



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2018 m. lapkričio 29 d.¹

Byla C-60/18

**AS Tallinna Vesi
prieš
Keskkonnaamet
Suinteresuotoji šalis
Keskkonnaministerium**

(*Tallinna Ringkonnakohus* (Talino apeliacinis teismas, Estija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2008/98/EB – Atliekos – „Nebelaikymo atliekomis“ statusas – Panaudojimas – Konkretūs nuotekų dumblo atliekų nebelaikymo atliekomis kriterijai – Europos arba nacionaliniu lygmeniu nenustatyti kriterijai“

I. Įvadas

1. Nuo Sprendimo *Vessoso ir Zanetti*² priėmimo Teisingumo Teismui jau ne vieną dešimtmetį tenka nagrinėti atliekų sąvoką. Visai neseniai iškilo klausimas, kokiais sąlygomis atliekos vėl paverčiamos įprastu ekonominiu turtu, kuriam nebetaikomos griežtos atliekų teisės normos³. 2008 m. rengdamas naujos redakcijos Atliekų direktyvą⁴ teisės aktų leidėjas ėmėsi pirmųjų veiksmų, kad į jį atsakytų. Ši redakcija neseniai buvo patikslinta⁵, bet pakeitimai pagrindinėje byloje dar nėra taikomi.

2. Neatsižvelgiant į paskutinius pakeitimus, svarbus aspektas yra tai, kad medžiaga ar objektas turi atitikti atitinkamam panaudojimui keliamus techninius reikalavimus, gaminiams galiojančius teisės aktus ir taikomus standartus. Bet ar tai reiškia, kad atliekos nebegali būti laikomos atliekomis tik tada ir po to, kai jos buvo panaudotos produktui, kuris atitinka šiuo tikslu nustatytus bendruosius standartus? O gal atliekų turėtojas gali reikalauti, kad kompetentingos institucijos konkrečiu atveju nuspręstų, nepriklausomai nuo to, ar yra nustatyti produktų standartai, ar atliekos turi būti nebelaikomos atliekomis?

3. Tokie klausimai kyla šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą.

1 Originalo kalba: vokiečių.

2 1990 m. kovo 28 d. Sprendimas *Vessoso ir Zanetti* (C-206/88 ir C-207/88, EU:C:1990:145).

3 2000 m. birželio 15 d. Sprendimas *ARCO Chemie Nederland ir kt.* (C-418/97 ir C-419/97, EU:C:2000:318).

4 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, 2008, p. 3). Nagrinėjami bylai neturi reikšmės pakeitimai, padaryti 2014 m. gruodžio 18 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 1357/2014, kuriuo pakeičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas III priedas (OL L 365, 2014, p. 89; klaidų ištaisymas OL L 42, 2017, p. 43), ir 2015 m. liepos 10 d. Komisijos direktyva (ES) 2015/1127, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas II priedas (OL L 184, 2015, p. 13; klaidų ištaisymas OL L 297, 2015 11 13, p. 9).

5 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (OL L 150, 2018, p. 109).

II. Teisinis kontekstas

A. *Atliekų direktyva*

4. Atliekų direktyvos 3 straipsnio 1 punkte atliekos apibrėžtos kaip „medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“.

5. Atliekų direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta atliekų hierarchija:

„Atliekų prevencijos ir tvarkymo srities teisės aktuose [ir politikoje] kaip prioritetų eiliškumas nustatoma tokia atliekų hierarchija:

- a) prevencija;
- b) parengimas pakartotiniam naudojimui;
- c) perdirbimas;
- d) kitas naudojimas, pvz., naudojimas energijai gauti; ir
- e) šalinimas.“

6. Lemiamą reikšmę „nebelaikymo atliekomis“ statusui turi Atliekų direktyvos 6 straipsnis:

„1. Tam tikros konkrečios atliekos nustoja būti atliekomis, kaip apibrėžta 3 straipsnio 1 punkte, kai su jomis atliekama naudojimo operacija, įskaitant perdirbimą, ir jos atitinka konkrečius kriterijus, kurie turi būti parengti laikantis šių sąlygų:

- a) medžiaga ar objektas yra visuotinai naudojamas konkrečioms tikslams;
- b) tokiai medžiagai ar objektui egzistuoja rinka ar paklausa;
- c) medžiaga ar objektas tenkina techninius reikalavimus konkrečioms tikslams ir atitinka produktams taikytinus galiojančius teisės aktus bei standartus; ir
- d) naudojant medžiagą ar objektą nebus padarytas bendras neigiamas poveikis aplinkai ar žmonių sveikatai.

Prireikus į kriterijus įtraukiamos teršalų ribinės vertės ir juose atsižvelgiama į bet kokią galimą medžiagos ar objekto neigiamą poveikį aplinkai.

2–3. <...>

4. Kai Bendrijos lygiu kriterijai dar nėra nustatyti pagal 1 ir 2 dalyse nurodytą procedūrą, valstybės narės gali konkrečiais atvejais nuspręsti, ar tam tikros atliekos nustojo būti atliekomis atsižvelgiant į taikytiną teisminę praktiką. Apie tokius sprendimus jos praneša Komisijai laikydamosi 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 98/34/EB, nustatančios informacijos apie techninius standartus, reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisyklės teikimo tvarką, kai to reikalaujama pagal tą direktyvą.“

7. Atliekų direktyvoje nustatytos pagrindinės pareigos ir jos tikslai išdėstyti 13 straipsnyje:

„Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai <...>“

8. Po to, kai buvo gautas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, buvo padaryta nemažai Atliekų direktyvos pakeitimų, ypač susijusių su 6 straipsniu. Vis dėlto šių pakeitimų įgyvendinimo terminas yra tik 2020 m. liepos 5 d., todėl pagrindinėje byloje jie netaikytini.

B. Estijos atliekų įstatymas

9. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas visų pirma dėl *Jäätmeseadus* (Estijos atliekų įstatymas) 2¹ straipsnio, taikomo nuo 2014 m. liepos 18 d., kuriame reglamentuojamas „nebelaikymo atliekomis“ statusas:

„1. Atliekos nebelaikomos atliekomis, kai atliekama jų naudojimo operacija, įskaitant perdirbimą, ir jos atitinka remiantis [Atliekų direktyvos] 6 straipsnio 2 dalimi nustatytus kriterijus, kurie turi būti parengti laikantis šių sąlygų:

- 1) medžiaga ar objektas yra visuotinai naudojamas konkrečioms tikslams;
 - 2) egzistuoja tokios medžiagos ar objekto rinka ar paklausa;
 - 3) medžiaga ar objektas atitinka techninius reikalavimus, teisės aktus ir produktams taikomus standartus konkrečioms tikslams;
 - 4) naudojant medžiagą ar objektą nebus padarytas bendras neigiamas poveikis aplinkai ar žmonių sveikatai.
2. Jeigu nėra remiantis [Atliekų direktyvos] 6 straipsnio 2 dalimi nustatytų šio straipsnio 1 dalyje apibrėžtų kriterijų, už šią sritį atsakingas ministras, atsižvelgdamas į šio straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose numatytas sąlygas, įsakymu gali nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis tam tikrų rūšių atliekos nustoja būti atliekomis.
3. Prireikus į kriterijus įtraukiamos teršalų ribinės vertės ir juose atsižvelgiama į bet kokią galimą neigiamą poveikį aplinkai.
4. Naudojimo operacija, po kurios atliekos nebelaikomos atliekomis, turi būti nurodyta leidime tvarkyti atliekas arba remiantis Pramonės išmetamųjų teršalų įstatymu verslininkui, kuris atliko naudojimo operaciją, išduotame integruotame aplinkosaugos leidime <...>“

III. Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

10. 2014 ir 2015 m. *Keskkonnaamet* (Aplinkos tarnyba) išdavė *AS Tallinna Vesi*, nuotekų valymo įrenginių operatoriui, leidimus tvarkyti atliekas Taline (Estija) esančiame atliekų apdorojimo įrenginyje, per metus neviršijant 32 000 t atliekų kiekio, ir Harjumos apskrities Harku savivaldybėje (Estija) esančiame atliekų apdorojimo įrenginyje, per metus neviršijant 7 000 t atliekų kiekio.

11. Minėtų sprendimų motyvuose nurodyta, kad *Tallinna Vesi* veikla yra komunalinių nuotekų paskirstymas ir nuotekų valymas veikliojo dumblo reaktoriuje.

12. Aplinkos tarnyba ir *Tallinna Vesi* nesutaria, ar taip apdorotą nuotekų dumblą vis dar reikia laikyti atliekomis ir taip gerokai apriboti jo naudojimą, ar jį galima laisvai parduoti kaip produktą.

13. *Tallinna Vesi* nuomone, nuotekų valymo procesas yra biologinis perdirbimas. Pagal Estijos teisę biologinis perdirbimas yra atliekų naudojimo operacija, per kurią atliekos perdirbamos į produktus ir dėl kurios atliekos nustoja būti atliekomis. *Tallinna Vesi* norėtų gauti atitinkamą leidimą tvarkyti atliekas.

14. Aplinkos tarnybos nuomone, tam, kad atliekos galėtų būti nebelaikomos atliekomis, vienu metu turėtų būti įvykdyti visi Estijos atliekų įstatymo 2¹ straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose nurodyti kriterijai. Pagal Atliekų įstatymo 2¹ straipsnio 1 dalies 3 punktą medžiaga ar objektas tampa produktu, kai jis atitinka konkrečiam tikslui taikomą produkto standartą.

15. Produkto, kuris atsiranda *Tallinna Vesi* atlikus stabilizavimo ir dezinfekavimo operaciją, standarto nėra, tad įmonės atliekamos atliekų apdorojimo operacijos laikytinos *iki* atliekų panaudojimo *atliekamam* biologiniu apdorojimu. Todėl nuotekų dumblo naudotojas, nepriklausomai nuo to, ar buvo atliktas pirminis apdorojimas, privalo registruotis kaip nepavojingų atliekų tvarkytojas arba turėti leidimą tvarkyti atliekas ar integruotą aplinkosaugos leidimą.

16. Be to, Aplinkos tarnyba teigia, kad pagal Estijos atliekų įstatymo 2¹ straipsnį ji neturi teisės priimti sprendimo dėl atliekų nebelaikymo atliekomis, priešingai, veiksmų ji gali imtis tik remdamasi Europos Sąjungos teisės aktu arba aplinkos apsaugos ministro įsakymu.

17. *Tallinna Vesi* pateikė skundą dėl leidimų tvarkyti atliekas, kiek juose numatyta, kad net ir perdirbtas nuotekų dumblas tebelaikomas atliekomis. Pirmojoje instancijoje atmetus šį skundą, apeliacinis skundas šiuo metu nagrinėjamas Talino apeliaciniame teisme. Todėl teismas teikia Teisingumo Teismui šiuos klausimus:

- „1. Ar Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalį reikia aiškinti taip, kad su šia nuostata yra suderinamas nacionalinės teisės aktas, kuriame numatyta, kad jeigu Sąjungos lygmeniu nėra nustatyta tam tikros rūšies atliekų nebelaikymo atliekomis kriterijų, „nebelaikymo atliekomis“ statusas priklauso nuo to, ar visuotinai taikomame nacionalinės teisės akte yra patvirtinti konkrečiai atliekų rūšiai nustatyti kriterijai?
2. Ar tuo atveju, jeigu Sąjungos lygmeniu nėra nustatyta tam tikros rūšies atliekų nebelaikymo atliekomis kriterijų, pagal Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies pirmą sakinį atliekų turėtojas turi teisę kreiptis į valstybės narės kompetentingą instituciją ar teismą su prašymu vadovaujantis taikytina Europos Teisingumo Teismo jurisprudencija pripažinti, kad tam tikros atliekos gali būti nebelaikomos atliekomis, neatsižvelgiant į tai, ar visuotinai taikomame nacionalinės teisės akte yra patvirtinti konkrečiai atliekų rūšiai nustatyti kriterijai?“

18. Rašytines pastabas pateikė AS *Tallinna Vesi*, Estijos Respublika, Italijos Respublika, Austrijos Respublika, Nyderlandų Karalystė ir Europos Komisija. Teismo posėdis nebuvo surengtas, nes Teisingumo Teismas manė turintis pakankamai informacijos.

IV. Teisinis vertinimas

19. Apeliacinis teismas akivaizdžiai laikosi pozicijos, kad nuotekų dumblas yra atliekos, nes nesiteirauja, ar nuotekų dumblas, atsižvelgiant į Atliekų direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytą išimtį, siejamą su Nuotekų direktyva⁶ ir (arba) Nuotekų dumblo direktyva⁷, apskritai laikytinas atliekomis. Teismas taip pat neužduoda klausimo, ar Nuotekų dumblo direktyva negalėtų būti laikoma nustatančia pakankamus produktui taikytinus standartus. Jei dėl šių klausimų dar kiltų abejonių, bent jau kol kas juos turėtų nagrinėti nacionalinis teismas.

20. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl sudėtingos, galbūt šiek tiek nesėkmingai suformuluotos taikytinos redakcijos nuostatos. Nors Atliekų direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje pateikiamos tam tikros sąlygos, kurios turi reikšmės „nebelaikymo atliekomis“ statusui, vis dėlto, kol Komisija nėra jų sukonkretinusi kituose teisės aktuose, vadovaujantis šiomis sąlygomis negali būti sprendžiama, ar tam tikros atliekos nustojo būti atliekomis⁸. Kai Sąjungos lygiu kriterijai nėra nustatyti, valstybės narės pagal 6 straipsnio 4 dalį gali konkrečiais atvejais nuspręsti, ar tam tikros atliekos nustojo būti atliekomis atsižvelgiant į taikytiną jurisprudenciją.

21. Su pastarąja nuostata susiję abu Teisingumo Teismui pateikti klausimai dėl atliekų nebelaikymo atliekomis. Klausama, pirma, ar su Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalimi suderinama sąlyga, pagal kurią atliekos gali būti nebelaikomos atliekomis, jeigu konkrečiai medžiagai ar objektui Europos arba nacionaliniu lygmeniu yra nustatyti produktui taikomi standartai, ir, antra, ar atliekų turėtojas turi teisę reikalauti, kad institucija ar teismas konkrečiu atveju nuspręstų, ar atliekos nustojo būti atliekomis.

22. Atsakymas į vieną klausimą gali daryti reikšmingą įtaką atsakymui į kitą klausimą. Jei būtų leidžiama susieti „nebelaikymo atliekomis“ statusą su sąlyga, kad yra nustatyti kriterijai, negali būti įpareigojama konkrečiais atvejais, neatsižvelgiant į tai, spręsti dėl atliekų nebelaikymo atliekomis. Kita vertus, Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies formuluotė, pagal kurią valstybėms narėms leidžiama nuspręsti *konkrečiais atvejais*, taip pat galėtų būti suprantama taip, kad valstybės narės turi teisę priimti *tik* individualius sprendimus, bet negali nustatyti jokių bendrųjų kriterijų.

23. Vis dėlto, kaip paaiškinsiu toliau, atsakymų reikia ieškoti tarp šių kraštutinių. Šiuo tikslu pirmiausia nagrinėsiu Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio formuluotę, tuomet – materialines teises „nebelaikymo atliekomis“ statuso sąlygas, aptarsiu valstybių narių įgaliojimus šiuo klausimu ir galiausiai tirsiu bendrųjų taisyklių ir individualių sprendimų santykį taikant 6 straipsnio 4 dalį.

A. Dėl Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio formuluotės

24. Atrodytų, kad atsakymas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą gana aiškiai matyti iš Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio. Pagal šią nuostatą valstybės narės *gali* konkrečiais atvejais nuspręsti, ar tam tikros atliekos nustojo būti atliekomis atsižvelgiant į taikytiną jurisprudenciją, jei Komisija nėra nustatiusi kriterijų Sąjungos lygiu.

6 1991 m. gegužės 21 d. Tarybos [d]irektyva dėl miesto nuot[e]kų valymo (OL L 135, 1991, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 26); taikytina redakcija – 2008 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1137/2008 dėl kai kurių teisės aktų, kuriems taikoma Sutarties 251 straipsnyje nustatyta tvarka, nuostatų, susijusių su reguliavimo procedūra su tikrinimu, suderinimo su Tarybos sprendimu 1999/468/EB. Suderinimas su reguliavimo procedūra su tikrinimu. Pirmoji dalis (OL L 311, 2008, p. 1). Dėl Atliekų direktyvos taikymo srities atskyrimo, kiek tai susiję su nuotekomis, žr. 2007 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Thames Water Utilities* (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 1986 m. birželio 12 d. Tarybos direktyva 86/278/EEB dėl aplinkos, ypač dirvožemio, apsaugos naudojant žemės ūkyje nuot[e]kų dumblą (OL L 181, 1986, p. 6; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 265); taikytina redakcija – 2009 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 219/2009 dėl kai kurių teisės aktų, kuriems galioja Sutarties 251 straipsnyje nustatyta tvarka, nuostatų, susijusių su reguliavimo procedūra su tikrinimu, suderinimo su Tarybos sprendimu 1999/468/EB. Suderinimas su reguliavimo procedūra su tikrinimu. Antroji dalis (OL L 87, 2009, p. 109).

8 2013 m. kovo 7 d. Sprendimas *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, 55 punktas).

25. Taigi, iš pirmo žvilgsnio atrodo logiška vadovautis šios nuostatos formuluote, visų pirma veiksmožodžio „gali“ vartojimu, galbūt taip pat atsižvelgti į valstybių narių įgaliojimą imtis griežtesnių apsaugos priemonių pagal SESV 193 straipsnį. Vien todėl būtų galima daryti išvadą, jog nei nacionalinės valdžios institucijos, nei valstybių narių teismai nėra *įpareigoti* konstatuoti, kad atliekos nustojo būti atliekomis, kai nėra konkrečių Europos ar nacionalinių normų dėl tam tikrų medžiagų ar objektų. Atsižvelgiant į tai, jie neprivalėtų nei apibrėžti kriterijų, nei priimti individualių sprendimų.

26. Vis dėlto toks požiūris būtų išties pernelyg paviršutiniškas. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą veikiau reikalauja nuodugniai išnagrinėti atliekų sąvoką ir visų pirma „nebelaikymo atliekomis“ statuso sąlygas. Būtų nesuderinama su Atliekų direktyva laikyti medžiagą ar objektą atliekomis, jeigu pagal direktyvą jis būtų nustojęs būti atliekomis. Priešingai, būtina rasti tinkamą Atliekų direktyvos tikslų pusiausvyrą: viena vertus, užtikrinti aukštą apsaugos lygį, kita vertus – paversti atliekas, jei įmanoma, tinkamais vartoti produktais.

B. Dėl „nebelaikymo atliekomis“ statuso

27. Atliekų direktyvos 6 straipsnyje nurodyti du variantai, kada atliekos nustoja būti atliekomis.

28. Pagal Atliekų direktyvos 6 straipsnio 1 dalį tam tikros konkrečios atliekos nebelaikomos atliekomis, kai atliekama jų naudojimo operacija ir jos atitinka konkrečius kriterijus, kuriuos nustatė Komisija, laikydama tam tikrų sąlygų. Atsižvelgiant į tai, atliekos privalomai nustotų būti atliekomis, bet šios nuostatos sąlygos neišpildytos. Komisija nėra nustačiusi minėtų kriterijų nuotekų dumblui.

29. Antrasis variantas, kada atliekos nustoja būti atliekomis, įtvirtintas Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalyje. Joje numatytame valstybių narių sprendime turi būti atsižvelgiama į (Teisingumo Teismo) jurisprudenciją.

30. Jurisprudencija, į kurią daroma nuoroda 6 straipsnio 4 dalyje, buvo išplėtotą nepriklausomai nuo 6 straipsnio ir yra grindžiama Atliekų direktyvos 3 straipsnio 1 punkto apibrėžtimi⁹. Pagal šią nuostatą atliekos – medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti. Nustatant, ar esama atsikratymo, reikia (objektyviai) įvertinti visas aplinkybes; vertinant būtina atsižvelgti į šios direktyvos tikslus ir siekti nesumažinti jos veiksmingumo¹⁰.

31. Ši apibrėžtis galėtų būti suprantama taip, kad medžiaga ar objektas nustoja būti atliekomis, jeigu turėtojas jo neatsikrato, neketina ar neprivalo atsikratyti.

32. Vis dėlto toks (galbūt spontaniškas) „nebelaikymo atliekomis“ statuso pokytis būtų nesuderinamas su Atliekų direktyvoje nustatyta atliekų tvarkymo sistema, nes ši sistema pirmiausia reikalauja, kad būtų toliau taikoma atliekų teisė.

33. Visų pirma pagal Atliekų direktyvos 15 straipsnio 1 dalį valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad pirminis atliekų gamintojas ar kitas turėtojas pats atliktų atliekų apdorojimą arba patikėtų apdorojimo atlikimą prekiautojui, įstaigai ar įmonei, kuri atlieka atliekų apdorojimo operacijas, arba organizavimą privačiam arba valstybiniam atliekų surinkėjui pagal 4 ir 13 straipsnius.

⁹ 2013 m. kovo 7 d. Sprendimas *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, 57 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

¹⁰ 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-263/05, EU:C:2007:808, 40 punktą) ir 2013 m. gruodžio 12 d. Sprendimas *Shell Nederland ir Belgian Shell* (C-241/12 ir C-242/12, EU:C:2013:821, 40 punktą).

34. Atliekų direktyvos 13 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė pareiga pagal atliekų teisę užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai. Jos 4 straipsnyje nustatyta atliekų tvarkymo hierarchija, kurios pačiame viršuje nurodyta atliekų prevencija, tuomet – parengimas pakartotinai naudoti, perdirbimas, kitas naudojimas ir tik tada galiausiai šalinimas.

35. Vis dėlto komerciniai atliekų perdirbėjai bent jau per atliekų apdorojimą jų neatsikratys. Priešingai, atliekų turėjimas yra būtina atitinkamos veiklos ir ją vykdančiam siekiamam pelno sąlyga. Pavyzdžiui, sąvartyno verslo esmė yra nuolat turėti atliekų. Norint vykdyti komercinį atliekų perdirbimą būtina reguliariai gauti atitinkamų atliekų. Todėl ir kyla konfliktų dėl to, kam bus leidžiama šalinti arba panaudoti tam tikras atliekas¹¹.

36. Vien to, kad atliekų neatsikratoma, atliekų tvarkymo veikloje savaime neužtenka, kad atliekoms nebegalėtų atliekų teisės aktai. Nustojus taikyti atliekų teisės aktus neliktų galimybės užtikrinti Atliekų direktyvos 4 ir 13 straipsnių laikymąsi.

37. Tiesa, „nebelaikymo atliekomis“ statusas gali būti prarandamas tik su sąlyga, kad turėtojas neatsikrato, neketina ir neprivalo atsikratyti medžiagos ar objekto¹², bet šios sąlygos nepakanka, kad atliekos nustotų būti atliekomis. Tai, beje, taip pat matyti iš Atliekų direktyvos 6 straipsnio 1 dalies sąlygų, taip pat iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, į kurią daroma nuoroda 6 straipsnio 4 dalyje.

38. Dėl tam tikrų panaudojimo formų Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad gaunamos medžiagos, su sąlyga, kad jų neatsikratoma, nustoja būti atliekomis. Tai taikoma pakuotės atliekų perdirbimui į naują medžiagą arba naują produktą, pasižymintį savybėmis, panašiomis į medžiagos, iš kurios buvo išgautas, savybes¹³, taip pat metalo laužo perdirbimui į geležies arba plieno gaminius, kurie yra tokie panašūs į kitus iš pirminių žaliavų pagamintus geležies arba plieno gaminius, kad jų negalima atskirti¹⁴. Panaudojus atliekas išgrynintosioms dujoms, kurias galima naudoti kaip kurą, gaminti gaunamas panašios kokybės produktas¹⁵.

39. Taigi, medžiaga ar objektas nustoja būti atliekomis, kai tenkinamos dvi sąlygos. Pirma, atitinkamos medžiagos ar objekto turėtojas negali jo atsikratyti, ketinti ar privalėti atsikratyti, kaip tai suprantama pagal Atliekų direktyvos 3 straipsnio 1 dalį. Antra, medžiagą ar objektą po *naudojimo operacijos* turi būti galima panaudoti nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai¹⁶.

40. Tiesa, jurisprudencijoje nenurodoma, jog Sąjunga ar valstybės narės turi nustatyti taisykles ar priimti sprendimus, kad atliekos nustotų būti laikomos atliekomis.

C. Valstybių narių įgaliojimai ir jų ribos

41. Vis dėlto minėtos atliekų nebelaikymo atliekomis sąlygos svarbios su tuo susijusiems valstybių narių įgaliojimams. Šiuo klausimu, be Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies, visų pirma reikšmingos atliekų naudojimo taisyklės, kurios jurisprudencijoje yra laikomos „nebelaikymo atliekomis“ statuso sąlyga.

11 Kaip pavyzdį galima nurodyti 1999 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-102/97, EU:C:1999:394), susijusį su nesutarimais dėl tam tikros naudotos alyvos perdirbimo praktikos, ir 2000 m. gegužės 23 d. Sprendimą *Sydhavnens Sten & Grus* (C-209/98, EU:C:2000:279) dėl galimybės naudoti statybines atliekas.

12 2013 m. kovo 7 d. Sprendimas *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, 57 punktą).

13 2003 m. birželio 19 d. Sprendimas *Mayer Parry Recycling* (C-444/00, EU:C:2003:356, 75 punktą).

14 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendimas *Niselli* (C-457/02, EU:C:2004:707, 52 punktą).

15 2008 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *Lahti Energia* (C-317/07, EU:C:2008:684, 35 ir 36 punktai) ir 2010 m. vasario 25 d. Sprendimas *Lahti Energia II* (C-209/09, EU:C:2010:98, 20 ir 21 punktai).

16 Žr. 2013 m. kovo 7 d. Sprendimą *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, 60 punktą).

42. Atliekų direktyvos II priede pateiktas neišsamus naudojimo operacijų sąrašas. Vis dėlto, išskyrus konkrečias Sąjungos taisykles dėl tam tikrų atliekų, pavyzdžiui, remiantis 6 straipsnio 1 ir 2 dalimis, už naudojimo operacijų reglamentavimą, įskaitant visiškam panaudojimui keliamus reikalavimus, pagal 10 straipsnį paprastai atsakingos valstybės narės. Be to, jos privalo laikytis 4 straipsnyje nustatytos atliekų hierarchijos ir pagal 13 straipsnį užtikrinti, kad nebūtų sukeliama pavojaus žmonių sveikatai ir pakenkiama aplinkai, tačiau gali nustatyti visiškai skirtingo lygio apsaugos standartus¹⁷.

43. Šis įgaliojimas valstybėms narėms spręsti dėl naudojimo operacijų ir taikomo apsaugos lygio atitinka Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio formuluotę, pagal kurią valstybės narės konkrečiu atveju gali nuspręsti, ar tam tikros atliekos nustoja būti atliekomis, bet *neprivalo* pripažinti „nebelaikymo atliekomis“ statuso. Šį įgaliojimą pagrindžia SESV 193 straipsnis, pagal kurį valstybėms narėms leidžiama toliau taikyti arba nustatyti griežtesnes apsaugos priemones.

44. Vis dėlto ši valstybių narių laisvė taikant Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalį nėra neribota. Jos turi atsižvelgti į direktyvos tikslus, kaip antai atliekų hierarchiją, nustatytą 4 straipsnyje, ypač į atliekų naudojimo skatinimą, kaip nurodyta 29 konstatuojamojoje dalyje, o kartu paisyti pagrindinių atitinkamų asmenų teisių, šiuo atveju visų pirma pagrindinės teisės į nuosavybę pagal Pagrindinių teisių chartijos 17 straipsnį ir laisvės užsiimti verslu pagal 16 straipsnį.

45. SESV 193 straipsniu šios ribos iš esmės nekeičiamos, nes ir sugriežtintos apsaugos priemonės, pirma, turi atitikti atitinkamos Sąjungos priemonės tikslus ir, antra, paisyti Sąjungos teisės, ypač jos bendrųjų teisės principų¹⁸, kurie apima pagrindines teises.

46. Tiesa, valstybėms narėms įgyvendinant Atliekų direktyvos tikslus, visų pirma susijusius su sveikatos ir aplinkos apsauga pagal 13 straipsnį, suteikiama tam tikra diskrecija¹⁹. Taip yra todėl, kad dėl tokių priemonių reikia atlikti sudėtingą atitinkamos naudojimo priemonės rizikos vertinimą, atsižvelgiant į naujausias mokslo ir technikos žinias²⁰. Pagal Sąjungos teisę leidžiama taikyti tokių sprendimų teisminę peržiūrą tik kai yra akivaizdžių vertinimo klaidų²¹, bet reikalaujama, kad kompetentingos institucijos laikytųsi procedūrinių reikalavimų, visų pirma atidžiai ir nešališkai išnagrinėtų visus reikšmingus konkretaus atvejo aspektus²². Ši diskrecija taip pat reikalinga užtikrinant pusiausvyrą, kuri yra būtina taikant atitinkamas pagrindines laisves.

47. Taigi, valstybėms narėms pagal Atliekų direktyvą, ypač 6 straipsnio 4 dalį, suteikiama plati diskrecija spręsti, ar tam tikros atliekos toliau turi būti laikomos atliekomis. Vis dėlto šį sprendimą jos privalo priimti atsižvelgdamos į visus svarbius aspektus ir naujausias mokslo ir technikos žinias, laikydamosi atitinkamų procedūrinių reikalavimų.

17 Žr. 2004 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *ES-Wood-Trading* (C-277/02, EU:C:2004:810, 45 ir 46 punktai).

18 2017 m. liepos 13 d. Sprendimas *Türkevei Tejtermelő Kft.* (C-129/16, EU:C:2017:547, 61 punktas).

19 Žr. 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimą *Komisija / Italija (San Rocco)*, C-365/97, EU:C:1999:544, 66 ir 67 punktai, 2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Péra Galini)*, C-420/02, EU:C:2004:727, 21 punktas, 2004 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *ES-Wood-Trading* (C-277/02, EU:C:2004:810, 45 punktas) ir 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *MI.VER ir Antonelli* (C-387/07, EU:C:2008:712, 25 punktas).

20 Žr. 2016 m. liepos 28 d. Sprendimą *Edilizia Mastrodonato* (C-147/15, EU:C:2016:606, 45 punktas).

21 Žr. 1999 m. sausio 21 d. Sprendimą *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 34 ir 35 punktai), 2005 m. birželio 9 d. Sprendimą *HLH Warenvertrieb ir Orthica* (C-211/03, C-299/03 ir C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 76 ir 78 punktai) ir 2010 m. kovo 9 d. Sprendimą *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 60 punktas). Dėl Sąjungos įstaigų sprendimų peržiūros žr., pavyzdžiui, 1991 m. lapkričio 21 d. Sprendimą *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, 13 punktas), 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Monsanto Agricoltura Italia ir kt.* (C-236/01, EU:C:2003:431, 135 punktas), 2008 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Nyderlandai / Komisija* (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 54 punktas) ir 2016 m. birželio 9 d. Sprendimą *Pesce ir kt.* (C-78/16 ir C-79/16, EU:C:2016:428, 49 punktas).

22 Dėl valstybių narių priemonių įvertinimo žr. 2010 m. kovo 9 d. Sprendimą *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 61 punktas), dėl Sąjungos priemonių, pavyzdžiui, 2008 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Nyderlandai / Komisija* (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 56 punktas) ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimą *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 69 punktas).

D. Bendrosios taisyklės arba individualūs sprendimai

48. Tiesa, vis dar reikia paaiškinti, ar, atsižvelgiant į ankstesnius svarstymus, su Atliekų direktyva ir visų pirma 6 straipsnio 4 dalimi suderinama „nebelaikymo atliekomis“ statusą susieti su sąlyga, kad nagrinėjamai medžiagai ar objektui Europos arba nacionaliniu lygmeniu būtų nustatyti atliekų nebelaikymo atliekomis kriterijai. Jei tokia taisyklė būtų leidžiama, atliekų turėtojai neturėtų teisės, kad būtų individualiai konstatuota, jog tam tikros atliekos nebelaikytinos atliekomis nepaisant nenustatytų kriterijų.

49. Šiuo klausimu visų pirma reikėtų aiškiai nurodyti, kad valstybėms narėms pagal Atliekų direktyvos 6 straipsnio 4 dalį leidžiama nustatyti „nebelaikymo atliekomis“ statuso kriterijus. Nors pagal šią nuostatą jos gali priimti sprendimą *kiekvienu konkrečiu atveju*, tai nereiškia, kad valstybėms narėms leidžiama priimti tik individualius sprendimus dėl konkrečių atliekų ar atliekų turėtojų. Priešingai, 6 straipsnio 4 dalies antrame sakinyje primenama, kad apie šiuos sprendimus pagal Direktyvą dėl techninių standartų ir reglamentų²³ būtina pranešti Komisijai, kai to reikalaujama pagal tą direktyvą. Tačiau nurodyta direktyva taikoma ne individualiems sprendimams, o techninių taisyklių projektams. Iš esmės tai apimtų tam tikrų atliekų rūšių nebelaikymo atliekomis kriterijus. Be to, siekiant tinkamo ir nuoseklaus atliekų teisės aktų taikymo tokie kriterijai daug naudingesni nei apsiribojimas individualiais sprendimais.

50. Paprastai taip pat leidžiama „nebelaikymo atliekomis“ statusą susieti su tokių kriterijų egzistavimu. Taip yra todėl, kad atliekos dažniausiai susijusios su atliekų teisės aktų taikymą pateisinančiu pavojumi sveikatos ir aplinkos apsaugai²⁴.

51. Kalbant konkrečiai apie nuotekų dumblo naudojimą, reikia pasakyti, kad visų pirma Austrija teisingai pabrėžia, kad jis yra susijęs su tam tikra rizika aplinkai ir žmonių sveikatai, ypač su taršos kenksmingomis medžiagomis rizika. Todėl valstybėms narėms turėtų būti suteikta galimybė atsižvelgiant į joms suteiktą diskreciją nepripažinti nuotekų dumblo „nebelaikymo atliekomis“ statuso arba nenustatyti produkto standartų perdirbtam nuotekų dumbliui, jei jis dėl šių standartų nustotų būti atliekomis.

52. Tiesa, galėtų būti atliekų, kurios, atsižvelgiant į visus svarbius aspektus ir naujausias mokslo ir technikos žinias, po naudojimo operacijų be pagrįstų abejonių tampa naudotinos, nekelia pavojaus žmonių sveikatai, nedaro žalos aplinkai, o turėtojas šių atliekų neatsikrato, neketina ar neprivalo atsikratyti, kaip tai suprantama pagal Atliekų direktyvos 3 straipsnio 1 dalį.

53. Tokiu atveju valstybių narių diskrecija būtų labiau ribota ir jos negalėtų prisidengti argumentu, kad dar nėra nustatyta kriterijų, pagal kuriuos šios atliekos nustotų būti atliekomis. Tokiomis sąlygomis atliekų turėtojas turėtų teisę reikalauti, kad atsakingos institucijos ar teismai individualiu sprendimu pripažintų, jog atliekos nustojo būti atliekomis, jei vis dėlto nėra preziumuotina, kad atliekų turėtojas atsikratys, ketina ar privalo atsikratyti medžiagos ar objekto.

54. Šioje byloje nenagrinėtinas klausimas, ar atliekos tam tikromis sąlygomis gali savaime nustoti buvusios atliekomis, nesvarbu, ar tiesiogiai remiantis Atliekų direktyva, ar todėl, kad direktyva leidžiama nustatyti atitinkamas nacionalines taisykles. Viena vertus, Estijos teisės aktuose ši galimybė nenumatyta, kita vertus, šalys nesutaria dėl administracinių sprendimų, pagal kuriuos atliekų neleidžiama nebelaikyti atliekomis, teisėtumo.

²³ Nurodoma 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/34/EB, nustatanti informacijos apie techninius standartus ir reglamentus bei informacinės visuomenės paslaugas teikimo tvarką (OL L 204, 1998, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 337), dabar pakeista to paties pavadinimo Direktyva (ES) 2015/1535 (OL L 241, 2015, p. 1).

²⁴ Žr. 2007 m. gegužės 24 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-361/05, EU:C:2007:298, 20 punktą) ir 2010 m. birželio 10 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-37/09, EU:C:2010:331, 37 punktą).

V. Išvada

55. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą atsakyti taip:

Pagal Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų 6 straipsnio 4 dalį valstybėms narėms leidžiama numatyti, kad atliekų teisės aktai paprastai taikomi atliekomis tol, kol šios atliekos neatitinka „nebelaikymo atliekomis“ statuso kriterijų, nustatytų konkrečiai atliekų rūšiai visuotinai taikomu Europos arba nacionalinės teisės aktu.

Jei tokių kriterijų vis dėlto nėra, atliekų turėtojas turi teisę kreiptis į valstybės narės kompetentingą instituciją ar teismą dėl „nebelaikymo atliekomis“ statuso nustatymo tam tikroms atliekomis, kai atliekos, atsižvelgiant į visus svarbius aspektus ir naujausias mokslo ir technikos žinias, po naudojimo operacijos be jokių pagrįstų abejonių tapo naudotinos ir nekelia pavojaus žmonių sveikatai, nedaro žalos aplinkai, o turėtojas šių atliekų neatsikrato, neketina ar neprivalo atsikratyti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/98 3 straipsnio 1 dalį.