



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.2.2007
KOM(2007) 59 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE
JA EUROOPA PARLAMENDILE**

Tõlgendav teatis jäätmete ja kõrvalsaaduste kohta

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Teatise taust.....	4
2.1.	Teatise käsitletav valdkond	4
2.2.	Teatise kontekst.....	4
3.	Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse kohaldamine.....	6
3.1.	Jäätmete mõiste üldkäsitused	6
3.2.	Kas asjaomane materjal on tootmisjääk või toode?	6
3.3.	Tingimused, mille puhul tootmisjääk ei kuulu jäätmete hulka	7
3.4.	Muud tegurid, mida kohus kasutab jäätmete ja kõrvalsaaduste eristamiseks	9
I lisa – näiteid jäätmete ja kõrvalsaaduste kohta		11
1.	Raua ja terase tootmisel tekkiv räbu ja tolmu	11
2.	Toiduaine- ja joogitööstuse kõrvalsaadused – loomasööt.....	11
3.	Põlemisel tekkivad kõrvalsaadused – suitsugaasi väävlitustamisel saadud kips	12
4.	Lõikejääd ja muu sarnane materjal	12
II LISA – otsustepuu: kuidas otsustada, kas tegemist on jäätmete või kõrvalsaadusega.....		13

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Tõlgendav teatis jätmete ja kõrvalsaaduste kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Viimase kolmekümne aasta jooksul on jätmete mõiste määratlemine mänginud olulist osa Euroopa keskkonna kaitsmisel jätmete tekitamise ja jäätmehoolduse mõju eest. Inimeste tervise ja keskkonna kaitsmiseks on jäätmetena määratletud esemed või ained reguleeritud ühenduse jätmealaste õigusaktidega. Jätmevedu või jäätmelubasid käsitlevaid otsuseid tehes kohaldavad direktiivis 2006/12/EÜ¹ (jätmete raamdirektiiv) nimetatud pädevad asutused jätmete mõistet iga juhtumi puhul eraldi. Üldiselt on selge, mis jätmete alla kuulub ja mis mitte. Siiski on selle mõiste tõlgendamisel esile kerkinud mitmeid küsimusi.

Üks nendest küsimustest on seotud sellega, kuidas eristada materjali, mis ei ole tootmisprotsessi põhieesmärgiks, kuid mille võib lugeda mittejätmetest kõrvalsaaduseks, materjalist, mida tuleks käsitleda jäätmetena. Tegelikuses ei ole nende vahel võimalik üheselt vahet teha, vaid esineb arvukalt erinevaid tehnilisi olukordi, millega kaasnevad väga erinevad keskkonnariskid ja -mõjud, ning palju määratlemata valdkondi. Keskkonnavalaste õigusaktide kohaldamiseks on aga iga juhtumi puhul eraldi vaja teha nende kahe õigusliku olukorra vahel selge vahe – kas on tegemist jätmetega või ei ole. Just selle eristamisel on aeg-ajalt esinenud probleeme.

Jätmealaste õigusaktide õiguskindluse parandamiseks ning jätmete mõistest arusaamise ja selle mõiste kohaldamise hõlbustamiseks püütakse käesoleva teatisega juhendada pädevaid asutusi juhtumipõhisel otsustamisel, kas antud materjali puhul on tegemist jätmetega või mitte, ning teavitada ettevõtjaid sellest, kuidas selliseid otsuseid tegema peaks. Teatisega tahetakse ka vähendada ELis esinevaid erinevusi nende sätete tõlgendamisel.

Teatise eesmärk on selgitada jätmete raamdirektiivi artiklis 1 sätestatud jätmete mõistet nii, nagu seda tõlgendab Euroopa Kohus, et tagada direktiivi nõuetekohane rakendamine. ELi jätmealastes õigusaktides ei ole sellistel mõistetel nagu „kõrvalsaadus” või „teisene toore” õiguslikku tähendust – materjal lihtsalt kas kuulub jätmete hulka või mitte. Lisaks direktiivis määratletud jätmete mõistele kasutatakse üksnes käesolevas teatises² järgmisi näitlikustavaid mõisteid:

- *toode* – kogu materjal, mis tootmisprotsessi käigus tahtlikult toodetakse. Paljudel juhtudel on võimalik kindlaks määrata üks põhitoode (või mitu põhitoodet), milleks on peamine toodetud materjal;

¹ ELT L 114, 27.4.2006, lk 9–21.

² Need mõisted ei kujuta endast Euroopa Komisjoni juriidilist tõlgendust ja on ette nähtud kasutamiseks üksnes käesoleva teatise kontekstis.

- *tootmisjäätgid* – materjal, mida ei toodeta tootmisprotsessi käigus tahtlikult ja mis võib, kuid ei pruugi kuuluda jäätmete hulka;
- *kõrvalsaadus* – tootmisjäätgid, mis ei kuulu jäätmete hulka.

Nagu märgiti jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilises strateegias, hinnatakse 2010. aastal strateegia läbivaatamise kontekstis teatise kavandatud suuniste tõhusust. Samaaegselt kontrollitakse ka seda, kas Euroopa Kohtu edasise praktika põhjal on vaja suuniseid muuta.

2. TEATISE TAUST

2.1. Teatise käsitletav valdkond

Käesoleva teatise käsitletakse jäätmete ja mittejäätmete eristamist tootmisprotsessi kontekstis. Teatise ei käsitleta muid jäätmeid, nagu näiteks olmejäätmed või muud sarnased jäätmevood, ega tarbimisjäätmeid. Siin ei käsitleta küsimusi, millal võivad toodetest saada jäätmed või millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed. Teatise ei käsitleta jäätmeid, mis ei kuulu jäätmete raamdirektiivi reguleerimisalasse.

2.2. Teatise kontekst

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuli 2002. aasta otsuse 1600/2002/EÜ (millega võetakse vastu kuues keskkonnaalane tegevusprogramm)³ artikli 8 lõike 2 punktis iv nõutakse jäätmete ja mittejäätmete vaheliste erinevuste selgitamist. 27. mai 2003. aasta teatise „Jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilise strateegia suunas“⁴ kirjeldas komisjon jäätmete mõistega seonduvat olukorda, kutsus üles käsitlema seda küsimust laiapõhjalises ja tõenditele tuginevas arutelus ning palus sidusrühmadel esitada olemasolevale jäätmete mõistele paremaid alternatiive. Enamikus märkustes sooviti pigem jäätmete põhimõiste säilitamist ja teatavate konkreetsete tahkude selgitamist.

Sellist üksmeelt silmas pidades võttis komisjon 21. detsembril 2005. aastal vastuvõetud „jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilises strateegias“⁵ kohustuse koostada ettevõtjatele ja pädevatele asutustele õigusliku olukorra selgitamiseks teatis, mis hõlmab Euroopa Kohtu praktilisel põhinevaid ja asjaomaste tööstussektorite kõrvalsaadusi käsitlevaid suuniseid selle kohta, millal tuleb kõrvalsaadusi pidada jäätmeteks ja millal mitte.” Käesoleva dokumendiga täidabki komisjon seda kohustust.

2.2.1. Miks on suunised vajalikud?

Areneva kohtupraktika ja õigusliku selguse suhtelise puudumise tõttu on jäätmete mõiste kohaldamine selles küsimuses nii pädevate asutuste kui ka ettevõtjate jaoks teatavatel juhtudel keeruline. On mõningaid tõendeid, et erinevate liikmesriikide pädevad asutused on sarnaste faktide puhul eri juhtumitel erineva lahendini jõudnud – see põhjustab ettevõtjate ebaõiglast kohtlemist ja takistusi siseturul. Jäätmete mõiste liiga lai tõlgendamine tekitab asjaomastele ettevõtetele asjatuid kulusid ja võib vähendada selliste materjalide kasutamiseväljavaateid, mis

³ EÜT L 242, 10.9.2002, lk 1.

⁴ KOM(2003) 301 lõplik.

⁵ KOM(2005) 666 lõplik.

vastasel korral oleks majandusse tagasi suunatud. Liiga kitsa tõlgenduse tulemuseks võivad olla keskkonnakahjustused ning ühenduse jäätmealaste õigusaktide ja ELi ühtsete jäätmealaste standardite eiramine.

Komisjon leiab, et suunised sobivad paremini õigusliku selguse saavutamiseks kui jäätmete raamdirektiivis sisalduvate kõrvalsaaduste määratlemiseks. Eelkõige ei tundu jäätmete ja kõrvalsaaduste eristamine selle põhjal, kas materjal kuulub taaskasutamisele või kõrvaldamisele, või selle põhjal, kas materjalil on majanduslik väärtus, pakkuvat keskkonna kaitsmiseks piisavaid tagatisi. Teisalt võib teatava osa Euroopa Kohtu kasutatud sõnastuse otsene kontekstiväline ülekandmine direktiivi teksti tekitada üksnes uut ebakindlust. Muud võimalused, sealhulgas lootelul põhinev lähenemisviis, tunduvad olevat ebapraktilised nii toimivuse kui ka õigusliku jõustamise seisukohast. Suunised on Euroopa Kohtu kehtestatud õiguslikult siduvate kriteeriumide raamesse jäävad paindlikud vahendid, mida saab kohandada vastavalt uutele tõenditele ja tehnoloogiale.

2.2.2. Tööstuse kontekst

Tööstusprotsesside käigus toodetakse palju eri liiki materjale, mida käesolev teatis võiks käsitleda. Ettevõtlussõnavaras võib neid määratleda kõrvalsaaduste, kaassaaduste, vahesaaduste või mittepõhitoodetena. Ühelgi neist väljendeist ei ole ühenduse keskkonnavalastes õigusaktides tähendust, st toodete ja kõrvalsaaduste staatus on sama – materjal lihtsalt kas kuulub jäätmete hulka või mitte.

Tööstuslikud tootmisprotsessid on sageli keerulised ja nende käigus võib tekkida mitut erisugust materjali, millel on erinev majanduslik väärtus, keskkonnamõju ja staatus jäätmete/mittejäätmelena. Lisaks sellele võivad jäätmeteks/mittejäätmeks liigitamise tagajärjed sektorite kaupa erineda. Mõnes sektoris kauplevad ettevõtted tervel siseturul vabalt jäätmeteks liigitatud materjaliga. Muudes sektorites, näiteks toiduaine- ja joogisektoris on jäätmete ja toodete selge eristamine asjaomase materjali majandusliku kasutamise seisukohast ülimalt oluline. Tehniline olukord areneb pidevalt ning nii olemasolevates tootmisprotsessides kui ka jäätmetöötlesuses leiavad kiiresti aset tehnoloogilised muutused.

2.2.3. Keskkonnaseisund

On selge, et nii tooted kui ka jäätmed võivad sisaldada toksilisi aineid ja ohustada puuduliku käitlemise või kontrolli puhul inimeste tervist ja keskkonda. Lisaks sellele on tööstus- ja kaevandusjäätmetel sageli omadusi, mille tõttu nad võivad toodetega võrreldes kaasa tuua konkreetseid ohte keskkonnale. Need on seotud eelkõige asjaoluga, et kui toodete sisu on tavaliselt spetsiaalselt kavandatud ja kontrollitud, siis jäätmete koostis ei pruugi olla nii selge.

See tähendab, et keskkonna seisukohast on materjali nõuetekohane liigitamine jäätmeteks või mittejäätmeks äärmiselt tähtis. Jäätmealaste õigusaktidega kaitstakse keskkonda tööstusjäätmete põhjustatud tagajärgede eest mitmel viisil, nimelt lubade andmise ja vedamise korra ning jäätmete põletamist käsitlevate eristandardite kaudu. Kui materjali puhul ei ole tegemist jäätmetega, ei tähenda see, et see jääks täielikult välja ühenduse õigusega sätestatud keskkonnakaitsest. Toodetest lähtuvate määruste ja teiste õigusaktide, näiteks kavandatava määruse REACH eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda toodete ja muude mittejäätmete hulka kuuluvate materjalide võimaliku keskkonnamõju eest.

3. EUROOPA KOHTU PRETSEDENDIÕIGUSE KOHALDAMINE

3.1. Jäätmete mõiste üldkäsitused

Euroopa Kohus on pidevalt maininud jäätmete mõiste laia tõlgendamise vajadust, et see vastaks direktiivi 2006/12/EÜ eesmärgile ja EÜ asutamislepingu artikli 174 lõikele 2, milles sätestatakse, et ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgiks on kaitstuse kõrge tase. Direktiivis 2006/12/EÜ esitatud jäätmete mõistes viidatakse direktiivi I lisale ning komisjoni otsuses 2000/532/EÜ⁶ sisalduvale Euroopa jäätmete nimistule. Kuna aga mõlemad allikad on suunavad, keskendutakse jäätmete määratlemisel põhiliselt kõrvaldamisele.

Kohus on mitmel korral toonitanud, et materjali kuulumine jäätmete või mittejäätmete hulka sõltub konkreetsetest asjaoludest ja seepärast peab pädev asutus tegema otsuse iga juhtumi puhul eraldi.

Lõpuks on oluline märkida, et isegi juhul, kui teatava materjali võib Euroopa Kohtu koostatud testi põhjal (mida on kirjeldatud jaos 3.3) liigitada mittejäätmeteks, tuleb see juhul, kui see tegelikkuses ära visatakse, ilmselgelt lugeda jäätmeteks ja seda vastavalt käsitleda.

3.2. Kas asjaomane materjal on tootmisjääk või toode?

Palin Graniti⁷ kohtuasjas märkis Euroopa Kohus, et tootmisjääk on materjal, mis ei ole tootmisprotsessi otseseks eesmärgiks olev lõpptood. Saetti⁸ kohtuasjas nentis Euroopa Kohus, et kui asjaomase materjali tootmine tuleneb tehnilisest valikust (tahtlikult seda materjali toota), ei saa see olla tootmisjääk.

Otsustades, kas liigitada materjal jäätmeteks või mittejäätmeteks, tuleb seepärast kõigepealt küsida, kas asjaomase materjali tootmine oli tootja tahtlik valik.

Kui tootja oleks võinud toota põhitoodet ilma asjaomast materjali tootmata, kuid otsustas seda siiski teha, tõendab see, et asjaomane materjal ei ole tootmisjääk. Muud tõendid selle kohta, et asjaomase materjali tootmine oli tehniline valik, võivad hõlmata tootmisprotsessi muutmist asjaomasele materjalile konkreetsete tehniliste omaduste andmiseks.

Naftakoksi käsitlev kohtuasi

Saetti ja Frediani kohtuasjas paluti Euroopa Kohtul esitada arvamus selle kohta, kas naftakoks, toornafta rafineerimisel saadav süsinikurikas materjal, kuulub jäätmete hulka või mitte. Kohus leidis, et naftakoksi ei saa liigitada tootmisjäägiks, kuna koksi tootmine on tingitud tehnilisest valikust ja see on konkreetsete ette nähtud kütusena kasutamiseks. Samuti leidis kohus, et isegi kui naftakoks on rafineerimisprotsessi iseneslik tulemus, on naftakoks juhul, kui on kindel, et kogu toodetud koks kasutatakse peamiselt samal eesmärgil kui muud (rafineerimisprotsessi käigus toodetud) ained, samuti naftatoode, mida sellisena toodetakse, ja mitte tootmisjääk.

⁶ Viimati muudetud nõukogu otsusega 2001/573/EÜ, EÜT L 203, 28.7.2001, lk 18.

⁷ Kohtuasi C-9/00, Palin Granit Oy (2002) EKL I-3533.

⁸ Määrus kohtuasjas C-235/02, Saetti, 15. jaanuar 2004.

3.3. Tingimused, mille puhul tootmisjääk ei kuulu jäätmete hulka

Kohus on osutanud, et isegi kui materjali käsitletakse tootmisjäägina, ei pruugi see tingimata kuuluda jäätmete hulka. Materjali omadused, mis on seotud selle sobivusega edasiseks kasutamiseks majanduses, võivad tähendada, et seda ei tuleks käsitleda jäätmetena.

Hiljutises praktikas (Palin Granit ja järgnevad kohtuasjad) on Euroopa Kohus kehtestanud kolmeosalise testi, mille tingimustele tootmisjääk peab vastama, et seda käsitletakс kõrvalsaadusena. Kohus väitis, et kui materjali edasine kasutamine ilma taaskasutamisele eelneva täiendava töötlemiseta ja osana pidevast tootmisprotsessist ei ole üksnes võimalik, vaid kindel, ei ole tegemist jäätmetega. Test on kumulatiivne – kõigi kolme osa tingimused peavad olema täidetud. Lisaks kõnealusele testile on Euroopa Kohus märkinud, et ka kõrvalsaaduse ettenähtud kasutusala peab olema seaduslik – teisisõnu ei tohi kõrvalsaadus olla materjal, mille tootja on kohustatud ära viskama või mille kavandatud kasutusviis on ELi või liikmesriigi õiguse alusel keelatud (vaata II lisas esitatud otsustepuud).

3.3.1. Kas materjali edasine kasutamine on kindel või üksnes võimalik?

Kui on võimalus, et materjal ei ole tegelikult kasutuskõlblik, ei vasta kasutamiseks vajalikele tehnilistele näitajatele või sellel materjalil puudub turg, tuleks seda jätkuvalt käsitleda jäätmetena. Jäätmeteks liigitamine kaitseb keskkonda selle ebakindla olukorra võimalike tagajärgede eest. Kui järgnevalt selgub, et kõnesolevatel jäätmetel võib tegelikult olla kasulik eesmärk, kaotab materjal oma jäätmestaatuse, kui see on valmis kasutamiseks taaskasutatava tootena (vt Mayer Parry kohtuasi⁹).

Mõnel juhul võib olla võimalik kasutada teatavat osa materjalist, samas kui ülejäänud osa tuleb kõrvaldada. Kui pädev asutus otsustab iga juhtumit eraldi hinnates, et kogu materjalile ei ole tagatud teatav kasutus, tuleks materjal algselt liigitada jäätmeteks. Pikaajalised lepingud materjali valdaja ning järgnevate kasutajate vahel võivad aga viidata lepingu aluseks oleva materjali kasutamisele ja seega ka sellele, et kasutamine on kindel.

Samamoodi tuleb materjali, mida kavatsetakse enne võimalikku, kuid mitte kindlat taaskasutamist määratlemata aja vältel ladustada, käsitleda ladustamise ajal jäätmetena (Palin Granit).

3.3.1.1. Jäätmete valdaja saab edasisest kasutamisest finantstulu

Kui tootja saab asjaomase materjali kasumiga maha müüa, on tõenäolisem, et asjaomast materjali kasutatakse kindlal eesmärgil (Palin Granit). Üksnes see asjaolu ei ole aga otsustav – vt eelnevat pretsedendiõigust, millega kinnitatakse, et jäätmetel võib olla majanduslik väärtus (Vessoso ja Zanetti¹⁰, Tombesi¹¹). Komisjon leiab, et sellise testi korral on oluline kaaluda ka jäätmetöötluskulusid, kuna esineb oht, et pakutakse sümboolset hinda, mille eesmärgiks on materjali liigitamine mittejäätmeteks ja mis seega teeb võimalikuks selle töötlemise väljaspool nõuetekohaseid jäätmekäitlusettevõtteid. Materjali turuhindadele vastav või neist kõrgem hind võib aga viidata sellele, et asjaomase materjali puhul ei ole tegemist jäätmetega.

⁹ C-444/00, Mayer Parry (2003), EKL I-6163.

¹⁰ Kohtuasjad C-206/88 ja 207/88, Vessoso ja Zanetti (1990), EKL 1461.

¹¹ Liidetud kohtuasjad C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi (1997), EKL I-3561.

Sõnnikut käsitlevad Hispaania kohtuasjad

Liidetud kohtuasjades komisjon v. Hispaania (C-416/02 ja C-121/03) leidis kohus, et sõnniku näol ei ole tegemist jäätmetega juhul, kui seda kasutatakse mulla väetamiseks selgelt määratletud maatükkidel seadusliku sõnniku laotamise käigus (olenemata sellest, kas need maatükid asuvad selle põllumajandusettevõtte piires, kus heitvesi tekkis, või mitte) ja kui selle ladustamine piirdub kõnealuseks sõnniku laotamiseks vajaliku kogusega.

3.3.2. Kas materjali on võimalik uuesti kasutada ilma täiendava töötlemiseta?

Mõnel juhul võib selle testi rakendamine olla keeruline. Sageli hõlmab kõrvalsaaduse väärtusahel mitmeid toiminguid, mida tuleb sooritada materjali edasiseks kasutamiseks: kui materjal on toodetud, võidakse seda pesta, kuivatada, rafineerida või homogeneerida, lisada edasiseks kasutamiseks vajalikke omadusi või muud materjali, kontrollida selle kvaliteeti jms. Mõni neist toiminguid viiakse läbi tootja tootmisobjektidel, mõni järgneva kasutaja objektidel ja mõni vahendajate poolt. Sel määral, mil selline tegevus moodustab tootmisprotsessi lahutamatu osa (vt järgmine jagu), ei takista see käsitlemast materjali kõrvalsaadusena.

Euroopa Kohus on leidnud, et kui enne edasist kasutamist on vaja täiendavaid taaskasutamistoiminguid, tõendab see isegi juhul, kui edasine kasutamine on kindel, et materjal kuulub kuni selliste toimingute lõpuleviimiseni jäätmete mõiste alla (Avesta Polarit¹²).

3.3.3. pideva tootmisprotsessi osana?

Kui materjal aga valmistatakse edasiseks kasutamiseks ette pideva tootmisprotsessi osana ja suunatakse seejärel tegelikult selliseks edasiseks kasutamiseks, on Euroopa Kohtu kehtestatud testi põhjal tegemist kõrvalsaadusega.

Sellises olukorras peab pädev asutus otsustama, kas eelmises jaos kirjeldatud toimingud on **pideva tootmisprotsessi lahutamatu osa**. Komisjon leiab, et seda tehes peaks pädev asutus tuginema eristamisel kõikidele faktidele – asjakohane võib olla nii materjali valmidusaste edasiseks kasutamiseks, nende toimingute laad ja ulatus, mis on vajalikud materjali ettevalmistamiseks edasiseks kasutamiseks, sellise tegevuse integreeritus peamisesse tootmisprotsessi kui ka asjaolu, kas tegevust viib läbi keegi muu kui tootja. Otsustades, kas toimingud on pideva tootmisprotsessi lahutamatu osa, võib pädev asutus suunistena arvesse võtta ka BREF-dokumente. Tuleks märkida, et Palin Graniti, Niselli¹³ ja sõnnikut käsitleva Hispaania kohtuasja puhul võttis Euroopa Kohus lähenemisviisi, mis viitab pigem tootmisprotsessi kitsale kui laiale tõlgendusele.

Kui materjal viiakse objektilt või tehastest, kus see toodeti, täiendavaks töötlemiseks mujale, võib see tõendada, et kõnealused toimingud ei ole enam sama tootmisprotsessi osa. Tööstusprotsesside üha kasvavat spetsialiseeritust arvestades ei saa seda siiski pidada lõplikuks tõendiks. Järgnevad kasutajad ja vahendused võivad olla seotud materjali ettevalmistamisega edasiseks kasutamiseks, viies läbi eespool jaos 3.3.2 kirjeldatud toiminguid.

¹² Otsus kohtuasjas C-114/01 Avesta Polarit Chrome Oy, 11. september 2003.

¹³ Määrus kohtuasjas C-457/02, Niselli, 11. november 2004.

Kui materjal on vajalik osana tootja põhitegevusest, tõendab see, et asjaomase materjali puhul ei ole tegemist jäätmetega.

Kivijäätmete käsitlev kohtuasi

Ettevõtete Avesta Polarit ja Palin Granit kohtuasjades paluti kohtul otsustada, millistel asjaoludel tuleks kaevandamisest ja pealmaakaevandamisest üle jäänud kive käsitleda jäätmetena. Kohus nentis, et kui kivid ladustatakse enne võimalikku kasutamist tulevikus või tulevase jäätmetöötluskohustuse täitmiseks, on need jäätmed. Kui teatavad füüsiliselt kindlaksmääratavad jäägid ladustati ilma töötlemata enne võimalikku, kuid mitte kindlat kasutamist tulevikus, et täita stabiilsuse saavutamiseks maa-aluseid käike, mis on vajalik kaevandamise põhitegevuseks (maakide kaevandamine), ei ole need jäätmed.

3.4. Muud tegurid, mida kohus kasutab jäätmete ja kõrvalsaaduste eristamiseks

Arco Chemie¹⁴ ja muu sarnase praktika puhul loetleb Euroopa Kohus mitmeid erinevaid tegureid, mis võivad viidata sellele, et materjali näol on tegemist jäätmetega. Ükski neist tegureist ei ole tingimata otsustav, kuid teatavatel asjaoludel võib mõnest neist abi olla.

3.4.1. Kõrvaldamine on ainuke võimalik kasutusviis või kasutamine avaldab suurt keskkonnamõju või nõuab erilisi kaitsemeetmeid

Nagu Euroopa Kohus märkis, tunduks sobilik käsitleda alates tootmise hetkest jäätmetena materjali, millel puudub võimalik kasutus ja mis tuleb seetõttu kõrvaldada. Mõnel juhul on materjali edasine kasutamine keelatud või tuleb materjal kohustuslikus korras kõrvaldada või see jäätmetena taaskasutusse võtta. See võib toimuda keskkonnast, ohutusest või rahvatervisest lähtuvatel põhjustel. Üks näide ELi õigusaktidest, millest tulenevalt võib antud materjali kõrvaldamine või selle jäätmena töötlemine kohustuslik olla, on direktiiv 96/59 polüklooritud bifenüülide (PCB) / polüklooritud terfenüülide (PCT) kohta¹⁵. Samamoodi tuleb juhul, kui materjal ei vasta tooteid käsitlevates õigusaktides oma võimaliku kasutamise kohta kehtestatud standarditele, käsitleda seda jäätmetena kuni kõnealuste standardite täitmiseni.

Keerulisem on küsimus, mis on seotud antud materjali põhjustatud võimalike keskkonnakahjustustega ja vajadusega spetsiaalsete keskkonnakaitsemeetmete järele, mille puhul oleks võimalik materjali kasutada. Ka mitmed põhitooted võivad põhjustada keskkonnakahjustusi ja neid tuleb keskkonna kahjustamise vältimiseks ettevaatlikult kasutada. Järgides aga Euroopa Kohtu seisukohta jäätmete mõiste tõlgendamisel, võib asjaolu, et kõrvalsaaduse keskkonnamõju on suurem kui alternatiivsel materjalil või tootel, mida see asendab, mõjutada jäätmete/mittejäätmete hulka liigitamise otsuse piire olukordades, kus selline võrdlus on võimalik ja asjakohane.

Vastupidises olukorras ei tõesta materjaliga kaasneva selge keskkonnariski puudumine, et tegemist ei ole jäätmetega. Palin Graniti kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et isegi juhul, kui on tõestatud, et kõnesolev materjal ei kujuta inimeste tervisele ega keskkonnale tegelikku ohtu, ei ole see piisav kriteerium materjali käsitlemiseks mittejäätmena. See on loogiline – mittedobivasse kohta visatud tööstuslikud püsijäätmel ei pruugi ohustada inimeste tervist ega keskkonda –, kuid kahtlemata saastavad need keskkonda ja jäätmete mõiste peaks neid

¹⁴ Liidetud kohtuasjad C-418/97 ja C-419/97, ARCO Chemie (2000), EKL I-4475.

¹⁵ EÜT L 243, 24.9.1996, lk 31–35.

hõlmama. Sellest järelduvalt ei tähenda asjaolu, et ainet võib keskkonnateadlikult ja ilma olulise töötlemiseta kütusena taaskasutada, et aine ei kuulu jäätmete hulka (Arco Chemie). Jäätmete mõiste eesmärk on tagada jäätmete tegelik töötlemine sellisel keskkonnateadlikul viisil.

Samas kohtuasjas nentis Euroopa Kohus, et materjali jäätmete või mittejäätmete hulka liigitamisel ei ole asjakohane ei materjali ladustamise koht ega materjali koostis. Mõnel juhul – näiteks marmori kaevandamisel – võivad sellised tootmisjääkidest jätmed nagu löikejäädid koosneda täpselt samast materjalist kui põhitoode. Kui need on ette nähtud äraviskamiseks, on siiski tegemist jäätmetega.

3.4.2. Asjaomase materjali töötlemismeetod on tavapärase jäätmetöötlusmeetod

Mõnel asjaolul võib olulise vihje materjali staatusele anda selle edasine eesmärk. Euroopa Kohus on samuti leidnud, et asjaolu, kas materjali suhtes rakendatav toiming on IIA või IIB lisas loetletud jäätmetöötlustoiming või mitte, ei anna lõplikku vastust selle kohta, kas materjali näol on või ei ole tegemist jäätmetega (Niselli). See on paratamatu, kuna mitmeid lisas loetletud töötlemis- või kõrvaldamistoiminguid saab igati nõuetekohaselt rakendada ka toodete puhul ja vastupidi. Näiteks ei ole töötlemismeetodi põhjal võimalik eristada kütuse kui toote põletamist jäätmete põletamisest.

3.4.3. Ettevõtte käsitab materjali jäätmetena

Arco Chemie kohtuasjas märkis kohus, et materjali käsitamine jäätmetena võib olla tegur, mis viitab asjaomase materjali kuulumisele jäätmete hulka. Komisjon leiab siiski, et selline test võib õhutada hooletut lähenemist jätmealastele õigusaktidele, andes eelise ettevõtetele, kes ei ole oma juriidilistest kohustustest teadlikud või kes püüavad nende kohustuste täitmist vältida. Kuna tegemist on äärmiselt subjektiivse määratlusega, võib lisaks sellele tekkida liikmesriikides erinev arusaam jäätmete määratlusest.

3.4.4. Ettevõtte püüab piirata toodetava materjali kogust

Palin Graniti kohtuasjas märkis Euroopa Kohus veel, et kui ettevõtte püüab piirata toodetava materjali kogust, võib see viidata materjali kuulumisele jäätmete hulka. See ei ole määrav, kuna antud materjali toodetava koguse muutmise eesmärgiks võivad olla ka kulude, hinna ja turgudega seotud tegurid, mitte niivõrd soov minimeerida äravisatava materjali kogust. Lisaks sellele võivad ettevõtted sellise kriteeriumi range kohaldamise korral hoiduda mõnel asjaolul jäätmetekke vältimise poliitika vastuvõtmisest.

I lisa – näiteid jäätmete ja kõrvalsaaduste kohta

Järgmiste näidete eesmärk on näitlikustada mõnda juhtumit, mille puhul materjali võib, kuid ei pruugi liigitada jäätmeteks. Need on pärit mitmest eri sektorist, kuid ei ole määravad ega kõikehõlmavad. Kasutada oleks võinud palju muid näiteid ja isegi siintoodud näited võivad teataval asjaoludel ELi piires erineda, eelkõige kui antud kõrvalsaaduse kasutamine ei ole kindel või, vastupidi, kui materjali kasutamine on kindel mõnes piirkonnas või liikmesriigis, kuid mitte terves ELis.

1. RAUA JA TERASE TOOTMISEL TEKKIV RÄBU JA TOLM

Kõrgahjudes toodetakse paralleelselt kuuma rauaga ka kõrgahjuräbu. Rübule seatud tehniliste nõuete tagamiseks kohandatakse raua tootmisprotsessi. Tootmisprotsessi alguses tehakse tehniline valik, millega määratakse kindlaks toodetava räbu liik. Veelgi enam, räbu kasutamine on kindel mitmesuguse selgelt määratletud lõppkasutuse puhul ning nõudlus on suur. Kõrgahjuräbu võib kasutada tootmisprotsessi lõpus otse, ilma täiendava töötlemiseta, mis ei moodusta lahutamatu osa kõnealusest tootmisprotsessist (näiteks purustamine osakeste sobiliku suuruse saamiseks). Seepärast võib materjali arvata jäätmete määratlusest välja.

Väävlitustamisel aga tekib räbu seetõttu, et enne raua teraseks töötlemist tuleb kõrvaldada väävel. Nii tekkiv räbu on väävliirikas, seda ei saa kasutada ega metallurgias ringlusse võtta ning seepärast see tavaliselt ladestatakse prügilasse. Teist liiki näide on terase tootmisprotsessi käigus seadmesisese õhu puhastamisel tekkiv tolm. See koguneb väljatõmbe käigus filtritesse. Filtreid saab puhastada ja seal sisalduva metalli ringlussevõtu teel majandustsükklisse tagasi tuua. Mõlemad nimetatud tootmisjäägid on seega tootmise seisukohast jäätmed. Kui filtritesse kogunenud raud ringlusse võetakse, ei ole enam tegemist jäätmetega.

2. TOIDUAINE- JA JOOGITÖÖSTUSE KÕRVALSAADUSED – LOOMASÖÖT

Toiduaine- ja joogisektori kõrvalsaadusi kasutatakse ulatuslikult loomasöödas. Paljude sektorite tootmisprotsessides (nt õliseemnete purustamine, suhkru-, tärklise- ja linnasetootmine) tekib materjali, mida kasutatakse söödatoorainena otse põllumajandusettevõtetes või segajõusöödatööstuses. Kuigi mitte kõik loomasöödaks ettenähtud tootmisjäägid pole automaatselt mittejäätmed¹⁶, toodetakse eespool nimetatud söödatooraineid kohandatud tootmisprotsessi käigus tahtlikult või ei pruugita toota tahtlikult, kuid need vastavad siiski kohtu kehtestatud kõrvalsaaduste suhtes kohaldatavatele kumulatiivsetele kriteeriumidele, kuna nende edasine kasutamine loomasöödana ilma täiendava töötlemiseta väljaspool kõnealuse materjali tootmisprotsessi on kindel. Lisaks reguleerivad söödatooraineid sellised õigusaktid nagu määrus 178/2002 toidualaste õigusnormide kohta¹⁷ ja direktiiv 96/25/EÜ söödatoorainete ringluse ja kasutamise kohta¹⁸. Mõlemal juhul võib materjali arvata jäätmete määratlusest välja.

¹⁶ Vastavalt kohtule esitatud komisjoni seisukohale menetluses olevas kohtuasjas komisjon v. Itaalia, C-195/05, ei piisa üksnes täpsustatud tehnilistest omadustest ja taaskasutamise kindlusest – kohaldada tuleb kõiki kolme Euroopa Kohtu praktikale tuginevat elementi.

¹⁷ ELT L 100, 8.4.2006, lk 3.

¹⁸ EÜT L 123, 23.5.1996, lk 35–58.

3. PÕLEMISEL TEKKIVAD KÕRVALSAADUSED – SUITSUGAASI VÄÄVLITUSTAMISEL SAADUD KIPS

Suitsugaasi väävlitustamise seadmed elektrijaamades eemaldavad väävli väävlit sisaldavate fossiilkütuste põletamisel tekkivatest suitsugaasidest, et nende heitmed ei suurendaks õhusaastet ja happelihmasid. Selle tulemusel tekkivat materjali, suitsugaasi väävlitustamisel (FGD) saadud kipsi kasutatakse samal viisil kui looduslikku kipsi ja eelkõige kipsplaadi tootmisel. Protsessi kohandatakse ja reguleeritakse vajalike omadustega FGD-kipsi tootmiseks. Lisaks sellele on kindel, et materjali kasutatakse ilma taaskasutamisele eelneva täiendava töötlemiseta ja integreeritud tootmisprotsessi osana.

Mitmetel muudel kivisöe põletamisel tekkivatel toodetel võib ilma täiendava töötlemiseta või vähese täiendava töötlemise korral olla edasisi kasutusviise. Mõnda neist – näiteks pruunsöe lendtuhka – ladestatakse tegelikkuses korrapäraselt prügilatesse. Kuna seega ei ole nende kasutamine ELi tasandil kindel, ei vasta need kõikjal ELis Euroopa Kohtu kriteeriumidele ja on sageli jäätmed, kuigi teatavates kohalikes olukordades võib neil olla rakendus ja seega võib nende kasutamine olla kindel.

4. LÕIKEJÄÄGID JA MUU SARNANE MATERJAL

Saeveskites või järgnevate toimingute, näiteks mööbli, kaubaaluste või pakendite tootmisel tekib koos põhitoote ehk saematerjaliga ka saepuru, puiduhaket ja lõikejääke. Seda materjali kasutatakse seejärel toormena puidupõhiste paneelide, näiteks saepuruplaatide valmistamisel või paberi tootmisel. Kasutamine on kindel ühtse tootmisprotsessi osana ja ilma täiendava töötlemiseta, välja arvatud materjalile sobiliku suuruse andmine lõpptoote tarbeks.

Üldisemalt võib kõrvalsaaduseks pidada esmasest tootmisprotsessist ülejäänud materjali või materjali, millel on üksnes iluvead, kuid mis oluliselt sarnaneb põhitootele, nagu näiteks kummiühendid või vulkaniseerimisel kasutatavad segud, korgilaastud ja -tükid, plastijäägid ning muu sarnane materjal. Selleks peab neid olema võimalik taaskasutada kas otse esmasest tootmisprotsessis või muus integreeritud tootmises, kus taaskasutamine on samuti kindel. Seda liiki materjali võib arvata jäätmete määratlusest välja.

Kui selline materjal vajab täielikku ringlussevõtu- või taaskasutamistoimingut või sisaldab saasteaineid, mis tuleb enne edasist kasutamist või töötlemist eemaldada, viitab see asjaolule, et kuni ringlussevõtu- või taaskasutamistoimingu läbiviimiseni kuulub materjal jäätmete hulka.

II LISA – otsustepuu: kuidas otsustada, kas tegemist on jäätmete või kõrvalsaadusega

