



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 15. novembril 2018¹

Liidetud kohtuasjad C-487/17 kuni C-489/17

**Alfonso Verlezza,
Riccardo Traversa,
Irene Cocco,
Francesco Rando,
Carmelina Scaglione,
Francesco Rizzi,
Antonio Giuliano,
Enrico Giuliano,
Refecta Srl,
E. Giovi Srl,
Vetreco Srl,**

**SE.IN Srl (C-487/17),
Carmelina Scaglione (C-488/17),
MAD Srl (C-489/17),
menetluses osalesid:**

**Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma,
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione**

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Corte suprema di cassazione (Itaalia kõrgeim kassatsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2008/98/EÜ – Jäätmed – Otsus 2000/532/EÜ – Euroopa jäätmenimistu – Jäätmete liigitus – Peegelkoodid – Jäätmed, millele võidakse omistada ohtlike ja tavajäätmete koodid – Olmejäätmete mehaanilise töötlemise jäätmed

1. Ohtlikud jäätmed, mis pärinevad peamiselt keemiatööstusest, ei kujuta endast suurt osa kõigist ELis tekitatud jäätmetest, kuid nende mõju keskkonnale võib olla väga suur, kui neid ei käidelda ega kontrollita korralikult. Eelkõige võivad ohtlikud ained sisalduda olmejäätmete mehaanilisel töötlemisel tekkinud jäätmetes, nagu on juhtunud ka kohtuvaidlustes, mille raames on esitatud käesolevad eelotsusetaotlused.

¹ Algkeel: hispaania.

2. Seekord peab Euroopa Kohus, kui ma ei eksi, siis esimest korda otsustama jäätmete liigitamise üle otsuses 2000/532/EÜ² sätestatud Euroopa jäätmenimistu (edaspidi „jäätmenimistu“) nn *peegelkoodidesse*³. Euroopa Kohtul tuleb täpsustada suuniseid, mida peab sealjuures järgima, et eelotsusetaotluse esitanud kohus saaks kindlaks määrata, kas mitmes kriminaalmenetluses süüdistatavad on Itaalias toime pannud ebaseadusliku jäätmeveo süüteo, käideldes tavajäätmetena ohtlikke jäätmeid.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2008/98/EÜ⁴

3. Artikli 3 kohaselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) „jäätmed“ – mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama;
 - 2) „ohtlikud jäätmed“ – jäätmed, millel on üks või rohkem III lisas loetletud ohtlikest omadustest;
- [...]
- 6) „jäätmevaldaja“ – jäätmetekitaja või füüsiline või juriidiline isik, kelle valduses on jäätmed;
 - 7) „edasimüüja“ – iga ettevõtja, kes tegutseb printsiipialina jäätmeid ostes ja seejärel müües, kaasa arvatud need edasimüüjad, kes jäätmeid füüsiliselt ei valda;
 - 8) „vahendaja“ – iga ettevõtja, kes korraldab teiste nimel jäätmete taaskasutamist või kõrvaldamist, kaasa arvatud need vahendajad, kes jäätmeid füüsiliselt ei valda;
 - 9) „jäätmekäitlus“ – jäätmete kogumine, vedu, taaskasutamine ja kõrvaldamine, sealhulgas nende toimingute järelevalve ning jäätmekõrvaldamiskohtade järelhooldus, sealhulgas vahendaja või edasimüüja tegevus;
 - 10) „kogumine“ – jäätmete kokkukorjamine, sealhulgas jäätmete eelsortimine ja eelladustamine, eesmärgiga transportida need jäätmekäitlusettevõttesse;

[...]“

2 Komisjoni 3. mai 2000. aasta otsus, millega asendatakse otsus 94/3/EÜ (millega kehtestatakse jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 75/442/EMÜ artikli 1 punkti a kohaselt jäätmete nimistu) ja nõukogu otsus 94/904/EÜ (millega kehtestatakse ohtlike jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 91/689/EMÜ artikli 1 lõike 4 kohaselt ohtlike jäätmete nimistu) (teatavaks tehtud numbri K(2000) 1147 all) (EÜT 2000, L 226, lk 3; ELT eriväljaanne 15/05, lk 151), mida on muudetud komisjoni 18. detsembri 2014. aasta otsusega 2014/955/EL (ELT 2014, L 370, lk 44) (edaspidi „otsus 2000/532“).

3 Need on jäätmed, mis ohtliku aine sisaldumise või mittesisaldumise tõttu võiksid põhimõtteliselt liigituda ohtlikeks või tavajäätmeteks.

4 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).

4. Artiklis 7 pealkirjaga „Jäätmenimistu“ on sätestatud:

„1. Meetmed, mille eesmärk on muuta käesoleva direktiivi vähemolulisi sätteid, ja mis on seotud otsusega 2000/532/EÜ kehtestatud jäätmenimistu ajakohastamisega, võetakse vastu vastavalt artikli 39 lõikes 2 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele. Jäätmenimistu sisaldab ohtlikke jäätmeid ning selles võetakse arvesse jäätmete päritolu ja koostist ning vajaduse korral ohtlike ainete kontsentratsiooni piirväärtusi. Jäätmenimistu on siduv selliste jäätmete määratlemise osas, mida loetakse ohtlikeks jäätmeteks. Aine või eseme nimistusse kandmine ei tähenda, et see kuulub jäätmete hulka kõikidel asjaoludel. Aine või ese loetakse jäätmete hulka kuuluvaks üksnes siis, kui see vastab artikli 3 punkti 1 määratlusele.

2. Liikmesriik võib lugeda jäätmed ohtlikeks jäätmeteks isegi siis, kui need ei esine sellisena jäätmenimistus, kuid neil on üks või enam III lisas loetletud omadustest. Liikmesriik teatab igast sellisest juhtumist viivitamata komisjonile. Liikmesriik teatab neist aruandes, mis on ette nähtud artikli 37 lõikega 1, ja esitab komisjonile kogu asjakohase teabe. Saadud teadetest lähtudes vaadatakse kõnealune nimistu selle kohandamise üle otsustamiseks läbi.

3. Kui liikmesriigil on tõendid selle kohta, et teatavatel kõnealusesse nimistusse kuuluvatel ohtlikuks liigitatud jäätmetel ei ole ühtegi III lisas loetletud omadust, võib see liikmesriik lugeda need jäätmed tavajäätmeteks. Liikmesriik teatab igast sellisest juhtumist viivitamata komisjonile aruandes ja esitab komisjonile kõik vajalikud tõendid. Saadud teadetest lähtudes vaadatakse kõnealune nimistu selle kohandamise üle otsustamiseks läbi.

4. Ohtlike jäätmete ümberliigitamine tavajäätmeteks ei tohi toimuda jäätmete lahjendamise või segamise teel eesmärgiga vähendada ohtlike ainete algsisaldust allapoole ohtlikeks jäätmeteks liigitamise piirväärtust.

[...]

6. Vastavalt lõikes 1 nimetatud jäätmenimistule võivad liikmesriigid käsitleda neid jäätmeid kui tavajäätmeid.

[...]“.

5. Direktiivi 2008/98 (muudetud määrusega (EL) nr 1357/2014) III lisas⁵ on loetletud jäätmete omadused, mille alusel loetakse jäätmed ohtlikeks jäätmeteks. Mis puutub katsemetoditesse on selles märgitud:

„Kasutatakse meetodeid, mida on kirjeldatud nõukogu määruses (EÜ) nr 440/2008 ning muudes asjakohastes (Euroopa Standardikomitee, CENi) dokumentides või muudes rahvusvaheliselt tunnustatud katsemetodites ja juhendites.“

2. Otsus 2000/532

6. Otsuse lisa pealkirja „Hindamine ja liigitamine“ all on punkt 2 („Jäätmete ohtlikuks liigitamine“), mille kohaselt:

„Kõiki jäätmenimistus tärniga (*) tähistatud jäätmeid käsitatakse vastavalt direktiivile 2008/98/EÜ ohtlikena, välja arvatud juhul, kui kohaldatakse kõnealuse direktiivi artiklit 20.

5 Komisjoni 18. detsembri 2014. aasta määrus (EL) nr 1357/2014, millega asendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ (mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnustatakse kehtetuks teatud direktiivid) III lisa (ELT 2014, L 365, lk 89).

Nende jäätmete suhtes, millele võib määrata ohtlike ja tavajäätmete koodid, kehtivad järgmised tingimused:

- Ühtlustatud jäätmenimistu ohtlike jäätmete kirje, millel on konkreetne või üldine viide ohtlikele ainetele, on kohane määrata ainult jäätmetele, mis sisaldavad asjakohaseid ohtlikke aineid, mille tõttu on jäätmetel üks või mitu direktiivi 2008/98/EÜ III lisas loetletud ohtlikku omadust HP1–HP8 ja/või HP10–HP15. Ohtlikku omadust HP9 (nakkust tekitav) hinnatakse liikmesriikides asjakohaste õigusaktide või viitedokumentide kohaselt.
- Ohtliku omaduse hindamiseks võib järgida direktiivi 2008/98/EÜ III lisa kohaseid jäätmete ohtlike ainete sisaldusi või kui määruses (EÜ) nr 1272/2008 ei ole sätestatud teisiti, teha katse kooskõlas määrusega (EÜ) nr 440/2008 või muude rahvusvaheliselt tunnustatud katsemeetodite ja juhenditega, võttes arvesse määruse (EÜ) nr 1272/2008 artiklit 7 loomade ja inimestega katsetamise kohta.

[...]

B. Itaalia õigus

7. Seadusandliku dekreeidi nr 152/2006⁶ artikliga 184 oli reguleeritud jäätmeliigitus, eristades päritolu alusel olmejäätmeid ja erijäätmeid. Viimased on vastavalt nende ohtlikkusele liigitatud ohtlikeks ja tavajäätmeteks. Mitte-olmejäätmetest loeti ohtlikeks need, mis olid lisa D nimistus selgesõnaliselt tärniga selliseks liigitatud.

8. Neljandas osas sisalduv lisa D hõlmas jäätmenimistu koostamist vastavalt Euroopa õigusaktidele.

9. Esimeses redaktsioonis oli artikli 184, lõikes 4 ette nähtud, et ministeeriumidevahelise dekreediga kehtestatakse jäätmenimistu vastavalt direktiivile 75/442/EMÜ,⁷ direktiivile 91/689/EMÜ⁸ ja otsusele 2000/532. Lisaks oli selles täpsustatud, et kuni tulevase dekreeidi vastuvõtmiseni jätkatakse keskkonna- ja territooriumi kaitse ministri 9. aprilli 2002. aasta direktiivi sätete kohaldamist, mis sisaldasid nimetatud lisa D.

10. Lisa D muudeti mitmel järjestikusel korral:

- Kõigepealt 3. detsembri 2010. aasta seadusandliku dekreediga nr 205,⁹ mis andis sellele pealkirja „Jäätmenimistu, mis kehtestati komisjoni 3. mai 2000. aasta otsusega 2000/532/EÜ“.
- Teist korda 24. märtsi 2012. aasta seadusega nr 28, millega kehtestati erakorralised ja kiireloomulised keskkonnameetmed.¹⁰

6 3. aprilli 2006. aasta seadusandlik dekreet nr 152 „Keskkonnanormid“ (Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale) GURI Serie Generale nr 88, 14.4.2006, Supplemento Ordinario nr 96 (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 152/2006“).

7 Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 47, ELT eriväljaanne 15/01, lk 29).

8 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv ohtlike jäätmete kohta (EÜT 1991, L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78).

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ (, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid) rakendussätted, *GU üldseeria* nr 288, 10.12.2010 – regulaarne lisa nr 269) (Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) (GU Serie Generale n. 288 de 10 de diciembre de 2010 – Supplemento Ordinario n. 269..

10 Testo del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 (*GURI üldseeria* nr 20, 25.1.2012), coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 28, recante: „Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale“ (*GURI üldseeria* nr 71, 24.3.2012).

– Kolmandat korda 11. augusti 2014. aasta seadusega nr 116,¹¹ millega kehtestati muu hulgas kiireloomulised keskkonnakaitsenormid.

11. Viimane seadus muutis lisa D preambulit, lisades sätteid, mida hiljem¹² analüüsin.

12. 20. juuni 2017. aasta dekreetseaduse nr 91/2017 („Kiireloomulised meetmed Lõuna-Itaalia majanduskasvu huvides“)¹³, mis kehtib alates 21. juunist 2017, kuid oli eelotsusetaotluse esitamise ajaks veel seadusena kinnitamata, artikliga 9 jäeti dekreetseaduse nr 152/2006 lisa D neljandast osast välja punktid 1–7 ja asendati need järgmisega:

„Jäätmeid liigitab jäätmetekitaja, kes määrab neile vastava jäätmeloendi koodi, kohaldades komisjoni 18. detsembri 2014. aasta otsuses 2014/955/EL ja määruses (EL) nr 1357/2014 sisalduvaid sätteid.“

II. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

13. Eelotsuse küsimused on tõstatunud kolme kriminaalmenetluse raames, mis on algatatud ligi 30 inimese vastu, keda süüdistatakse seadusandliku dekreeedi nr 152/2006 artiklis 260 osutatud organiseeritud ebaseaduslikus jäätmeveos.

14. Nende süüdistatavate hulgas on prügilakäitajaid, jäätmeladestajatest äriühinguid, analüüsivate tegijaid ja analüüsilaboreid. Prokuratuur süüdistab neid selles, et nad liigitasid peegelkoodidega jäätmed ebaseaduslikul eesmärgil tavajäätmeteks, kasutades osalisi, erapoolikuid ja mitteammendavaid analüüse. Neid jäätmeid töödeldi tavajäätmete prügilates.

15. 22. novembril 2016 ja 16. jaanuaril 2017 määras Rooma eeluurimiskohtunik prokuratuuri taotlusel, et tõendite kogumiseks arestitaks (siiski kasutusvõimalusega) mitu prügilat, kus neid jäätmeid töödeldi. Samuti tegi kohus määruse nende prügilate omanike vara arestimiseks ja nimetas prügilate ning jäätmetekke ja jäätmekogumiskohtade haldamiseks kuueks kuuks pankrotihalduri.

16. 28. veebruaril 2017 tegi Tribunale di Roma – Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (Rooma esimese astme kohtu arestimeetmete uuesti läbivaatamise koda) kohtumäärused määruskaebuste kohta, mille osa põhikohtuasjas süüdistatavaid oli esitanud. Kohus tunnistas eelnimetatud arestid kolme eri määrusega kehtetuks, nõustumata prokuratuuri tõlgendusega, mis põhineb jäätmete ohtlikkuse eeldusel.

17. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma – Direzione distrettuale antimafia (Rooma esimese astme kohtu juures, organiseeritud kuritegevuse vastases piirkondlikus üksuses tegutsev Itaalia Vabariigi prokurör – edaspidi „prokurör“) kaebas need määrused edasi Corte suprema di Cassazione (Itaalia kõrgeim kassatsioonikohus), väites, et kui kohus nõustus kaitseargumentidega, tõlgendas ta peegelkoodidega jäätmete liigitamise alaseid Itaalia ja liidu õigusnorme valesti.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et selleks, et võiks tegemist olla süüteoga ja seega selleks, et kindlaks teha, kas vaadeldaval juhul on kõnealuseid peegelkoodidega jäätmeid õigesti iseloomustatud ja klassifitseeritud, on vaja välja selgitada otsuse 2014/955/EL ja määruse (EL) nr 1357/2014 kohaldamisala ulatus. Vaid nii saab kindlaks teha, milliseid analüüse (keemilisi, mikrobioloogilisi jne) on neis jäätmetes ohtlike ainete leidumise tuvastamiseks vaja, et jäätmeid saaks hinnata ning seejärel liigitada, määrates neile kas ohtlike või tavajäätmete koodi.

11 Testo del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (*GURI üldseeria* nr 144, 24.6.2014), coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116, recante: „Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.“ (*GURI üldseeria* nr 192, 20.8.2014 – regulaarne lisa nr 72) (edaspidi „seadus 116/2014“).

12 Käesoleva ettepaneku punktides 46 ja 47.

13 Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, „Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.“ (*GURI üldseeria* nr 141, 20.6.2017).

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et jäätmete liigitamine peegelkoodidega on Itaalias toonud kaasa ulatusliku arutelu:

- Osas õiguskirjandusest pooldatakse „turvalisusseisukohta“ ehk „eeldatava ohtlikkuse“ seisukohta, mis eeldab ettevaatuspõhimõtte kohaselt, et kui jäätmete ohutust pole tõendatud, on need ohtlikud.¹⁴
- Teine osa kaitseb vastupidist väidet, mida nimetatakse „tõenäosuseks“, mille kohaselt säästva arengu põhimõte nõuab jäätmete ohtlikkuse eelnevat hindamist asjakohaste analüüside abil.¹⁵

20. Corte suprema di Cassazione (Itaalia kõrgeim kassatsioonikohus) viitab seoses seaduse 116/2014 muudatustega oma kohtupraktikale. Selles on kehtestatud põhimõte, mille järgi on jäätmetekitaja või -valdaja kohustatud peegelkoodiga jäätmete puhul nende klassifitseerimiseks ja neile ohukoodi andmiseks või andmata jätmiseks viima läbi vajalikud analüüsid selleks, et tuvastada ohtlike ainete olemasolu ja kontsentratsioonikünniste võimalik ületamine. Jäätmeid võib liigitada ohututeks ainult siis, kui konkreetsel juhul on jõutud järeldusele, et ohtlikke aineid ei esine või et vastavaid künniseid ei ületata.¹⁶

21. Et hajutada oma kahtlused liidu õigusnormide suhtes selles küsimuses, otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule kolm eelotsusetaotlust, esitades kolmes kohtuasjas identsed küsimused, mis on järgmised:

- „1. Kas otsuse 2014/955/EL lisa ja määrust (EL) nr 1357/2014 tuleb või ei tule peegelkoodidega jäätmete liigitamisel tõlgendada nii, et kui jäätmete koostis ei ole teada, peab jäätmetekitaja neid eelnevalt iseloomustama, ning kui jah, siis millistes piirides?
2. Kas ohtlike ainete sisaldust tuleb kontrollida ühtsete eelnevalt kindlaks määratud meetoditega?
3. Kas ohtlike ainete sisaldus tuleb leida täpse ja representatiivse kontrolli teel, mille juures võetakse arvesse jäätmete koostist, kui see on juba teada või iseloomustamise faasis kindlaks tehtud, või kas ohtlike ainete sisalduse võib leida hoopis tõenäosuskriteeriumide põhjal, lähtudes sellest, milliste ainete esinemine jäätmetes on usutav?
4. Kas kahtluste korral või siis, kui jäätmetes sisalduvaid ohtlikke aineid või nende puudumist on võimatu kindlalt tuvastada, tuleks need jäätmed ettevaatuspõhimõtte kohaselt liigitada igal juhul ohtlikeks jäätmeteks ning neid sellistena töödelda?“

22. Kirjalikud seisukohad esitasid Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione (riigiprokurör kõrgeima kassatsioonikohtu juures, edaspidi „riigiprokurör“), Vetreco Srl, Francesco Rando, MAD Srl, Alfonso Verlezza, Antonio ja Enrico Giuliano, Itaalia Vabariik ja Euroopa Komisjon.

14 Nende seisukohtade pooldajad toetavad seadusega 116/2014 kehtestatud korda, rõhutades, et see seadus on kooskõlas otsusega 2000/532/EÜ, kus on kehtestatud Euroopa jäätmekoodid, Euroopa Komisjoni suunistega ja teiste liikmesriikide välja antud aruannete või tehniliste käsiraamatutega ohtlike jäätmete kohta, ning otsusega 2014/955/EL ja määrusega nr 1357/2014. Need aruanded hõlmavad Prantsuse ökoloogia ministeeriumi välja töötatud aruannet (MEDDE) nr 4/2/2016 („Classification réglementaire des déchets. Guide d'application pour la caractérisation et dangerosité“ ja Ühendkuningriigis esimest korda 2003. aastal avaldatud aruannet „Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)“.

15 Sellest vaatenurgast oleks seadusel 116/2014 olnud sektori ettevõtjatele nii tehniliselt kui ka majanduslikult väga negatiivsed tagajärjed. Jäätmete ohutuse tõendamine kujuneb *probatio diabolica*'ks, nii et jäätmetekitajad on sunnitud need alati ohtlikeks liigitama. Selle väite kaitsjad mõistavad, et selline seadus on liidu õigusnormidega vastuolus ning väidavad, et dekreetseadus 91/2017, mis jättis välja seadusega 116/2014 lisatud menetlused, kinnitab just nende seisukohta.

16 3. mai 2016. aasta kohtuotsus nr 46897 Arduini jt, Rv. 26812601.

23. 6. septembril 2018 toimunud kohtuistungil esitasid oma seisukohad Francesco Rando, E. Giovi Srli, Vetreco Srli, MAD Srli, Itaalia Vabariigi valitsuse ja komisjoni esindajad ning Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (Itaalia Vabariigi prokurör Rooma esimese astme kohtu juures).

III. Vastus eelotsuse küsimustele

A. Vastuvõetavus

24. Riigiprokurör, Francesco Rando ja Vetreco Srl on esitanud eelotsuse küsimuste vastuvõetamata poolt mitu argumenti.

25. Francesco Rando peab neid küsimusi vastuvõetamatuks, kuna need põhinevad seaduse 116/2014 kohaldamisel; selle seaduse näol on F. Rando sõnul tegemist tehnilise eeskirjaga direktiivi 98/34/EÜ artikli 8 tähenduses,¹⁷ mis, kui sellest ei ole komisjonile teatatud, ei ole eraisikutele kohaldatav.

26. Mina ei ole samal arvamusel. Seaduses 116/2014 sisalduv Itaalia säte peegelkoodidega jäätmete liigitamise kohta võeti vastu selleks, et töötada välja ja kohaldada jäätmete liigitamist käsitlevaid liidu eeskirju. Sõltumata sellest, kas selle seaduse puhul on või ei ole tegemist tehnilise eeskirjaga direktiivi 98/34 tähenduses, tuleneb selle direktiivi artikli 8 lõikest 1 ja artikli 10 lõikest 1, et liidu ühtlustamisstandardite väljatöötamisel vastuvõetud siseriiklike tehniliste eeskirjade osas kehtib komisjonile teavitamise kohustusest vabastus. Igal juhul nõuab selle kindlakstegemine, kas Itaalia seaduse puhul on tegemist tehnilise eeskirjaga, sisulist analüüsi, mis ei kuulu eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse etappi.

27. Ülejäänud vastuväited on seotud kohtumenetluste faktiliste ja õiguslike asjaolude kirjeldusega (mis on kaitsjate silmis ebapiisav):

- Francesco Rando väidab, et eelotsusetaotluses (kohtuasi C-489/17) ei ole täpsustatud, et tema vastutas saatmise eest teatud prügilasse ja et direktiivi 1999/31/EÜ ega otsuse 2003/33/EÜ kohaldamise kohta pole eelotsusetaotluses ühtegi küsimust.¹⁸ Ka ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus faktiliste asjaoludena maininud F. Rando tema esitatud keemilisi analüüse, mille kohaselt laborid liigitasid jäätmed koodiga CED 19 12 12 (mitteohtlike jäätmete peegelkood).
- Vetreco Srl väidab, et eelotsuse küsimused ei ole vajalikud, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul on olemas kohtupraktika jäätmete peegelkoodidega liigitamise suhtes kohaldatavate kriteeriumide kohta. Seepärast peaks kohus piirduma asjaolude hindamisega ja oma kohtupraktika kohaldamisega, mistõttu pole tarvis esitada küsimusi Euroopa Kohtule.
- Riigiprokurör leiab, et esitatud küsimused ei näita ära täpselt liidu õiguse sätteid, mille tõlgendamist taotletakse, kuna ainult esimeses neist on üldine viide otsusele 2014/955 ja määrusele 1357/2014. Samuti ei vasta nad iseseisvuse nõuetele, kuna need ei ole iseenesest arusaadavad, ilma et oleks vaja tutvuda nende põhjendustega. Eelotsusetaotluses ei ole selgitatud 2013., 2014. ja 2015. aastal toimunud asjaolusid ning eelotsusetaotluse esitanud kohus on piirdunud vaid otsuse 2014/955 II lisa punktis 2 sisalduva ühe termini tõlgendamise kahtlustega.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiiv, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord (EÜT 1998, L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337). Alates 6. oktoobrist 2015 kodifitseeriti ja asendati see direktiiv Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT 2015, L 241, lk 1).

¹⁸ Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT 1999 L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228) ja nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsus 2003/33/EÜ, millega kehtestatakse jäätmete prügilatesse vastuvõtmise kriteeriumid ja kord direktiivi 1999/31/EÜ artikli 16 ja II lisa kohaselt (EÜT 2003, L 11, lk 27; ELT eriväljaanne 15/07, lk 314).

28. Ükski neist vastuväidetest ei tundu mulle olevat piisav selleks, et eelotsusetaotlused vastuvõetamatuks tunnistada. Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas korduvalt kinnitanud, et kohus saab keelduda eelotsuse tegemisest ainult siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.¹⁹

29. Liikmesriigi kohtu, mitte tema ees toimuva menetluse poolte, ülesanne on esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mille kohta tal on tõlgendamiskahtlusi. Seepärast võib kohus F. Rando kohtuvaidlustes jätta direktiivi 1999/31 ja otsuse 2003/33 kohta küsimata, kui kohus ei pea seda hädavajalikuks. Samuti võib kohus esitada muid küsimusi, kui ta leiab, et tema eelnevat kohtupraktikat saab nüansseerida või vastandada sellele, mis tuleneb vastusest eelotsusetaotlusele. Igal juhul on Euroopa Kohus vaba viitama muudele liidu eeskirjadele, kui need, mida on nimetatud esitatud eelotsusetaotlustes, kui Euroopa Kohus peab neid eelotsuse küsimustele vastamisel asjakohaseks.

30. Selles kohtuasjas on küsimused vaieldamatult seotud kohtuvaidluse esemega ja vajadus tõlgendada liidu eeskirju tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest. Lisaks sellele on eelotsusetaotluses põhiosas esitatud käimasoleva kriminaalmenetluse faktiline ja õiguslik taust, sealhulgas on ära toodud piisavalt täielik kohaldatavate Itaalia normide kirjeldus. Asjaolude hulgas oleks võinud tõesti kajastada lisateavet jäätmeliikide ja tehtud analüüside kohta. Siiski ei takistanud pooltel miski esitamast seisukohti ja ma usun, et Euroopa Kohtul on piisavalt tõendeid, et anda eelotsusetaotlusele vajalik vastus.

31. Kokkuvõttes on Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuded täidetud.

B. Sisulised küsimused

32. Jäätmete liigitamine on otsustava tähtsusega kõigis nende olemasolu etappides, alates tekitamisest kuni lõpptöötlemiseni. See määrab kindlaks nii jäätmekäitlusotsused, kui ka nende kogumise praktilisuse ja majandusliku otstarbekuse, võimaluse valida ringlusse võtmise või kõrvaldamise vahel ning vajaduse korral ringlusse võtmise meetodi.

33. Ohtlike jäätmete liigitamisel on olulised õiguslikud tagajärjed,²⁰ kuna direktiiv 2008/98 kehtestab nende käitlemise suhtes ranged tingimused. Muu hulgas tuleneb direktiivist nõue esitada tõendeid jälgitavuse tagamiseks, sõltuvalt liikmesriigi loodud süsteemist (artikkel 17); samuti keelab direktiiv ohtlike jäätmete segamise (artikkel 18); kehtestab spetsiifilised märgistamise ja pakendamise kohustused (artikkel 19); samuti näeb direktiiv ette, et ohtlikke jäätmeid võib töödelda ainult spetsiaalselt selleks määratud rajatistes, mis on saanud eriloa (antakse vastavalt artiklitele 23-25).²¹

19 Nii näiteks 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400), punktid 24 ja 25; 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), punktid 15 ja 16; 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), punkt 19; 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), punkt 54; ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), punktid 50 ja 155.

20 Vt selle kohta süsteemi autorilt De Saeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Brüssel, 2016, lk 253 ja 254.

21 Lisaks võib neid ladestada ainult ohtlike jäätmete prügilates ja teatavatel tingimustel (direktiivi 1999/31 artiklid 6 ja 11) ning nende vedu liikmesriikide vahel sõltub teavitamisest ja loa andmisest. Nende eksport ja import on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta (ELT 2006, L 190, lk 1) sätetega kas keelatud või rangelt kontrollitud.

34. Esimeses kolmes küsimuses, millele saab vastata koos, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kuidas direktiivi 2008/98 (muudetud määrusega nr 1357/2014) ja otsusega 2000/532 (muudetud otsusega 2014/955) on reguleeritud nende jäätmete liigitamise menetlus, millele võib anda peegelkoode. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kahtluste korral või siis, kui jäätmetes sisalduvaid ohtlikke aineid või nende puudumist on võimatu kindlalt tuvastada, tuleks need jäätmed ettevaatuspõhimõtte kohaselt igal juhul ohtlikuks peegelkoodiga jäätmeteks liigitada.

35. Küsimused omandavad oma tähenduse siis, kui pidada silmas põhikohtumenetlustes väidetut:

- Riigiprokuröri arvates on jäätmetekitaja või -valdaja see isik, kes on pärast ammendavaid analüüse kohustatud jäätmeid liigitama, võttes arvesse ettevaatuspõhimõtet. Toetudes jäätmeid puudutavatele Euroopa suunistele ja liikmesriikide tehnilistele käsiraamatutele, väidab ta, et Itaalia seaduses ette nähtud meetodid toimivad otsuse 2014/955 ja määruse nr 1357/2014 tehnilise täiendusena.
- Süüdistatavate sõnul põhinevad nendega seotud uurimine ja süüdistused peegelkoodiga jäätmete ohtlikkuse eeldusel, mis on vastuolus seaduse mõttega ja mida on konkreetsel juhul võimatu ümber lükata. Nende väitel ei ole mingeid meetodeid, mis võimaldaksid teha kindlaks kõik või peaaegu kõik jäätmetes leiduvad ühendid, mistõttu nende liigitus, mille nad tegid pärast proovide analüüsimist, on õige. Lisaks kehtivad alates 1. juunist 2015 otsus 2014/955 ning määrus nr 1357/2014, mida tuleb tõlgendada nii, et ohtlikkuse analüüsimine peaks puudutama ainult „tootmisprotsessi seisukohalt asjakohaseid“ aineid.²²

1. Esimene, teine ja kolmas eelotsuse küsimus

36. Vastavalt toimikus sisalduvale teabele ja poolte seisukohtadele, mis esitati kirjalikult ja kohtuistungil, käsitletakse kohtuvaidluses ainult olmejäätmete biomehaanilise töötlemise jääke,²³ mille ohtlikkuses kaheldakse ja mida saab seetõttu liigitada peegelkoodidega. Kui need sisaldavad ohtlikke aineid või kui neil on ohtlike omadusi, liigitatakse need ohtlike jäätmete peegelkoodiga 19 12 11*, samas kui need, millele ei ole niisuguseid ohtlike omadusi, liigitatakse tavajäätmete peegelkoodiga 19 12 12.²⁴

37. Tähtis on selgitada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esitanud oma küsimusi segaolmejäätmete liigitamise kohta, mille kohta kehtib direktiivi 2008/98 artikli 20 kohane mitteohtlikkuse eeldus, mis vabastab nad seega ohtlike jäätmete põhipiirangute kohaldamisest.²⁵

²² Vastustajad viitavad Lazio maakonna aruandele, mis koostati just seoses arestimisega ja mille nad on kohtule esitanud, ning pädeva ministeeriumi 26. jaanuari 2017. aasta teatisele, kus kinnitatakse, et need „Euroopa normid on alates 1. juunist 2015 kohaldatavad“. Nad vaidlevad lisaks vastu ka prokuröri süüdistustele dekreetseduse 91/2017 alusel, mis muu hulgas tunnustab kehtetuks Itaalia sätteid jäätmete liigitamiseks teha tulevate uuringute kohta.

²³ Segaolmejäätmed on direktiivi 2008/98 tähenduses kindlasti jäätmed. 12. detsembri 2013. aasta kohtuotsuse Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820) punktis 56 on täpsustatud, et mis puudutab kõrvaldamiseks määratud jäätmeid ja segaolmejäätmeid, siis tuleneb määruse nr 1013/2006 artikli 11 lõike 1 punktist a, koostoimes sama määruse põhjendusega 20 ning direktiivi 2008/98 artiklist 16, et liikmesriigid võivad nende jäätmete liikmesriikide vaheliste vedude piiramiseks võtta üldkohaldatavad meetmed, keelates jäätmesaadetised üldiselt või osaliselt, selleks et rakendada läheduse, taaskasutuse eelistamise ja iseseisvuse põhimõtet vastavalt direktiivile 2008/98.

²⁴ Kood 19 12 11*, millele vastavad „Muud ohtlike aineid sisaldavad jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud)“ või kood 19 12 12, millele vastavad „Muud jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud), mida ei ole nimetatud koodinumbri 19 12 11“.

²⁵ Direktiivi 2008/98 artikli 20 esimese lause kohaselt „artiklit 17, 18, 19 ja 35 ei kohaldata kodumajapidamises tekkinud segajäätmete suhtes.“

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused piirduvad seega nende olmejäätmete mehaanilisel töötlemisel tekkivate jääkide liigitamisega, mida ei tohiks segi ajada prügilasse jõudvate segaolmejäätmetega. See erinevus toob minu arvates kaasa kaks tagajärge:

- Jäätmete prügilatesse ladustamise ja vastuvõtmisega seotud eeskirjade kohaldamata jätmise neile jäätmetele, mis on tekkinud olmejäätmete mehaanilisel töötlemisel.²⁶
- Kombineeritud olmejäätmete mitteohtlikkuse eeldust ei saa üle kanda jäätmete mehaanilisel töötlemisel tekkivatele jäätmetele. Sellisel mehhaanilisel töötlemisel tekkivad jäätmed võivad sisaldada ohtlike omadustega aineid, mis on tingitud asjaolust, et segaolmejäätmetesse on ekslikult lisatud selliseid tooteid nagu patareid, printeri tindikassetid või ohtlike aineid sisaldavaid muud tüüpi jäätmed.

39. Seega piirdun oma analüüsis jäätmetega, mille ohtlikkuses kaheldakse ja seetõttu võib neid liigitada peegelkoodidega; eelkõige neid, mis tekivad olmejäätmete biomehaanilisest töötlemisest, mida käsitletakse põhikohtuasjades.

40. Direktiivi 2008/98 artiklis 3 on määratletud „jätmed“ kui „mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama“ ning „ohtlikud jätmed“ kui jätmed, millel on üks või rohkem direktiivi 2008/98 III lisas loetletud ohtlikest omadustest, mis on kohandatud teaduse arenguga määruse nr 1357/2014 alusel, mida kohaldatakse alates 1. juunist 2015.²⁷

41. Raskused jäätmete liigitamisel ja ohtlike omaduste väljaselgitamisel on põhjus, miks liidu seadusandja on välja töötanud jätmenimistu, et hõlbustada sellist liiki kaupade valdajate ja omanike otsuseid.

42. Direktiivi 2008/98 artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et nimetatud jätmenimistu sisaldab ohtlikke jätmeid ning selles võetakse arvesse jäätmete päritolu ja koostist ning vajaduse korral ohtlike ainete kontsentratsiooni piirväärtusi. Lisaks on sätestatud, et jätmenimistu on põhimõtteliselt²⁸ siduv selliste jäätmete määramise osas, mida loetakse ohtlikeks jätmeteks. Jätmenimistu on seega liikmesriikidele kohustuslik, kuid mitte lõplik või absoluutne, kuna direktiiviga 2008/98 kehtestatud ühtlustamine ei ole ammendav.²⁹

26 Direktiivis 1999/31 prügilate kohta on sätestatud eeskirjad prügilate haldamise, loatingimuste, sulgemise ja järelhoolduse kohta. Nõukogu otsuses 2003/33/EÜ on sätestatud kriteeriumid, mille alusel võetakse jätmeid vastu prügiladirektiivis määratletud eri liiki prügilatesse, mille puhul on jäätmete liigitamine ohtlikeks või tavajäätmeteks vastavalt jätmenimistule määrava tähtsusega. Kuid see liigitus on erinev ja seda ei tohiks segi ajada jäätmete hindamisega selleks, et kontrollida direktiivi 1999/31 II lisas ja otsuses 2003/33 sätestatud jäätmete vastuvõtmise kriteeriumide täitmist. Seepärast ei saa jäätmete vastuvõtukriteeriumide alusel tehtavat analüüsi tavaliselt kasutada jätmenimistu kohaseks jäätmete liigitamiseks. Vt selle kohta komisjoni 9. aprilli 2018. aasta teatist „Jäätmete klassifitseerimise tehnilised suunised“ (ELT 2018, C 124, lk 1), punkt 2.1.4.

27 Seejärel on toimunud veel üks kohandamine nõukogu 8. juuni 2017. aasta määrusega (EL) 2017/997, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ III lisa ohtliku omaduse HP 14 „keskkonnaohtlik“ osas (ELT 2017, L 150, lk 1). See on kohaldatav alates 5. juulist 2018 ning seetõttu ei ole nendes küsimustes *ratione temporis* asjakohane.

28 Vastavalt artikli 7 lõigetele 2 ja 3 võivad liikmesriigid ohtlikke jätmeid liigitada ohututeks ja vastupidi, kui neil on vastavalt esitada tõendeid selle kohta, et need sisaldavad ohtlikke aineid või ei sisalda neid, teavitades sellest komisjoni, kes vajaduse korral nimekirja muudab. Liikmesriikide tegutsemisruumi kohta on tehtud 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-194/01, EU:C:2004:248), punktid 66–71.

29 Direktiivile 2008/98 võib üle kanda Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse, mille kohaselt direktiiv 91/689 ei takista liikmesriikidel ja sealhulgas õigusasutustel nende pädevuse piires kvalifitseerimast ohtlikeks jätmeteks muid jätmeid kui need, mis on loetletud otsusega 94/904 vastu võetud jätmenimistus ning võtmast seega rangemaid kaitsemeetmeid, et keelata selliste jäätmete kontrollimatu hülgamine, kaadamine ja kõrvaldamine (22. juuni 2000. aasta kohtuotsus Fornasar jt, C-318/98, EU:C:2000:337, punkt 51).

43. Jäätmenimistu loodi otsusega 2000/532,³⁰ mida on muudetud, kooskõlas direktiivi 2008/98 artikli 7 lõikega 1, otsusega 2014/955 selleks,³¹ et kohandada seda teaduse arenguga ja viia see kooskõlla keemiatoodete alaste õigusaktide muudatustega.³²

44. Jäätmenimistu järgi liigitamine tähendab, et kõigile jäätmetele määratakse kuuekohaline arv, nn „Euroopa jäätmekood“ (jäätmekood)³³, mis näitab, kas need jäätmed on ohtlikud või mitte. Sellega seoses tunnustab jäätmenimistu kolme liiki koode:

- „Kindlasti ohtlike jäätmete (AH) kirje“: jäätmed, millele määratakse AH-kirje (tähistatud tärniga (*)), ei saa kuuluda tavajäätmete kirje alla, ja need on ilma igasuguse edasise hindamiseta ohtlikud.
- „Kindlasti tavajäätmete (ANH) kirje“: jäätmeid, mis määratakse ANH-kirjete alla, ei saa määrata ohtlike jäätmete kirjete alla ja need tuleks ilma täiendava hindamiseta liigitada tavajäätmeteks.
- „Peegelkood“: kui jäätmeid ei ole klassifitseeritud absoluutse koodiga, võib neile põhimõtteliselt määrata AH- või ANH-kirje, sõltuvalt konkreetsest juhtumist ja nende koostisest. Teisisõnu võib peegelkoode määratleda kui kahte või enam seotud kirjet, millest üks tähistab ohtlikke jäätmeid ja teine mitte, see tähendab nii, et on ohtlike jäätmete peegelkoodid (MH-kirje) (tähistatud tärniga (*)) ja tavajäätmete peegelkoodid (MNH-kirje).

45. Kui jäätmete koostis on teada, liigitab tootja need kooskõlas jäätmenimistuga AH- või ANH-kirjega. Kuid klassifitseerimine on keerulisem, kui tegemist on peegelkoodidega seonduvate jäätmetega, kuna nende tekitaja või nende valdaja peab võtma täiendavaid hindamisemeetmeid, et anda neile lõpuks MH- või MNH-kirje. Selle viimase olukorraga seisab silmitsi eelotsusetaotluse esitanud kohus.

46. Sisuliselt peab Corte Suprema de Cassazione (Itaalia kõrgeim kassatsioonikohus) kohaldama seadusandliku dekreedid nr 152/2006 lisa D neljanda osa punkte 4, 5 ja 6, nagu seda on muudetud seadusega 116/2014, millega kehtestati kord, mille alusel määratakse Itaalias peegelkoodiga liigitatavate jäätmete ohtlikkus. Seda ohtlikkust tuleb kontrollida kolmes etapis (kronoloogilises järjekorras):

- tootja andmelehe kaudu jäätmeosiste kindlaksmääramine, keemilise protsessi väljaselgitamine, jäätmeproovide võtmine ja analüüsimine;
- kontrollida nende osiste ohtlikkust ohtlike ainete ja valmististe märgistamist käsitlevate Euroopa õigusaktide, Euroopa ja rahvusvaheliste teabeallikate abil ning nende toodete ohutuslehe abil, millest jäätmed tekkinud on; ja
- teha kindlaks, kas jäätmetes sisalduvate osiste kontsentratsioon muudab nad ohtlikuks, võrreldes keemilise analüüsi raames tuvastatud kontsentratsioone komponentide spetsiifiliste ohumärkide maksimaalse künnisega või viies läbi teste, et kontrollida, kas jäätmed on ohtlikud.

30 Direktiiv 2008/98 ja otsus 2000/532 moodustavad terviku ja neid tuleks tõlgendada koos, kui küsimuse all on ohtlike jäätmete määratlus ja nende suhtes kohaldatavad õigusnormid. Vt Van Calster, G., *EU Waste Law*, Oxford University Press, 2. väljaanne, 2015, lk 86.

31 ELi otsuses sätestatuna on jäätmenimistu kohustuslik kõigis oma osades, see on suunatud liikmesriikidele ega vaja ülevõtmist.

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT 2006, L 396, lk 1).

33 Jäätmenimistu koosneb kahekümnest peatükist (kahekohalised koodid, mis viitavad päritolukategooriale), mis jagunevad omakorda alapeatükkideks (neljakohalised koodid, mis määratlevad tegevusvaldkonna, menetluse või jäätmetekitajad) ja sissekanded (kuuenumbriks koodid, mis tähistavad jäätmeid). Näiteks kood 19 12 11* on ohtlike jäätmete peegelkood (MH), mis on jaotatud järgmiselt: 19 (Jäätmekäitlusettevõtte tööstusvee käitlemise jäätmed); 12 (Jäätmete mehaanilise töötlemise jäätmed, näiteks nimistus mujal nimetamata sortimis-, purustamis-, kokkupressimis- või granuleerimisjäätmed); 11* Muud ohtlikke aineid sisaldavad jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud). Kui kaks viimast numbrit on erinevad, on tegemist MNH-ga: 19 12 12 (Muud jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud), mida ei ole nimetatud koodinumbri 19 12 11).

47. Samuti on neis õigusaktides sätestatud, et kui keemilised analüüsid ei võimalda avastada jäätmete kõiki konkreetseid osiseid, tuleks ettevaatuspõhimõttel võtta ohtlike ainete arvutamisel aluseks kõige ohtlikumad osised. Kui menetlust ei ole järgitud või pole jäätmete osiseid või nende ohtlikkust kindlaks määratud, tuleb jäätmeid klassifitseerida ohtlikena, see tähendab ohtlike jäätmete peegelkoodiga (MH) (tärniga (*)).

48. Kokkuvõttes soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selline riiklik regulatsioon on kooskõlas direktiiviga 2008/98 ja otsusega 2000/532, mida on muudetud määrusega nr 1357/2014 ja otsusega 2014/955.

49. Põhjustel, mida ma kohe selgitan, näivad Itaalia õigusaktid olevat minu arvates liidu õigusega põhimõtteliselt kooskõlas.

50. Direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 2 kohaselt on ohu hindamiseks kõigepealt vaja teada jäätmete koostist, et avastada selles sisalduvaid ohtlikke aineid, mis võivad anda neile ühe või enam III lisas loetletud viieteistkümnest ohtlikust omadusest (HP 1–HP 15). Kui jäätmete koostis ei ole teada, teostab vajalikud uuringud jäätmetekitaja või -valdaja.

51. Jäätmete koostise uurimisel tuleb arvestada sellega, et jäätmenimistu loob liigituse, mis on koostatud jäätme tekitanud allika (spetsiifiline protsess või tegevus, mille käigus see tekib) ja „jäätmete liigi“ (või liigid, segajäätmete puhul) alusel. Uuringud selle koostise väljaselgitamiseks peaksid võimaldama tuvastada jäätmete allika ja/või liigi, hõlbustades seeläbi nende liigitamist jäätmenimistu kirjega.

52. On mitmeid meetodeid, mille abil jäätmetekitaja või -valdaja saaks koguda teavet jäätmete koostise, nende sisalduvate ohtlike ainete ja nende potentsiaalsete ohtlike omaduste kohta. Nende hulka kuuluvad:³⁴

- teave jäätmeid tekitavate tootmisprotsesside/keemiliste protsesside ja nende sisend- ja vaheainete kohta, sealhulgas ekspertarvamused. Kasulikeks allikateks võivad olla PVT-viitedokumendid,³⁵ tööstuslike protsesside käsiraamatud, protsessikirjeldused ja tootja esitatavad sisendainete loetelud jms);
- teave aine või eseme (enne kui sellest said jäätmed) esialgselt tootjalt. Näiteks toote ohutuskaardid, toote märgistus või toote spetsifikaadid;
- liikmesriikide tasandil kättesaadavad andmebaasid jäätmeanalüüside kohta; ja
- proovivõtt ja jäätmete keemiline analüüs.

³⁴ Komisjoni 9. aprilli 2018. aasta teatis jäätmete liigitamise tehnilise juhendi kohta (ELT 2018, C 124, lk 1), punkt 3.2.1. See dokument, mis ei ole õiguslikult siduv, on koostatud pärast ulatuslikke konsultatsioone liikmesriikide ja ettevõtjatega.

³⁵ Parima võimaliku tehnika (PVT) Euroopa viitedokumendid (EU Best Available Techniques Reference Documents „BREF“), mille on koostanud saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli Euroopa büroo, on kättesaadavad veebisaidil <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

53. Kui tekitaja on kogunud teabe jäätmete koostise kohta, tuleb hinnata, kas kindlakstehtud aine on klassifitseeritud ohtliku ainena (tavaliselt see nii ei ole) või kas see sisaldab ohtlike omadustega aineid (see on tavaline eeldus ja toimus ka kõnesolevates kohtuasjades). Aineid liigitatakse vastavalt määrusele (EÜ) nr 1272/2008,³⁶ samas kui ohtlike ainete sisaldust jäätmetes hinnatakse vastavalt direktiivi 2008/98 III lisale.³⁷

54. Määrusega nr 1272/2008, millega ELile kohandatakse ÜRO kemikaalide klassifitseerimise ja märgistamise globaalselt harmoneeritud süsteem (edaspidi „GHS“), on pakutud üksikasjalikud kriteeriumid ainete hindamiseks ja nende ohuklassi kindlaksmääramiseks.

55. Selle määruse artikli 1 lõike 3 kohaselt ei käsitata jäätmeid aine, segu või tootena; seetõttu ei kohaldata sellest tulenevaid kohustusi jäätmetekitajatele ega -valdajatele. VI lisas esitatakse siiski teatavate ohtlike ainete ühtne klassifikatsioon ja märgistamine, mida tuleb kasutada jäätmete klassifitseerimiseks, kuna paljud peegelkoodid viitavad konkreetselt „ohtlikele ainetele“.³⁸

56. Ohtlike ainete esinemist peab jäätmetekitaja või -valdaja hindama vastavalt direktiivi 2008/98 III lisale, milles, nagu ma juba märkisin, on kirjeldatud jäätmete viitteist omadust, mis muudavad need ohtlikeks.³⁹ Hinnata saab: a) arvutades, kas vaatlusalustes jäätmetes esinevate ainete sisaldus on ohulause koodidel põhinevate piirnormidega (millest igaüks sõltub omadustest HP4–HP14) võrdne või ületab neid; ja b) tehes katseid, et selgitada välja, kas jäätmetel on ohtlikke omadusi või mitte (sobib väga hästi omaduste HP1–HP4 puhul).⁴⁰

57. Otsuse 2000/532 lisa kohaselt, vastavalt punktile, mis käsitleb jäätmete ohtlike omaduste hindamist (punkt 1, *in fine*), „kui jäätmed sisaldavad teatavat ainet selle piirnormist vähem, ei arvestata seda piirmäära arvutamisel. Kui jäätmete ohtlikke omadusi on hinnatud katse ja direktiivi 2008/98/EÜ III lisa kohaselt ohtlike ainete sisalduse abil, on katse tulemused ülimuslikud“.

58. Kui jäätmetel on üks või mitu viieteistkümnest ohtlikust omadusest, peab tekitaja või valdaja selle klassifitseerima ohtlike jäätmete peegelkoodiga (MH). Kui neid omadusi ei ole, võib seda samuti selliselt kvalifitseerida, kui see sisaldab üht püsivat orgaanilist saasteainet,⁴¹ mida on mainitud jäätmenimistu lisa (punkti 2 alapunktis 3), üle määruse (EÜ) nr 850/2004 IV lisa sätestatud piirmäära.⁴²

36 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006 (ELT 2008, L 353, lk 1).

37 Need kaks normide kogumit ei ole täielikult ühtlustatud ja komisjon mainib olukordi, kus sama materjali, mis sisaldab ohtlikku ainet, võib lugeda ohtlikuks või ohutuks, olenevalt sellest, kas tegemist on jäätme või tootega. Sellise ebakõla tõttu ei saa eeldada, et tavajäätme taaskasutusse võtmisega uuesti majandusse sisenevast materjalist saadud toode on tingimata ohutu. Komisjon on algatanud kõnealuste häirete kõrvaldamise 16. jaanuari 2018. aasta dokumendiga COM(2018) 32 (final), mis sisaldab komisjoni teatist Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Sotsiaal- ja Majanduskomiteele ning Regioonide Komiteele ringmajanduse paketi rakendamise kohta: võimalused kemikaale, tooteid ja jäätmeid käsitlevate õigusaktide vahelise seose tugevdamiseks.

38 Seega on peegelkood 16 01 11* (asbesti sisaldavad piduriklotsid) MH-kirje, samal ajal kui 16 01 12 (piduriklotsid, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 16 01 11) on MNH-kirje.

39 Need ohtlikud omadused on järgmised: HP 1 Plahvatusohtlik; HP 2 Oksüdeeriv; HP 3 Tuleohtlik; HP 4 Ärritav – nahka ärritav ja silmi kahjustav; HP 5 Mürgisus sihtelundi suhtes/hingamiskahjustusi tekitav mürgisus; HP 6 Äge mürgisus; HP 7 Kantserogeenne; HP 8 Söövitav; HP 9 Nakkust tekitav; HP 10 Reproduktiivtoksiline; HP 11 Mutageenne; HP 12 Eraldab väga mürgiseid gaase; HP 13 Sensibiliseeriv; HP 14 Keskkonnaohtlik; HP 15 Jäätmed, millel võivad ilmnedä ülanimetatud ohtlikud omadused, kuid mis ei esine algetes jäätmetes otseselt.

40 Komisjoni 9. aprilli 2018. aasta teatis jäätmete liigitamise tehnilise juhendi kohta (ELT 2018, C 124, lk 1), punkt 3.2.2.

41 Püsivad orgaanilised saasteained (POP) on orgaanilised keemilised ained. Keskkonda pääsenud püsivad orgaanilised saasteained püsivad seal pikka aega, levivad keskkonnas kaugale, kogunevad elusorganismide, sealhulgas inimeste rasvkoesse ning on mürgised nii inimestele kui ka elusloodusele oma eriliste füüsikaliste ja keemiliste omaduste tõttu. Näiteks polüklooritud dibenso-p-dioksiinid ja polüklooritud dibensofuraanid (PCDD/PCDF), DDT (1,1,1-trikloro-2,2-bis(4-klorofenüül)etaan), klordaan, heksaklorotsükloheksaanid (sh lindaan), dieldriin, endriin, heptakloor, heksaklorobenseen, kloordekoon, aldriin, pentaklorobenseen, mireks, toksafeen, heksabromobifenüül.

42 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 850/2004 püsivate orgaaniliste saasteainete kohta ning millega muudetakse direktiivi 79/117/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 7; ELT eriväljaanne 15/08, lk 465).

59. Eelnevad kaalutlused võimaldavad mul välistada midagi, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetab „tõenäosusseisukohaks“, mille kohaselt jäätmetekitajal oleks *kaalutlusõigus* klassifitseerida peegelkoodidega jäätmed ohtlikeks või mitteohtlikeks, sest kõigi jäätmetes sisalduvate ainete väljaselgitamiseks testide tegemine oleks võimatu ning lõpuks oleksid kõik jäätmed klassifitseeritud MH-kirjetega.

60. Nagu ma juba selgitasin, nõuavad ELi eeskirjad jäätmetekitajalt või -valdajalt jäätmete koostise mõistlikku tuvastamist ja seejärel tuvastatud ainete võimaliku ohtlikkuse kontrollimist, et määrata kindlaks nende kuuluvus vastavalt nende kontsentratsiooniväärtustele direktiivi 2008/98 III lisas või määruse nr 850/2004 IV lisas. Nii jääb kõrvale ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud „turvatusseisukoht“ ehk „eeldatava ohtlikkuse“ seisukoht, mis nõuaks jäätmete koostise ja kõigi võimalike ohtlike ainete nagu ka nende kontsentratsiooniastme põhjalikku uurimist, kuna see on ainus viis jäätme kvalifitseerimiseks ohtlikuks jäätmeks.

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb otsuse 2000/532 (muudetud otsusega 2014/955) lisa „Hindamine ja liigitamine“ punkti 2 kahe termini tõlgendamises. Selle sätte itaaliakeelses tekstis on ette nähtud järgmist: „[...] l’iscrizione di una voce nell’elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a „sostanze pericolose“, è *opportuna* solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose *pertinenti* che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo [...]“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et mõne tõlgenduse kohaselt kinnitab terminite „opportuna“ ja „pertinenti“ kasutamine seoses peegelkoodidega, et hinnangu andmiseks võib olla olemas kaalutlusõigus ja et ohtlikkuse uurimine piirdub *asjakohaste* jäätmekomponentidega vastavalt nende ohtlikkusele.

62. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale⁴³ on vaja kasutada selle sätte muid keeleversioone, et näha, kas esineb erinevusi, ja kui keeleversioonides on erinevusi, tuleb asjaomast sätet tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte on.

63. Kõnealuse sätte hispaania-,⁴⁴ portugali-,⁴⁵ prantsus-⁴⁶ ja ingliskeelne⁴⁷ versioon langevad küll kokku selles osas, et peegelkoodidega jäätmete puhul on ühtlustatud jäätmenimistu ohtlike jäätmete kirje *põhjendatud või kohane* määrata ainult jäätmetele, mis sisaldavad *asjakohaseid* ohtlikke aineid, mille tõttu on „jätmetel üks või mitu [...] ohtlikku omadust [...]“. Jäätmed, mille suhtes on kohaldatav peegelkood, liigitatakse MH-kirjega ainult siis, kui see sisaldab aineid, mis *annavad* ühe või mitu viieteistkümnest ohtlikust omadusest, mis on ette nähtud direktiivi 2008/98 III lisas. Seepärast ei ole selles osas mingit kaalutlusõigust ega *valikuvõimalust*. Usun, et need keeleversioonid vastavad usutavalt normi kujundusele ja üldisele ülesehitusele.

43 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa ühes keeleversioonis kasutatud liidu õigusnormi sõnastus olla selle sätte tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist muude keeleversioonide ees. Nimelt tuleb liidu õigusnorme tõlgendada ja kohaldada ühetaoliselt, arvestades liidu kõigis keeltes kehtivaid versioone. Kui keeleversioonides on erinevusi, tuleb asjaomast sätet tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte on (28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Edilizia Mastrodonato C-147/15, EU:C:2016:606, punkt 29; ja 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 „Solo se justifica la inclusión de un residuo en la lista armonizada de residuos marcado como peligroso y con una mención específica o general a «sustancias peligrosas», si el residuo contiene sustancias peligrosas que le confieren una o varias de las características de peligrosidad [...]“

45 Sama tähendust kannab portugali keelne versioon: „só se justifica a inclusão de um residuo na lista harmonizada de resíduos, assinalado como «perigoso» e com uma menção específica ou geral a «substâncias perigosas», se o residuo em causa conter substâncias perigosas que lhe confirmam uma ou mais das características de perigosidade [...]“

46 „Une référence spécifique ou générale à des «substances dangereuses» n’est *appropriée* pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses *correspondantes* qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses [...]“

47 „An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to “hazardous substances”, is only *appropriate* to a waste when that waste contains *relevant* hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties [...]“

64. Mis puutub analüüsi- ja katsemeetoditesse, mida jäätmetekitaja või -valdaja kasutab jäätme mürgisuse või ohtlikkuse hindamiseks ja sellele peegelkoodi määramiseks (teine eelotsuse küsimus), siis direktiiv 2008/98 ega otsus 2000/532 ei sisalda konkreetseid ega otseseid juhtnööre, kuna meetodid ei ole liidu õigusega ühtlustatud. Direktiivi 2008/98 (muudetud määrusega nr 1357/2014) III lisas *in fine* on aga täpsustatud katsemeetoditest neid, mida tuleb kasutada, nimelt „meetodeid, mida on kirjeldatud nõukogu määruses (EÜ) nr 440/2008 ning muudes asjakohastes CENi dokumentides või muudes rahvusvaheliselt tunnustatud katsemeetodites ja juhendites“.

65. Otsuse 2000/532 lisa pealkirjaga „Hindamine ja liigitamine“ punktis 2 on samuti pakutud mõningaid täiendavaid analüüsi- ja katsemeetodite täpsustusi:

- Teises taandes mainitakse, et ohtliku omaduse hindamiseks võib järgida jäätmete ohtlike ainete sisaldusi või kui määruses (EÜ) nr 1272/2008 ei ole sätestatud teisiti, teha katse kooskõlas määrusega (EÜ) nr 440/2008⁴⁸ või muude rahvusvaheliselt tunnustatud katsemeetodite ja juhenditega.
- Viiendas taandes on märgitud, et „jäätmete ohtlike omaduste kindlaksmääramisel võib arvesse võtta järgmisi määruse (EÜ) nr 1272/2008 VI lisa märkusi, kus see on asjakohane: – 1.1.3.1. Ainete identifitseerimise, klassifitseerimise ja märgistamisega seotud märkused B, D, F, J, L, M, P, Q, R ja U. – 1.1.3.2. Segude klassifitseerimise ja märgistamisega seotud märkused 1, 2, 3 ja 5.“

66. Mõlemad viited annavad ettekujutuse katseliikidest ja keemiliste analüüsides liikidest,⁴⁹ mida jäätmetekitajad või -valdajad võivad kasutada selleks, et analüüsida jäätmetes sisalduvate ainete ohtlikkust. Loomulikult kehtivad määruses nr 440/2008 ette nähtud REACH-määruses sätestatud kemikaalide ja valmististe suhtes kohaldatavad katsemeetodid. Samamoodi kehtivad komisjoni 2018. aasta teatise III lisas kindlaks määratud jäätmete ohtlike omaduste katsemeetodid ja arvutamise meetodid.⁵⁰

67. Kõnealuse teatise IV lisa sisaldab omakorda CEN-i meetodeid ja standardeid jäätmete iseloomustamiseks mitmesuguste keemiliste analüüsides abil.⁵¹

68. Ma arvan siiski, et rahvusvaheliste, liidu või riiklike õigusaktidega heakskiidetud mis tahes muud liiki katse⁵² oleks samuti sobiv selle väljaselgitamiseks, kas neis jäätmetes sisalduvad ained on ohtlikud või ei ole seda. Nii direktiivi 2008/98, mida on muudetud määrusega nr 1357/2014, III lisas, *in fine*, kui ka otsuse 2000/532 lisa pealkirjaga „Hindamine ja liigitamine“ punkti 2 teises taandes on sätestatud, et võib toetuda „muudele rahvusvaheliselt tunnustatud katsemeetoditele ja juhenditele“. Tahaksin veel kord meelde tuletada, et vastavalt otsuse 2000/532 lisa „Hindamine ja liigitamine“ lõikele 1 *in fine* on katse tulemused nende ohtlike ainete arvutamise meetodi suhtes ülimuslikud.

48 Komisjoni 30. mai 2008. aasta määrus (EÜ) nr 440/2008, millega kehtestatakse katsemeetodid vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) (ELT 2008, L 142, lk 1).

49 Üldiselt kasutatakse keemilist analüüsi selleks, et välja selgitada jäätmetes sisalduvad ained, samas kui katset kasutatakse tavaliselt selle aine kontsentratsiooni kindlaks määramiseks, mille olemasolu jäätmetes on teada.

50 Komisjoni 9. aprilli 2018. aasta teatise jäätmete liigitamise tehnilise juhendi kohta 3. lisa „Konkreetsed lähenemisviisid ohtlike omaduste (HP1–HP15) kindlaksmääramisele“ (ELT 2018, C 124, lk 1), lk 87–123.

51 Komisjoni 9. aprilli 2018. aasta teatis jäätmete liigitamise tehnilise juhendi kohta, 4. lisa, lk 129–131.

52 Komisjon mainib oma 2018. aasta teatise dokumenti „Jäätmete iseloomustus. Jäätmetes sisalduvate elementide ja ainete kindlakstegemine“, mida on kirjeldatud katsestandardis AFNOR XP X30-489, mis pakub vedelates ja tahketes jäätmetes leiduvate elementide ja ainete ammendava määramise meetodit. Samuti Ameerika Ühendriikide keskkonnakaitseameti dokumenti (2014) Test Methods for Evaluating Solid Waste (SW-846), kättesaadav aadressil: <http://www3.epa.gov/epawaste/hazard/testmethods/sw846/online/index.htm>.

69. Mis puutub keemiliste katsete ja analüüside ulatusse, siis saan aru, et siiani on selgitatud, et neid analüüse saab teha proovide võtmise teel, kuid et see peab pakkuma tõhususe ja representatiivsuse osas täielikku garantiid. Nisugune garantii tagatakse näiteks, rakendades Euroopa Standardikomitee (CEN) välja töötanud tehnilist standardidokumenti, mis on seotud teemaga „jätmete iseloomustus – jäätmematerjalidest proovide võtmine“.⁵³

70. Võttes arvesse eespool esitatud kaalutlusi, tuleb direktiivi 2008/98 artiklit 7, III lisa ja otsuse 2000/532 lisa pealkirjaga „Hindamine ja liigitamine“ punkti 2 „Jätmete ohtlikuks liigitamine“ tõlgendada nii, et jäätmetekitaja või -valdaja on kohustatud nimetatud jätmete koostise kindlaks määrama ja hiljem, arvutuste või katsete teel kontrollima, kas need sisaldavad mõnda ohtlikku ainet või direktiivi 2008/98 III lisas või määruse nr 850/2004 IV lisas loetletud ohtliku omadusega ainet. Sellel eesmärgil on asjakohased määruses nr 440/2008 sätestatud või mis tahes rahvusvaheliselt tunnustatud või liikmesriigi õiguses tunnustatud proovivõtmise, keemilise analüüsi ja katsete kasutamine.

2. Neljas eelotsuse küsimus

71. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas kahtluste korral või siis, kui jätmetes sisalduvaid ohtlikke aineid või nende puudumist on võimatu kindlalt tuvastada, tuleks need jäätmed ettevaatuspõhimõtte kohaselt igal juhul ohtlikeks MH-pegelkoodiga jätmeteks liigitada.

72. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 lõike 2 kohaselt rajaneb liidu keskkonnapoliitika ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas ja „saastaja peab maksma“. Ettevaatuspõhimõte on riskijuhtimisvahend, mida saab kasutada, kui teaduslikult on ebaselge, kas esineb oht inimeste tervisele ja keskkonnale, ning mis võimaldab võtta ennetavaid meetmeid juba enne seda, kui nimetatud ebaselgus hajub.⁵⁴

73. Ettevaatuspõhimõtet, koos teiste põhimõtetega, mainitakse direktiivi 2008/98 artikli 4 lõike 2 viimases lõigus,⁵⁵ samas kui sama direktiivi artiklites 1 ja 13 viidatakse, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda.

74. Jätmete klassifitseerimine MH-pegelkoodiga, nagu ma juba märkisin, toob kaasa olulised tagajärjed nende edasisele käitlemisele (taaskasutamine, ringlusse võtt, võimalik taaskasutamine ja kõrvaldamine). Nagu komisjon märgib, ei kehtesta ettevaatusprintsiiip automaatselt sellist liigitust, kui direktiivi 2008/98 III lisas või määruse 850/2004 IV lisas sätestatud ohtlike ainete olemasolus kaheldakse.

75. Hindamaks, kas on kohane määrata MH-kirje või MNH-kirje, tuleb jäätme omanikul või valdajal kohaldada jätmete pegelkoodidega liigitamise menetlust, määrates eelnevalt kindlaks jäätme koostise, ning kui tuvastatakse ohtlike omadustega aineid, siis arvutades välja nende väärtused või tehes vastavad katsed.

53 CENi tehnilised standardid on järgmised: EN 14899 Proovivõtukava koostamise ja rakendamise raamistik; CEN/TR 15310-1:2006 Juhend proovivõtukriteeriumide valimiseks ja rakendamiseks erinevates tingimustes; CEN/TR 15310-2:2006 Juhend proovivõtumeetodite kohta; CEN/TR 15310-3:2006 Juhend osaproovide võtmise kohta; CEN/TR 15310-4:2006 Juhend proovide pakendamise, hoidmise, säilitamise, transportimise ja üleandmise kohta; ja CEN/TR 15310-5:2006 Juhend proovivõtukava koostamise kohta.

54 Vt Thieffry, P., *Manuel de droit européen de l'environnement*, 2. väljaanne, Bruylant, Brüssel, 2017, lk 83; ja Esteve Pardo, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, lk 141–146.

55 Selles sättes on ette nähtud, et „[l]iikmesriigid võtavad samuti kooskõlas artiklitega 1 ja 13 arvesse selliseid üldiseid keskkonnakaitse põhimõtteid nagu ettevaatus ja säästlikkus, tehniline teostatavus, majanduslik otstarbekus ja ressursside kaitse, samuti üldist mõju keskkonnale ja inimese tervisele ning majanduslikku ja sotsiaalset mõju“.

76. Jäätmetekitaja või -valdaja ei saa aga kasutada ettevaatuspõhimõtet ettekäändena direktiiviga 2008/98 ja otsusega 2000/532 kehtestatud jäätmete peegelkoodiga liigitamise menetluse kohaldamata jätmiseks. Vastavalt direktiivi 2008/98 artikli 7 lõigetele 2 ja 3 on liikmesriikidel õigus liigitada jäätmed ümber või liigitada need ohtlikuks, kuid nad peavad sellest komisjonile teatama nii, et komisjon muudaks jäätmenimistut. Kuigi see piirang liikmesriikide puhul eksisteerib, ei anna nimetatud põhimõte eraõiguslikele isikutele õigust liigitada jäätmeid väljaspool eespool nimetatud ELi eeskirjades sätestatud menetlust.

77. Leian, et seda seisukohta toetab Euroopa Kohtu praktika.⁵⁶ Nimelt, „ettevaatusprintsipi õige kohaldamine eeldab esiteks nende võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist, mis abiainetel kasutamisel väidetavalt tervisele on, ja teiseks tervisele avaldatava ohu põhjalikku hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste uuringute tulemustele“.⁵⁷ Seega „ei saa [...] kaitsemeetmeid õiguspäraselt põhjendada ohtu puudutava puhthüpoteetilise lähenemisega, mis rajaneb pelgalt teaduslikult veel kontrollimata oletustel. Vastupidi, selliseid kaitsemeetmeid saab, vaatamata nende ajutisele laadile ja isegi kui need on ennetavat laadi, võtta vaid juhul, kui need põhinevad võimalikult täielikul riskianalüüsil, võttes arvesse juhtumi konkreetseid asjaolusid, millest ilmneb, et need meetmed on vajalikud“.⁵⁸

78. Ettevaatusprintsipi alusel jäätmete MH-kirjega liigitamiseks ei piisa sellest, kui tuginetakse pelgale kahtlusele, et tegemist on ohtlike jäätmetega. Kui see oleks nii, siis tingiks kõik peegelkoodid jäätmete liigitamise ohtlikuks. Kuid rõhutan, et selle liigituse puhul on nõutav jäätmete koostise eraldiseisev analüüs ja sellele järgnev aine võimaliku ohtlikkuse kontrollimine. Direktiivi 2008/98 ja otsuse 2000/532 menetlus kehtestab sarnased nõuded nendega, mida kasutab ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel Euroopa Kohus.

79. Nõustun Itaalia valitsusega, et jäätmetekitaja või -valdaja ei ole kohustatud jäätmeid ammendavalt analüüsima, et tuvastada vastavalt määrusele 1272/2008 *kõik* ohtlikud ained, mis võivad jäätmetes sisalduda, ja *kõik* võimalikud ohtlikud omadused, mis jäätmetel võivad olla vastavalt direktiivi 2008/98 III lisale. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on samal arvamusel, mille kohaselt hädavajalik ei ole mitte otsida valimatult *kõiki* aineid, mida jäätmed võivad üldiselt sisaldada, vaid need sobivalt identifitseerida, tuginedes jäätmete täpse koostise hindamisele ja hilisemale tuvastatud ainete ohtlikkuse kontrollimisele.

80. Direktiivi 2008/98 artikli 4 lõike 2 viimases lõigus sätestatud tehnilise teostatavuse ja majandusliku otstarbekuse põhimõttega on lisaks sellele vastuolus kehtestada tootjale jäätmete koostise ja kõigi neis sisalduvate ainete ohtlike omaduste absoluutse ammendava analüüsimise kohustus. Selline kohustus oleks ka ebaproportsionaalne.

81. Minu arvates õigustab ettevaatusprintsip siiski jäätmete liigitamist MH-peegelkoodiga juhul, kui jäätmete koostise ja/või osiste ohtlikkuse analüüs osutub võimatuks põhjustel, mis ei ole seotud jäätmetekitaja ega -valdajaga. Sellisel juhul tekiks tõsine oht rahva tervisele või keskkonnale, mis toetaks jäätmete liigitamist MH-peegelkoodiga nende jäätmete ohtlikkust „neutraliseeriva“ piirava meetmena.⁵⁹

⁵⁶ Et saada üksikasjalikku ülevaadet Euroopa Liidu kohtute vastavast kohtupraktikast vt Da Cruz Vilaça, J. L., „The Precautionary Principle in EC Law“, raamatus *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, lk 321–354.

⁵⁷ Vt muu hulgas 28. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44), punkt 92; ja 19. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26), punkt 56. Vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek, mis esitati kohtuasjas Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:20), punktid 48–54.

⁵⁸ Vt muu hulgas 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus Monsanto jt (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553), punkt 77; ja 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Fidenato jt (C-111/16, EU:C:2017:676), punkt 51.

⁵⁹ Euroopa Kohus on leidnud, et „kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid ohu realiseerumise korral on tegelik kahju rahvatervisele tõenäoline, õigustab ettevaatuspõhimõtte piiravate meetmete võtmist juhul, kui need on mittediskrimineerivad ja objektiivsed“ (2. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, C 41/02, EU:C:2004:762, punkt 54; 28. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C 333/08, EU:C:2010:44, punkt 93; ja 19. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Queisser Pharma, C 282/15, EU:C:2017:26, punkt 57).

IV. Ettepanek

82. Eelnevat silmas pidades teen ettepaneku vastata Corte suprema di Cassazione (Itaalia kõrgeim kassatsioonikohus) esitatud küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, mida on muudetud komisjoni määrusega (EL) nr 1357/2014, artiklit 7 ja III lisa ning komisjoni 3. mai 2000. aasta otsuse 2000/532/EÜ (millega asendatakse jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 75/442/EMÜ artikli 1 punkti a kohaselt jäätmete nimistut kehtestav otsus 94/3/EÜ ja ohtlike jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 91/689/EMÜ artikli 1 lõike 4 kohaselt ohtlike jäätmete nimistut kehtestav nõukogu otsus 94/904/EÜ, mida on muudetud otsusega 2014/955/EL) lisa „Hindamine ja liigitamine“ punkti 2 „Jäätmete ohtlikuks liigitamine“ tuleb tõlgendada nii, et:

- 1) Peegelkoodiga liigitatavate jäätmete tekitaja või valdaja on kohustatud nimetatud jäätmete koostise kindlaks määrama ja hiljem arvutuste või katsete teel kontrollima, kas need sisaldavad mõnda ohtlikku ainet või kas neil on direktiivi 2008/98 III lisas või määruse (EÜ) nr 850/2004 IV lisas loetletud ohtlike omadusi. Sellel eesmärgil on asjakohane kasutada määruses (EÜ) nr 440/2008 sätestatud või mis tahes rahvusvaheliselt tunnustatud või liikmesriigi õiguses tunnustatud proovivõtmist, keemilisi analüüse ja katseid.
- 2) Jäätmetekitaja või -valdaja ei või jätta ettevaatusprintsipi alusel kohaldamata jäätmete direktiivi 2008/98 ja otsuse 2000/532 kohaste peegelkoodidega liigitamise menetlust, välja arvatud juhul, kui jäätmete koostise ja/või osiste ohtlikkuse analüüs osutub võimatuks.