks peamiselt seetõttu, et ei olnud täidetud teatavad föderaaalses jäätmekavas ette nähtud vormilised nõuded. Ent nagu korduvalt mainitud, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjas vaidluse all olev väljakaevatud pinnas liigitati kvaliteetseks pinnaseks ja see jäi selgelt Austria föderaaalses jäätmekavas konkreetset maa tasandamise ning parandamise suhtes kindlaks määratud saastuse piirväärtustest allapoole.

79. Seetõttu kohustasid kõnealused vormilised nõuded vastustajast ametiasutust käsitama kvaliteetset saastevaba pinnast jäätmetena, motiveerides nende kõrvaldamist ja uute toorainete omandamist, selle asemel et innustada korduskasutama olemasolevaid materjale. Kuna kvaliteetsete saastevabade materjalide korduskasutamist võidakse takistada, tuleb vormilisi nõudeid, mis osutuvad keskkonna seisukohast ebaoluliseks, pidada direktiivi 2008/98 artiklis 4 kindlaks määratud jäätmehierarhia edendamist ja sellisena ka kõnealuse direktiivi tõhusust kahjustavaks.

d) Lõppmärkus

80. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb direktiivi 2008/98 artikli 6 lõiget 1 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt lakkab väljakaevatud saastevaba pinnas, mis on riigisisesest õiguse kohaselt liigitatud konkreetselt maaparanduse eesmärgil kvaliteetseks materjaliks, olemast jäätmed üksnes siis, kui seda pinnast kasutatakse vahetult tooraine asendajana, ning niivõrd, kui nende normide kohaselt ei lakka jäätmeteks olek seni, kuni pinnase valdaja täidab teatud vormilised nõuded, mis ei ole keskkonna seisukohast olulised, näiteks registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused.

V. Ettepanek

81. Eespool esitatud analüüsi alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Landesverwaltungsgericht Steiermarki (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) eelotsusetaotlusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatavad direktiivid, artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt lakkab väljakaevatud saastevaba pinnas, mis on riigisisesest õiguse kohaselt liigitatud konkreetselt maaparanduse eesmärgil kvaliteetseks materjaliks, olemast jäätmed üksnes siis, kui seda pinnast kasutatakse vahetult tooraine asendajana, ning niivõrd, kui nende normide kohaselt ei lakka jäätmeteks olek seni, kuni pinnase valdaja täidab teatud vormilised nõuded, mis ei ole keskkonna seisukohast olulised, näiteks registreerimis- ja dokumenteerimiskohustused.

Direktiivi 2008/98 artikli 6 lõiget 1 ei tuleks aga kohaldada niisugusel juhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kuna direktiivi 2008/98 artikli 3 lõiget 1 ja artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kvaliteetne väljakaevatud saastevaba pinnas, mida tarnitakse kohalike põllumajandusettevõtjate soovil maa tasandamiseks ja parandamiseks pärast selle pinnase valimist ja kvaliteedikontrolli, ei ole mitte jäätmed, vaid kõrvalsaadus, eeldusel et direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 punktides a–d ette nähtud tingimused on täidetud. Selle hindamise peab läbi viima eelotsusetaotluse esitanud kohus.