



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

14. oktoober 2020*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Jäätmed – Direktiiv 2008/98/EÜ – Artikli 2 lõike 2 punkt a, artikli 3 punkt 1 ja artikli 6 lõige 1 – Reovesi – Reoveesete – Kohaldamisala – Mõiste „jäätmed“ – Jäätmeksoleku lakkamine – Taaskasutus- või ringlussevõtutoiming

Kohtuasjas C-629/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Landesverwaltungsgericht Steiermarki (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) 14. augusti 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. augustil 2019, menetluses

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG,

Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“

versus

Landeshauptmann von Steiermark,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev (ettekandja), Euroopa Kohtu asepresident R. Silva de Lapuerta teise koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud A. Kumin, T. von Danwitz ja P. G. Xuereb,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG ja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“, esindajad: *Rechtsanwälte* P. Schaden ja W. Thurner,
- Austria valitsus, esindaja: J. Schmoll,
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Thiran ja M. Noll-Ehlers,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3), artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 3 punkti 1, artikli 5 lõiget 1 ja artikli 6 lõiget 1.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses ühelt poolt Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG (edaspidi „Sappi“) ja Wasserverband „Region Gratkorn-Gratweini“ (Gratkorn-Gratweini piirkonna veevarustusega tegelevate üksuste liit, Austria) (edaspidi „Wasserverband“) ning teiselt poolt Landeshauptmann von Steiermarki (Steiermarki liidumaa valitsusjuht, Austria, edaspidi „piirkondlik omavalitsus“) vahel seoses viimati nimetatud piirkondliku omavalitsuse tuvastamisotsusega selle kohta, et Sappi ja Wasserverbandi ühes ja samas asukohas paiknevas tööstusrajatises muudatuste tegemise suhtes kehtib eelneva loa nõue.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), mida on muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT 1991, L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3) (edaspidi „direktiiv 75/442“), põhieesmärk oli inimeste tervise ja keskkonna kaitse jäätmete kogumise, vedamise, töötlemise, hoidmise ja ladestamisega seotud kahjulike mõjude eest.
- 4 Direktiiv 75/442 kodifitseeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiviga 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9), mis seejärel tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiviga 2008/98. Direktiivi 75/442 artiklid 4, 8 ja 9 on sisuliselt üle võetud direktiivi 2008/98 artikliga 13, artikli 36 lõikega 1 ning artiklitega 15 ja 23.
- 5 Direktiivi 2008/98 I peatükk „Sisu, kohaldamisala ja mõisted“ sisaldab artikleid 1–7.
- 6 Direktiivi artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selle kaudu, et vältitakse või vähendatakse jäätmete tekitamist, jäätmete tekitamise ja käitlemise ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju ja suurendatakse sellise kasutamise tõhusust.“

- 7 Direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis a on sätestatud:

„[...] käesoleva direktiivi kohaldamisalasse [ei kuulu] järgmine:

[...]

2. Sellises ulatuses, nagu need on muude ühenduse õigusaktidega hõlmatud, ei kuulu käesoleva direktiivi kohaldamisalasse järgmine:

a) reovesi;

[...]“.

8 Direktiivi artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

[...]

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

[...]“.

9 Direktiivi 2008/98 artiklis 5 „Kõrvalsaadused“ on ette nähtud:

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

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

[...]“.

10 Nimetatud direktiivi artiklis 6 „Jäätmete lakkamise staatus“ on sätestatud:

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

- a) aineid või esemeid kasutatakse tavaliselt konkreetseks otstarbeks;
- b) sellise aine või eseme jaoks on olemas turg või nõudmine;
- c) aine või ese vastab konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele ning
- d) aine või eseme kasutamine ei avalda lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

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

[...]“.

Austria õigus

- 11 Direktiiv 2008/98 võeti Austria õigusesse üle 2002. aasta föderalse jäätmekäitlusseadusega (Abfallwirtschaftsgesetz 2002, edaspidi „AWG 2002“), mille asjakohased sätted on sõnastatud järgmiselt:

„Mõisted

§ 2 (1) Käesoleva föderalseaduse tähenduses on jäätmed vallasasjad,

- 1) mille omanik või valdaja on ära visanud või kavatseb ära visata või
- 2) mille jäätmetena kogumine, ladustamine, vedu ja töötlemine on vajalik selleks, et vältida üldise huvi (§ 1 lõige 3) kahjustamist.

[...]

3a) Ainet või eset, mis on saadud tootmisprotsessi tulemusel, mille esmaseks eesmärgiks ei ole antud ainet või eset toota, võib ainult siis käsitada kõrvalsaadusena, mitte jäätmena, kui on täidetud järgmised tingimused:

- 1) aine või eseme edasine kasutamine on kindel;
- 2) ainet või eset võib kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis on antud tööstusharus üldiselt tavaks;
- 3) aine või ese on toodetud tootmisprotsessi lahutamatu osana ning
- 4) edasine kasutamine on seaduslik, eelkõige saab ainet või eset ohutult kasutada kavatsitava mõistlikul eesmärgil, selle kasutamine ei avalda negatiivset mõju kaitstavatele hüvedele (vrd § 1 lõige 3) ning järgitakse kõiki asjakohaseid õigusnorme.

[...]

Kohaldamisalast väljajätmine

§ 3 (1) Käesoleva föderalseaduse tähenduses ei ole jäätmed:

- 1) reovesi, kaasa arvatud muu heitvesi, mis on loetletud määruse § 1 lõike 1 punktides 1–4 ja 6 ning lõikes 2 heitvee ärajuhtimise üldise piiramise kohta avalikes vooluveekogudes ja kanalisatsioonides (Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen, BGBl. nr 186/1996).

[...]

Jäätmeksoleku lakkamine

§5 (1) Kui lõikes 2 osutatud määruses või jäätmeid käsitleva direktiivi 2008/98/EÜ artikli 6 lõikes 2 osutatud rakendusaktis ei ole sätestatud teisiti, käsitatakse olemasolevaid aineid jäätmetena seni, kuni neid aineid või neist otseselt eraldatud aineid kasutatakse kas tooraine või algtoorainest saadud toodete asendajana. Taaskasutuseks ettevalmistamisel § 2 lõike 5 punkti 6 tähenduses lakkab jäätmekehtlemise taaskasutustoiming lõpetada.

[...]

Tuvastamisotsused

§ 6 [...]

(6) Käitleja või *Umweltanwaltschaft* taotlusel või omal algatusel peab Landeshauptmann [liidumaa valitsusjuht] kolme kuu jooksul tuvastama, kas:

1) rajatise suhtes kehtib loaõue vastavalt § 37 lõigetele 1 või 3 või §-le 52 või kas vastavalt § 37 lõikele 2 on tehtud erand,

[...]

3) käitlusrajatise suhtes kehtib loaõue vastavalt § 37 lõigetele 1 või 3 või kui vastavalt § 37 lõike 4 kehtib sellest teavitamise kohustus. [...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 12 Sappi käitab Gratkornis (Austria) suurt paberi- ja tselluloositootmise tööstusrajatist. Samas asukohas on ka reoveepuhastusjaam, mida käitavad Sappi ja Wasserverband koos ning mis käitleb paberi ja tselluloosi tootmisel tekkivat reovett ning asulaheitvett. Sellise reovee riigisisises õiguses ette nähtud käitlemise tulemusel tekib põhikohtuasjas kõne all olev reoveesete. Nimetatud sete koosneb seega ainetest, mis on saadud samal ajal nii tööstuslikust reoveest kui ka asulaheitveest. Puhastusjaamas sel viisil moodustunud reoveesete põletatakse seejärel Sappi kateldes ja Wasserverbandi käitatavas jääkainete põletis ning energiakasutuseks kogutud auru tarvitatakse paberi ja tselluloosi tootmisel.
- 13 Piirkondlik omavalitsus tuvastas AWG 2002 § 6 lõike 6 alusel läbi viidud põhjaliku uurimismenetluse tulemusel, et Sappi katlas ja samuti Gratkornis asuvas Wasserverbandile kuuluvas jääkainete põletis muudatuste tegemise suhtes kehtib loaõue.
- 14 Omavalitsus leidis, et põletamisele minev reoveesete on ülekaalukalt ehk ligikaudu 97% ulatuses tõepoolest tekkinud paberitootmise protsessi tulemusena ning et selles osas võib möönda, et tegemist on „kõrvalsaadusega“ AWG 2002 § 2 lõike 3a tähenduses. See ei ole aga nii asulaheitvee puhastamise käigus tekkinud reoveesetet puudutavas osas. Nimetatud reoveesete on ikkagi jäätmed.
- 15 Kuna Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) kohtupraktika kohaselt ei ole aine liigitamisel „jäätmekehtlemise“ alampiiri, tuleb lähtuda põhimõttest, et Sappi ja Wasserverbandi tööstusrajatistes põletatud kogu reoveesete tuleb AWG 2002 § 2 lõike 1 tähenduses lugeda „jäätmeteks“. Sappi ja Wasserverband esitasid selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse.
- 16 Nimetatud kohus rahuldab 19. detsembri 2016. aasta otsusega Sappi ja Wasserverbandi kaebuse. Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus), kellele esitati asjaomase kohtuotsuse peale kassatsioonkaebus, tühistas selle 27. veebruari 2019. aasta otsusega ja saatis asja eelotsusetaotluse esitanud kohtule tagasi.

- 17 Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) märgib, et AWG 2002 § 2 lõikes 3a on kooskõlas direktiivi 2008/98 artikliga 5 kehtestatud tingimused, mis peavad olema täidetud, et ainet või eset, mis on küll tootmisprotsessi tulemus, kuid ei ole selle peamine eesmärk, saaks käsitada „kõrvalsaadusena“, mitte „jäätmena“. Sellest sättest tuleneb, et tegemist peab olema aine või esemega, mis saadakse tootmisprotsessi tulemusel.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas tööstusliku reovee ja asulaheitvee ühise käitlemise tulemusel tekkiv sete kujutab endast „jätmeid“ liidu õiguse tähenduses, nagu leidis Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus). Nimetatud kohus rõhutab, et kui reovee puhastamine ei toimu tootmisprotsessi käigus, ei ole üks kõrvalsaaduse olemasolu määravatest tingimustest täidetud.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et reoveesette lisamine suletud automatiseeritud süsteemi abil toimub asjaomasel ettevõttes, reoveesete kasutatakse ära täielikult ja see protsess ei sea ohtu keskkonda ega inimese tervist. Lisaks järgitakse kõnealuse lähenemisviisi puhul jäätmete tekke vältimise ja fossiilse tooraine asendamise eesmärki.
- 20 Nendel asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas reoveesetet tuleb käsitada jäätmena, arvestades direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punktis a ette nähtud selle direktiivi kohaldamisalast väljajätu koostoimes nõukogu 21. mai 1991. aasta direktiiviga 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta (EÜT 1991, L 135, lk 40; ELT eriväljaanne 15/02, lk 26) ja/või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 1137/2008[, millega kohandatakse teatavaid asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte vastavalt nõukogu otsusele 1999/468/EÜ seoses kontrolliga regulatiivmenetlusega – Kohandamine kontrolliga regulatiivmenetlusega – Esimene osa (ELT 2008, L 311, lk 1)]?
2. Kas juhul, kui juba esimesele küsimusele ei ole vastatud eitavalt,
- võimaldab [...] direktiivi 2008/98 [...] artikli 6 lõige 1 tunnistada aine kõrvalsaaduseks liidu jäätmete mõiste tähenduses, kui sellele ainele tehnilistel põhjustel lisatakse vähesel määral teisi aineid, mida vastasel korral tuleks käsitada jäätmena, kui see ei mõjuta kogu aine koostist ja sellest tuleneb oluline kasu keskkonnale?“

Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

- 21 Austria valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et eelotsusetaotlus on ilmselgelt vastuvõetamatu.
- 22 Esiteks ei ole esimesele küsimusele vaja vastata. Põhikohtuasja ese on see, kas reoveesete on „jätmed“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses, vajaduse korral koostoimes selle direktiivi artiklitega 5 ja 6. Esimene küsimus puudutab aga nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti a. Kuna reoveesete ei ole reovee koostisosa, ei ole sellel sättel ilmselgelt mingit seost põhikohtuasja esemega ning küsimus on seega hüpoteetiline.
- 23 Teiseks ei nähtu eelotsusetaotluse põhjendustest, miks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul selle sätte tõlgendamise seoses kahtlusi. Nimetatud kohtul on tekkinud üksnes küsimus, kas AWG 2002 § 2 lõiked 1 ja 3a on kooskõlas liidu õigusega ja selle tõlgendustega. Nende sätetega ei ole aga üle võetud mitte direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punkt a, vaid artikli 3 punkt 1 ja artikkel 5.

- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tegelikult selgitada, kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2008/98 artiklit 5, mitte artiklit 6. See, kui on täidetud aine kõrvalsaaduseks tunnistamise tingimused, tähendab aga, et ei esine jäätmeid. Lõpuks ei väljenda ta oma kahtlusi selle direktiivi artikli 6 tõlgendamise osas, vaid piirdub üldise kriitikaga, et põhikohtuasja aluseks olevatel asjaoludel ei ole edendatud „jäätmehierarhiat“, ning sellega ei tõstatata liidu õiguse küsimusi, mis ei ole veel lahendatud.
- 25 Selles osas olgu märgitud, et Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt annab ELTL artikkel 267 liikmesriikide kohtutele Euroopa Kohtusse pöördumiseks väga laiaulatusliku pädevuse, kui nad leiavad, et nende lahendada olevas kohtuasjas tekivad küsimused, mis nõuavad liidu õigusnormide tõlgendamist ja neil on vabadus kasutada seda pädevust menetluse mis tahes hetkel, mida nad peavad sobivaks (26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 26 Samuti on Euroopa Kohus korduvalt meelde tuletanud eeldust, et liikmesriikide kohtute küsimused liidu õiguse kohta on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda sellistele küsimustele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel 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 talle esitatud küsimustele tarvilik vastus (10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt, C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27, ning 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 36).
- 27 Käesolevas asjas aga see nii ei ole.
- 28 Esiteks tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas kõne all olev aine koosneb Sappi ja Wasserverbandi käitatavas puhastusjaamas reovee puhastamisel tekkivast reoveesettest. Teatavate asjaolude esinemisel on reovesi direktiivi 2008/98 artiklis 2 jäetud selle direktiivi kohaldamisalast välja. Seetõttu ei näi asjaolul, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub seda artiklit tõlgendada, puuduvat põhikohtuasja esemega seos.
- 29 Teiseks puudutavad esitatud küsimused nimetatud sette liigitamist „jäätmeks“ või „kõrvalsaaduseks“, millel on omakorda konkreetsed õiguslikud tagajärjed ja mis on põhikohtuasjaga selgesti seotud. Oma teise küsimusega aga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt vastust küsimusele, kas kõik direktiivi 2008/98 artikli 5 lõikes 1 või artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on selleks esitanud piisavalt õiguslikke ja faktilisi asjaolusid, et Euroopa Kohus saaks anda küsimusele tarviliku vastuse.
- 30 Sellest tuleneb, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 31 Oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 3 punkti 1, artikli 5 lõiget 1 ja artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et puhastusjaamas tööstusliku reovee ja olme- või asulareovee ühise käitlemise tulemusel tekkivat setet, mis energiakasutuse otstarbel põletatakse jääkainete põletis auru tootmiseks, tuleb käsitada „jäätmetena“.
- 32 Esimesena tuleb kontrollida, kas põhikohtuasjas kõne all olevad ained kuuluvad direktiivi 2008/98 kohaldamisalasse.
- 33 Direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punktis a on jäetud selle kohaldamisalast välja reovesi, v.a vedelad jäätmed, tingimusel, et selline reovesi on hõlmatud „muude [liidu] õigusaktidega“.

- 34 Liidu seadusandja on seega otseselt soovinud määratleda reovee „jäätmelise“ kõnealuse direktiivi mõttes, nähes siiski ette, et teatud tingimustel võib see jääda selle direktiivi kohaldamisalast välja ja kuuluda mõne muu õigusakti kohaldamisalasse (vt analoogia alusel direktiivi 75/442 artikli 2 lõikega 1 seoses 10. mai 2007. aasta kohtuotsus *Thames Water Utilities*, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 26).
- 35 Selleks et asjaomaseid õigusakte pidada „muuks [liidu] õigusaktiks“ direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses, ei tohi need piirduda ainult ühe konkreetse aine käsitlemisega, vaid peavad sisaldama täpseid sätteid, mis korraldavad nende ainete käitlust „jäätmelise“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 mõttes. Vastupidisel juhul ei oleks asjaomane jäätmekäitlus korraldatud viimati nimetatud direktiivi, muude direktiivide ega ka ühegi riigisisese õigusakti alusel, see aga oleks vastuolus nii asjaomase direktiivi artikli 2 lõike 2 sõnastusega kui ka jäätmeid käsitlevate liidu õigusaktide eesmärgiga (vt analoogia alusel direktiivi 75/442 artikli 2 lõikega 1 seoses 10. mai 2007. aasta kohtuotsus *Thames Water Utilities*, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Seetõttu peavad liidu õigusaktid selleks, et neid saaks direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 tähenduses pidada „muudeks [liidu] õigusaktideks“, sisaldama täpseid sätteid jäätmekäitluse korraldamise kohta ja tagama vähemalt samaväärse kaitsetaseme, kui tuleneb kõnealusest direktiivist (vt selle kohta 10. mai 2007. aasta kohtuotsus *Thames Water Utilities*, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Direktiiviga 91/271 ei ole selline kaitsetase tagatud. Kuigi see direktiiv reguleerib reovee kogumist, puhastamist ja ärajuhtimist, ei sisalda see täpseid sätteid reoveesetete käitlemise kohta. Seega ei saa seda pidada reoveesetete käitlemist käsitlevaks ja vähemalt direktiivist 2008/98 tulenevaga samaväärset kaitsetaset tagavaks õigusaktiks (vt analoogia alusel 10. mai 2007. aasta kohtuotsus *Thames Water Utilities*, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 35).
- 38 Mis puutub nõukogu 12. juuni 1986. aasta direktiivi 86/278/EMÜ keskkonna ja eelkõige pinnase kaitsmise kohta reoveesetete kasutamisel põllumajanduses (EÜT 1986, L 181, lk 6; ELT eriväljaanne 15/01, lk 265), millele viitasid nii eelotsusetaotluse esitanud kohus kui ka põhikohtuasja pooled, siis nagu nähtub nii selle pealkirjast endast kui ka artiklist 1, reguleerib see üksnes reoveesetete kasutamist põllumajanduses. Osutatud direktiiv ei ole seega asjakohane sellise reoveesetete kvalifitseerimisel, mis põletatakse energiakasutuse otstarbel jääkainete põletis auru tootmiseks, kui see ei ole põllumajandustegevusega seotud.
- 39 Seega tuleb tõdeda, et nimetatud reovesi ei ole direktiivi 2008/98 kohaldamisalast välja jäetud. Sama kehtib põhikohtuasjas käsitletava reoveesetete kohta, mis saadakse reovee käitlemise tulemusena, kuna reoveesetete ei ole ka ainete ja esemete hulgas, mida oleks direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt alust selle direktiivi kohaldamisalast välja jätta.
- 40 Teisena tuleb kindlaks teha, kas põhikohtuasjas käsitletav reoveesete on „jäätmelised“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses.
- 41 Tuleb meenutada, et selles sättes on mõiste „jäätmelised“ määratletud kui mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama.
- 42 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikas on leitud, et jäätmete määratlus lähtub eelkõige valdaja tegevusest ja väljendi „ära viskama“ tähendusest (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Tronex*, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Väljendi „ära viskama“ tähenduse kohta on Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikas samuti märgitud, et seda tuleb tõlgendada lähtuvalt direktiivi 2008/98 eesmärgist, milleks selle direktiivi põhjenduse 6 kohaselt on vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale, võttes arvesse ELTL artikli 191 lõiget 2, mille kohaselt seab Euroopa Liidu

keskkonnapoliitika eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ning rajaneb muu hulgas ettevaatusprintsipil ja ennetusmeetmete võtmise põhimõttel. Sellest tuleneb, et väljendit „ära viskama“ ja seega mõistet „jäätmekäitlust“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses ei või tõlgendada kitsalt (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 44 Lisaks nähtub selle direktiivi sätetest, et väljend „ära viskama“ hõlmab nii aine või eseme „taaskasutamist“ kui ka „kõrvaldamist“ selle direktiivi artikli 3 punktide 15 ja 19 tähenduses (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 45 Täpsemalt tuleb selleks, et kontrollida, kas tegemist on „jäätmekäitlusega“ direktiivi 2008/98 tähenduses, arvesse võtta kõiki asjaolusid, seejuures peab arvestama selle direktiivi eesmärki ning jälgima, et ei kahjustataks selle tõhusust. Teatavad asjaolud võivad niisiis olla märk sellest, et toimub aine või eseme äraviskamine või on olemas kavatsus või kohustus seda teha direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punktid 20 ja 21).
- 46 Selline on olukord eelkõige siis, kui kasutatud aine on tootmis- või tarbimisjäätis, st toode, mida sellisena ei püütud toota (vt selle kohta 24. juuni 2008. aasta kohtuotsus Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 41, ja 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 40).
- 47 Selliseks märgiks võib samuti olla asjaolu, et kõnealune aine on tootmisjäätis, mille võimalikult kasutamisel peab rakendama erilist ettevaatust, kuna selle koostis on keskkonnale ohtlik (3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et aine töötlemise meetod või kasutamise viis ei ole aine liigitamisel „jäätmekäitluseks“ määravad ning jäätme mõiste kohaldamine ei ole välistatud selliste ainete ja esemete suhtes, mida võib majanduslikult korduskasutada. Direktiiviga 2008/98 kehtestatud järelevalve ja käitlemise süsteemiga soovitakse nimelt hõlmata kõiki esemeid ja aineid, mille omanik kasutuselt kõrvaldab, isegi kui neil on turuväärtus ning neid kogutakse kaubanduslikul eesmärgil, et neid ringlusse võtta, taasväärtustada või korduskasutada (vt selle kohta 24. juuni 2008. aasta kohtuotsus Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 40, ja 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Lisaks tuleb erilist tähelepanu pöörata asjaolule, et kõnealune ese või aine ei ole või enam ei ole selle valdajale vajalik, mistõttu see ese või aine kujutab endast koormat, millest valdaja soovib vabaneda. Kui see on tõesti nii, siis esineb oht, et valdaja viskab tema valduses oleva eseme või aine ära keskkonda kahjustaval viisil, eelkõige seda hüljates, sellest vabanedes või seda kontrollimata kõrvaldades. Kuivõrd ese või aine kuulub mõiste „jäätmekäitlust“ alla direktiivi 2008/98 tähenduses, siis kohaldatakse selle suhtes kõnealuse direktiivi sätteid, mis tähendab, et selle taaskasutamine või kõrvaldamine peab toimuma viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ja mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid menetlusi või meetodeid (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 22).
- 50 Siinkohal on kauba, aine või toote eelneva töötlemiseta korduskasutamise tõenäosus asjakohane kriteerium hindamiseks, kas nimetatud aine on direktiivi 2008/98 tähenduses käsitatav jäätmenähtuseks. Kui peale asjaomase kauba, aine või toote lihtsa korduskasutamise võimaluse on valdajal ka majanduslikult soodus seda teha, on niisuguse korduskasutamise tõenäosus suur. Sellisel juhul ei saa kõnealust kaupa, ainet või toodet enam käsitada mitte koormana, mida valdaja üritab „ära visata“, vaid ehtsa tootena (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Samuti võib teatavas olukorras kaupa, materjali või toorainet, mis on saadud sellise eraldamise või tootmisprotsessi tulemusena, mille peamine eesmärk ei ole selle tootmine, käsitada mitte jäätmenähtuseks, vaid kõrvaldamisena, mida valdaja ei püüa direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 1 tähenduses „ära visata“,

vaid mida ta kavatseb hiljem talle soodsatel tingimustel kasutada või turustada – sealhulgas vajaduse korral teiste ettevõtjate kui see, kes selle tootis, vajadusteks – tingimusel, et selline taaskasutamine ei ole mitte ainult võimalik, vaid kindel, ei vaja eelnevat töötlemist ja toimub pideva tootmisprotsessi raames (3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 52 Direktiivi 2008/98 – mille eesmärk on tagada jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ja mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid menetlusi ja meetodeid – nõuete kohaldamine ei ole nimelt kuidagi põhjendatud nende kaupade, ainete või toodete suhtes, mida valdaja kavatseb, olenemata mis tahes taaskasutustoimingust, talle soodsatel tingimustel kasutada või turustada. Võttes arvesse kohustust tõlgendada jäätmete mõistet laialt, tuleb seda kaalutlust siiski piirata olukordadega, milles asjasse puutuva eseme või aine korduskasutamine ei ole mitte ainult võimalik, vaid ka kindel, ilma et enne tuleks kohaldada mõnda direktiivi 2008/98 II lisas sätestatud jäätmete taaskasutustoimingut, seda peab aga kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Lõppkokkuvõttes peab eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes on ainsana pädev hindama tema menetluses oleva kohtuasja faktilisi asjaolusid, kõiki käesoleva asja asjaolusid arvestades kontrollima, kas kõnealuse eseme või aine valdajal oli tegelikult kavatsus see „ära visata“, pidades seejuures silmas, et järgitakse direktiivis 2008/98 sätestatud eesmärki. Sellegipoolest tuleb Euroopa Kohtul anda sellele kohtule tema menetluses oleva asja lahendamiseks tarvilikke juhtnööre (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 54 Käesoleval juhul on põhikohtuasja esemeks küsimus, kas reoveeset, mis pärineb Sappi ja Wasserverbandi ühiselt käitatavast puhastusjaamast, tuleb käsitada jäätmetena ja kas järelikult kuulub selle põletamine jäätmeid reguleerivate õigusnormide kohaldamisalasse. Kui see on nii, siis kehtib Sappi katlas ja Wasserverbandile kuuluva jääkainete põletis muudatuste tegemise suhtes riigisisese õiguse alusel loanõue.
- 55 Sappi väidab, et see ei ole nii, kuna põhikohtuasjas kõne all olev reoveesete koosneb peaaegu 100% taimsetest jääkidest, mis on tekkinud paberi ja tselluloosi tootmise protsessi tulemusel, nimetatud jäägid on rajatise loomisest alates olnud integreeritud ja neid põletatakse energiakasutuse otstarbel paberi tootmiseks. Seega annavad need kõnealusele ettevõtjale olulise majandusliku eelise. Kuna suletud tsükliga konveier töötab ööpäev läbi, ei jää ainest järele mitte midagi, mida valdaja sooviks ära visata.
- 56 Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et reoveesete tekib puhastusjaamas tööstusliku reovee ning vähesel määral olme- ja asulareovee ühise puhastamise tulemusel ning pärast mehaanilist kuivatamist põletatakse see energiakasutuse otstarbel jääkainete põletis Sappi tootmisprotsessi käigus auru tootmiseks. Kuna reoveesete suunatakse süsteemi tagasi ning see põletatakse pidevalt ja katkematult heite seisukohast neutraalsel viisil selleks, et paberi valmistamise protsessis auru toota, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nimetatud setet taaskasutatakse pidevalt, vahetult ja kindlal viisil.
- 57 Nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 41 ja 42 osutatud kohtupraktikast, on mõiste „jäätmek“ määratletud kui mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama.
- 58 Selles osas tuleb tõdeda, et asjaolul, et paberi ja tselluloosi tootmisel tekkivale reoveele lisatakse reoveepuhastis vaid vähesel määral asulareovett, ei ole tähtsust selle kindlakstegemisel, kas reoveeset, mis tekib reovee ühisel puhastamisel, tuleb käsitada „jäätmekena“ või mitte.
- 59 See tõlgendus on ainus, mis tagab, et järgitakse direktiivi 2008/98 eesmärki vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale. Nimelt ei ole sellisel juhul paberi ja tselluloosi tootmisest pärinev reovesi eraldatav olme- või asulareoveest ning sellist reovett

saab taaskasutada või kõrvaldada üksnes juhul, kui see ka läbib liikmesriigi õiguses nõutud vajalikul käitlustoimingud. On selge, et olme- või asulareovett tuleb käsitada ainena, mille valdaja on ära visanud.

- 60 Eeltoodust tuleneb, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtava kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, tuleb põhikohtuasjas käsitletavat reovett pidada aineks, mille valdaja soovib ära visata, see aga toob kaasa selle liigitamise jäätmeteks direktiivi 2008/98 tähenduses.
- 61 Euroopa Kohtule esitatud toimikus sisalduvatest andmetest nähtub, et reovee puhastamine kujutab endast puhastusprotsessi, mis on liikmesriigi õigusnormide kohaselt nähtud ette enne seda, kui heitvesi suunatakse vooluveekogudesse, kuna sinna võib ära juhtida üksnes ained, millel puudub ebasoodne mõju. Sellega seoses nähtub toimiku materjalidest, et sõltuvalt reovee liigist ja puhastusprotsessist võib reoveesete sisaldada teatavaid kahjulikke aineid, nagu patogeeneid või raskemetallid, mis kujutavad ohtu keskkonnale ning inimese ja looma tervisele.
- 62 Mis puutub põhikohtuasjas käsitletavasse reoveesetesse, siis on selge, et tegemist on reovee puhastamise jäägiga. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 46 ja 47 osutatud kohtupraktikast, on tegemist kaudse tõendiga jäätmekehtele kohta.
- 63 Siiski näib, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukoha põhjal ei saa reoveesetet juba enne põletamist „jäätmetena“ enam käsitada.
- 64 Direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 1 esimene lõik näeb ette tingimused, millele peavad vastama konkreetsed kriteeriumid, mis võimaldavad kindlaks teha, millised jäätmed lakkavad olemast „jäätmed“ selle direktiivi artikli 3 punkti 1 tähenduses, kui need on läbinud taaskasutus- või ringlussevõtutoimingu.
- 65 Jäätmete taaskasutamisel tuleb tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase. Eeskätt kaasneb reoveesete taaskasutamisega teatav oht keskkonnale ja inimese tervisele, mis on eelkõige seotud ohtlike ainete võimalikust sisaldusest tingitud ohuga (vt selle kohta 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 28).
- 66 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et kui reoveesete põletamine kujutab endast „taaskasutustoimingut“ direktiivi 2008/98 artikli 3 punkti 15 tähenduses, mis käsitleb jäätmetega seotud toiminguid, tuleb asjaomast setet põletamise ajal veel käsitada „jäätmetena“. Selline oleku muutus, millele osutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, eeldaks seega, et taaskasutamiseks läbiviidav töötlemine võimaldab tulemuseks saada reoveesete, mis vastab inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrgele tasemele, nagu nõuab direktiiv 2008/98, ja mis ei sisalda eelkõige ühtki ohtlikku ainet. Selleks tuleb veenduda, et põhikohtuasjas kõne all olev reoveesete on ohutu.
- 67 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 1 tingimused on täidetud juba enne reoveesete põletamist. Nimelt tuleb vajaduse korral teadusliku ja tehnilise analüüsi põhjal muu hulgas kontrollida, ega reovesi ei ületa õigusnormides sätestatud saasteainete piirmäära ning ega nende põletamine ei avalda üldiselt keskkonnale ja inimese tervisele kahjulikku mõju.
- 68 Selle hindamise raames on tähtis eelkõige asjaolu, et reoveesete põletamisel tekkivat soojust taaskasutatakse paberi ja tselluloosi tootmise protsessis, ning asjaolu, et selline protsess annab materjalide taaskasutamise, loodusressursside säilitamise ja ringmajanduse loomisega keskkonnale märkimisväärse eelise.
- 69 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab sellise analüüsi põhjal, et direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 1 tingimused on enne põhikohtuasjas kõne all oleva reoveesete põletamist täidetud, siis tuleb tõdeda, et nimetatud reoveesetet ei saa pidada jäätmeteks.

- 70 Vastupidisel juhul tuleks asuda seisukohale, et kõnealune reoveesete kuulub põletamise ajal veel mõiste „jäätmekäitlus“ alla.
- 71 Neil asjaoludel ja kuna direktiivi 2008/98 artikli 5 lõike 1 sõnastuse põhjal „kõrvalsaaduseks“ olemine ja „jäätmeks“ olek üksteist vastastikku välistavad, ei ole vaja analüüsida, kas põhikohtuasjas kõne all olevat setet tuleb käsitleda „kõrvalsaadusena“ selle sätte tähenduses.
- 72 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata, et direktiivi 2008/98 artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 3 punkti 1 ja artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et puhastusjaamas tööstusliku reovee ja olme- või asulareovee ühise käitlemise tulemusel tekkivat setet, mis energiakasutuse otstarbel põletatakse jääkainete põletis auru tootmiseks, ei tule käsitleda jäätmekäitlusena, kui direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud juba enne selle põletamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas see on nii põhikohtuasjas.

Kohtukulud

- 73 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 3 punkti 1 ja artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et puhastusjaamas tööstusliku reovee ja olme- või asulareovee ühise käitlemise tulemusel tekkivat setet, mis energiakasutuse otstarbel põletatakse jääkainete põletis auru tootmiseks, ei tule käsitleda jäätmekäitlusena, kui direktiivi 2008/98 artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud juba enne selle põletamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas see on nii põhikohtuasjas.

Allkirjad