



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 30. jaanuaril 2020¹

Kohtuasi C-654/18

Interseroh Dienstleistungs GmbH
versus
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Stuttgart (Stuttgardi halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Jäätmed – Jäätmevedu Euroopa Liidus – Määrus (EÜ) nr 1013/2006 –
Paberijäätmete segu liigitamine – Baseli konventsioon – „Rohelisse“ nimekirja kantud jäätmete
kontrollimenetlus – Sellise paberijäätmete segu liigitamine, mis sisaldab segavaid aineid

1. Käesolevas eelotsusetaotluses palub Verwaltungsgericht Stuttgart (Stuttgardi halduskohus, Saksamaa) juhiseid selle kohta, kuidas tõlgendada määrust (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta.² Ta soovib teada, kas peamiselt paberitoodetest koosnev jäätmevoog tuleks liigitada „rohelisteks“ jäätmeteks, millest tulenevalt kohaldatakse selle suhtes nimetatud määruses ette nähtud paindlikku kontrollimenetlust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib samuti, kas sellised jäätmed võib liigitada „rohelisteks“ isegi siis, kui need sisaldavad kuni 10% segavaid aineid.

Õiguslik raamistik

Baseli konventsioon

2. Ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli Baseli konventsiooni³ kohaldamisala on määratletud selle artiklis 1. Artikli 1 lõike 1 punkti a kohaselt kehtivad „ohtlike jäätmete“ suhtes riikidevahelise veo eeskirjad.⁴ Artikli 1 lõikes 2 on sätestatud, et kõikidesse II lisas sätestatud liikidesse kuuluvate jäätmete suhtes kohaldatakse samuti riikidevahelise veo eeskirju: nad kuuluvad Baseli konventsioonis sätestatud laia kategooriasse „muud jäätmed“.⁵

3. Artikli 2 punktis 8 on sätestatud, et „ohtlike ja muude jäätmete keskkonnahoidlik käitlemine“ tähendab kõikide meetmete võtmist selleks, et tagada ohtlike ja muude jäätmete käitlemine viisil, mis kaitseb inimese tervist ja keskkonda kõnealuste jäätmete võimaliku kahjuliku mõju eest“.

¹ Algeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määrus (ELT 2006, L 190, lk 1). Seda määrust on korduvalt muudetud. Viimatised muudatused tehti komisjoni 10. novembri 2015. aasta määrusega (EL) 2015/2002 (ELT 2015, L 294, lk 1).

³ Allkirjastatud Baselis 22. märtsil 1989, ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 1. veebruari 1993. aasta otsusega 93/98/EMÜ (EÜT 1993, L 39, lk 1; ELT eriväljaanne 11/18, lk 301) (edaspidi „Baseli konventsioon“).

⁴ I lisas on loetletud selliste jäätmete kategooriad, mis põhimõtteliselt kuuluvad ohtlikena kontrollimisele, ning III lisas on loetletud omadused, mis loetakse „ohtlikuks“. Nende hulka kuuluvad plahvatusohtlikkus, tuleohtlikkus, toksilisus ja nakkustekitatus.

⁵ II lisa käsitleb erilist tähelepanu nõudvaid jäätmekategooriaid. See hõlmab kodumajapidamistest kogutud jäätmeid ning olmejäätmete põletamisel tekkivaid jääke. Konventsiooni ei kohaldata radioaktiivsete jäätmete suhtes ega laevade tavapärase tegevuse kestel tekkivate jäätmete suhtes.

4. Baseli konventsiooni muudeti, lisades sellele IX lisa, mis jõustus 6. novembril 1998. Nimetatud lisa avalõigus on sätestatud, et selles „lisa nimetatud jäätmeid ei reguleerita konventsiooni artikli 1 lõike 1 punktiga a, kui need ei sisalda I lisa loetletud aineid määral, mis põhjustab III lisa nimetatud omaduste ilmnemist“. Konventsiooni osaga B3 on hõlmatud „peamiselt orgaanilisi koostisosi sisaldavad jäätmed, milles võib olla metalle ja anorgaanilisi aineid“. Kandega B3020 on hõlmatud „Paberi, papi ja paberitoodete jäätmed“.⁶

OECD otsus

5. Nõukogu volitas liikmesriike toetama (tollase) ühenduse nimel OECD nõukogu otsust C(2001)107/lõplik, millega vaadatakse üle otsus C(92)39/lõplik taaskasutamistoiminguteks ettenähtud jäätmete riikidevahelise veo kontrolli kohta (edaspidi „OECD otsus“).⁷ See otsus muutus pärast asjaomaste ühenduse menetluste läbiviimist liikmesriikidele ja ühendusele siduvaks.

6. OECD otsuse II peatüki B osa kohaselt tuleb jäätmete veo suhtes kohaldada kaheastmelist kontrollisüsteemi. Punkti 2 alapunktis a on sätestatud, et „rohelist kontrollimenetlust“ kohaldatakse Baseli konventsiooni IX lisa loetletud jäätmete suhtes (edaspidi „roheline“ nimekirja jäätmed“).⁸

7. OECD otsuse II peatüki B osa punkti 4 alapunkti a kohaselt on jäetud osalisriigile õigus „erandkorras kontrollida teatavaid jäätmeid erinevalt vastavalt riigisisesele õigusele ja rahvusvahelise õiguse normidele, et kaitsta inimese tervist ja keskkonda“. Punkti 4 alapunkti b kohaselt võib osalisriik näha ette, et „roheline“ nimekirja jäätmete suhtes kohaldatakse kollase kontrollimenetluse rangemaid nõudeid.⁹

8. OECD otsuse II peatüki B osa punktis 8 on sätestatud, et „eraldi kandega mittehõlmatud jäätmete segu suhtes kohaldatakse järgmist kontrollimenetlust:

- i) kahe või enama [„roheline“ nimekirja jäätmete] segu suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust, kui segu koostis ei takista selle keskkonnahoidlikku taaskasutamist;
- ii) [„roheline“ nimekirja jäätmete] ja rohkem kui *de minimis* koguse kollaste jäätmete või kahe või rohkema kollaste jäätmete segu suhtes kohaldatakse kollast kontrollimenetlust, kui segu koostis ei takista selle keskkonnahoidlikku taaskasutamist“.

9. C osa kannab pealkirja „Roheline kontrollimenetlus“. Selles on sätestatud, et „Rohelisele kontrollimenetlusele allutatud riikidevahelise jäätmeveo suhtes kohaldatakse kõiki olemasolevaid kontrolle, mida tavaliselt kohaldatakse äritehingutes.

⁶ Vt käesoleva ettepaneku punkt 20.

⁷ OECD nõukogu otsus, C(2001)107/lõplik, millega vaadatakse üle otsus C(92)39/lõplik taaskasutamistoiminguteks ettenähtud jäätmete riikidevahelise veo kontrolli kohta. Selle otsuse lisa C(2001)107/ADD1, mis hõlmab teavitamist ja dokumentide liikumist ning juhiseid nende täitmise kohta, võeti vastu nõukogu poolt 28. veebruaril 2002. See lisa lisati hiljem otsusele kui 8. liite C osa ning otsuse täielik redaktsioon avaldati mais 2002 kui C(2001)107/lõplik. Veel üks muudatus tehti hiljem otsusega C(2004) 20: vt <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

⁸ 3. liites on loetletud jäätmed, mille suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust. See loetelu hõlmab Baseli konventsiooni IX lisa loetletud jäätmeid.

⁹ Kollasele kontrollimenetlusele kuuluvad jäätmed on loetletud Baseli konventsiooni II lisa („Erilist tähelepanu nõudvad jäätmekategooriad“) ja nimetatud konventsiooni VIII lisa (jäätmed, mis loetakse nimetatud konventsiooni kohaselt ohtlikeks).

Olenemata sellest, kas jäätmed sisalduvad rohelisele kontrollimenetlusele allutatud jäätmete nimekirjas (3. liide), ei või nende suhtes kohaldada rohelist kontrollimenetlust, kui need on saastunud teiste ainetega nii, et a) jäätmetega seotud oht suureneb piisavalt, et nende suhtes tuleb kohaldada kollast kontrollimenetlust, kui võtta arvesse käesoleva otsuse 6. liites sätestatud kriteeriume, või b) jäätmete keskkonnahoidlik taaskasutamine ei ole võimalik.¹⁰

Määrus nr 1013/2006

10. Määruse nr 1013/2006 põhjendused sisaldavad järgmisi avaldusi.

- [Määruse nr 1013/2006] põhieesmärk ja -komponent on keskkonnakaitse; määruse mõju rahvusvahelisele kaubandusele on teisejärguline.¹¹
- Jäätmesaadetisi käsitleva määruse vastuvõtmisega kehtestas nõukogu kõnealuste vedude piiramise ja kontrolli eeskirjad, mille eesmärgiks oli muu hulgas viia olemasolev jäätmevedude järelevalvet ja kontrolli käsitlev liidu süsteem vastavusse Baseli konventsiooni nõuetega.¹²
- Liidu õigusaktidesse on vaja sisse viia „OECD otsuse“ sätteid.¹³
- Jäätmesaadetiste järelevalve ja kontroll on vaja korraldada viisil, mis võtaks arvesse vajadust säilitada, kaitsta ja parandada keskkonna ja inimeste tervise kvaliteeti ning mis soodustab määruse ühtsemat kohaldamist kogu ühenduses.¹⁴
- Kuigi jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli eest liikmesriigi piires vastutab asjaomane liikmesriik ise, peaksid jäätmesaadetisi käsitlevad riiklikud süsteemid võtma arvesse vajadust olla kooskõlas ühenduse süsteemiga, et tagada keskkonna ja inimeste tervise kaitse kõrge tase.¹⁵
- Kõrvaldamistoiminguteks ettenähtud jäätmete saadetiste ning selliste taaskasutustoiminguteks ettenähtud jäätmete saadetiste puhul, mida ei ole III ja IIIA lisas loetletud, tuleb tagada optimaalne järelevalve ja kontroll, nõudes selliste saadetiste jaoks eelnevat kirjalikku luba. Selline menetlus peaks omakorda sisaldama eelnevat teatamist, mis võimaldab pädevatel asutustel saada nõuetekohaselt teavet, nii et nad saavad võtta kõik inimeste tervise ja keskkonna kaitseks vajalikud meetmed. Samuti peaks eelnev teatamine võimaldama pädevatel asutustel esitada sellise saadetise kohta põhjendatud vastuväiteid.¹⁶
- III, IIIA või IIIB lisas loetletud, taaskasutustoiminguteks ettenähtud jäätmete saadetiste puhul tuleb tagada järelevalve ja kontrolli miinimumtase, nõudes, et selliste saadetistega oleks kaasas teatav teave.¹⁷

10 6. liites on sätestatud kriteeriumid OECD riskipõhisele lähenemisele vastava hindamise läbiviimiseks. Nende hulka kuulub see, kas jäätmetel on OECD otsuse 2. liites loetletud ohtlikke omadusi, kas need on tavaliselt saastunud, nende füüsilise oleku laad, puhastamise raskusaste võimaliku lekke või väärikäitlemise korral ning jäätmete majanduslik väärtus.

11 Põhjendus 1.

12 Põhjendus 3.

13 Põhjendus 5.

14 Põhjendus 7.

15 Põhjendus 13.

16 Põhjendus 14.

17 Põhjendus 15.

- IIIA lisasse lisatavate jäätmesegude puhul tuleks muu hulgas arvesse võtta järgmist teavet: jäätmete omadused, näiteks võimalikud ohtlikud omadused, saastumise võimalikkus ning jäätmete füüsikaline olek; jäätmehooldusega seotud aspektid, näiteks tehnoloogiline suutlikkus jäätmeid taaskasutada ning taaskasutustoimingutest tulenev kasu keskkonnale, sealhulgas asjaolu, kas keskkonnaohutu jäätmehooldus on ohustatud.¹⁸

11. Artikli 1 lõikes 1 on sätestatud, et määruses nr 1013/2006 kehtestatakse menetlused ja kontrollimeetmed jäätmesaadetistele olenevalt nende päritolust, sihtkohast ja marsruudist, veetavate jäätmete liigist ja käitlusviisist sihtkohas. Artikli 1 lõike 2 punkti a kohaselt kohaldatakse määrust muu hulgas liikmesriikidevahelistele jäätmesaadetistele.

12. Artikkel 2 sisaldab määratlusi, millest asjakohased on järgmised:

„jäätmel – direktiivi 2006/12/EÜ jäätmete kohta¹⁹ I lisas loetletud kategooriatesse kuuluvad mis tahes ained või esemed, mille valdaja kasutuselt kõrvaldab või kavatseb kasutuselt kõrvaldada.“^[20]

ohtlikud jäätmed – nagu on määratletud [direktiivis 91/689/EMÜ].^[21]

jäätmete segu – jäätmed, mis on saadud kahe või enama eri jäätmeliigi tahtlikul või tahtmatul segamisel, kui sellise segu kohta puudub eraldi kanne III, IIIB, IV ja IVA lisas. Üks jäätmesaadetis, mis koosneb kahest või enamast üksteisest eraldatud jäätmeliigist, ei ole jäätmete segu.^[22]

[...]

taaskasutamine – nagu on määratletud direktiivi [2006/12] artikli 1 lõike 1 punktis f.^[23]

[...]

keskkonnaohutu jäätmehooldus – kõigi rakendatavate meetmete võtmine, et tagada jäätmehooldus viisil, mis kaitseb inimeste ja keskkonda kõnealuste jäätmete võimaliku kahjuliku mõju eest.^[24]

[...]

Baseli konventsioon – ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli 22. märtsi 1989. aasta Baseli konventsioon.^[25]

18 Põhjendus 39.

19 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9). Selle direktiivi I lisas on loetletud 16 jäätmekategooriat, mille hulka kuuluvad järgmised: „tooted, millele valdaja ei leia edasist kasutamist (nt põllumajanduses, olmes, kontorites, kauplustes või töökodades ära visatud vallasasjad jne)“ ning (viimase kategooriana) „kõik materjalid, ained või tooted, mis ei kuulu eespool loetletud kategooriatesse“.

20 Artikli 2 lõige 1.

21 Artikli 2 lõige 2. Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivis ohtlike jäätmete kohta (EÜT 1991, L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78) on sätestatud, et ohtlikel jäätmetel on üks või mitu selle direktiivi III lisas „Jäätmete omadused, mis lubavad neid pidada ohtlikeks jäätmeteks“ loetletud omadustest. Loetletud omadusi omavate ainete hulka kuuluvad plahvatusohtlikud, oksüdeerivad, väga tuleohtlikud, mürgised, kahjulikud, sööbivad, ärritavad, kantserogeensed, reproduktiivtoksilised, mutageensed ja ökotoksilised ained. Direktiiv 91/689/EMÜ tunnistati hiljem kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3).

22 Artikli 2 lõige 3.

23 Artikli 2 lõige 6. Direktiivi 2006/12 artikli 1 lõike 1 punktis f viidatakse selle direktiivi II lisa B osale. Selles on loetletud teatavad taaskasutustoimingud nagu lahustitena mittekasutatavate orgaaniliste ainete ringlussevõtt/taasväärtustamine ning muude anorgaaniliste ainete ringlussevõtt/taasväärtustamine.

24 Artikli 2 lõige 8.

25 Artikli 2 punkt 16.

OECD otsus – OECD nõukogu otsus C(2001)107/lõplik, millega vaadatakse üle OECD otsus C(92)39/lõplik taaskasutatavate jäätmete üle piiri toimetamise kontrolli kohta.^[26]

13. Artikkel 3 on esimene artikkel II jaotises („Saadetised ühenduse piirides otse või transiidina läbi kolmandate riikide“). Artikli 3 lõike 1 punktis a on sätestatud, et kõikide kõrvaldamistoimingutele suunatud jäätmesaadetiste puhul tuleb kasutada artiklis 4 ette nähtud kirjaliku etteteatamise menetlust (mis on minu hinnangul halduslikult aeganõudev ning suhteliselt kulukas).²⁷ Vastavalt artikli 3 lõike 1 punktile b kasutatakse seda menetlust ka teatavate taaskasutamistoimingutele suunatud jäätmete suhtes. Nende hulka kuuluvad „jäätmeliigid, mis ei ole liigitatud III, IIIB, IV ja IVA lisa ühegi kande kohaselt“ ning „jätmete segud, mis ei ole liigitatud III, IIIB, IV või IVA lisa ühegi kande kohaselt, kuid on loetletud IIIA lisas“.²⁸ Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et III või IIIB lisas loetletud taaskasutamistoimingutele suunatud jäätmeliikide suhtes ning „segud[e suhtes], mis ei ole liigitatud III lisa ühegi kande kohaselt ja koosnevad kahest või enamast III lisas loetletud jäätmeliigist, kui nende koostis ei halvenda nende keskkonnaohutut taaskasutamist ning need on loetletud IIIA lisas kooskõlas artikliga 58“, rakendatakse artiklis 18 sätestatud üldnõudeid teabele (vähem koormav menetlus).²⁹ Kõik artikli 3 lõikega 2 hõlmatud jätmed on „roheline“ nimekirja jätmed.

14. Artikkel 4 kannab pealkirja „Teatamine“ ning seda kohaldatakse, kui teataja kavatses lähetada jätmeid artikli 3 lõike 1 punktide a ja b kohaselt. Teataja peab esitama eelnevalt kirjaliku teate lähtekoha pädevale asutusele ja selle kaudu. Teataja peab esitama vastavalt määruses sätestatule teatamis- ja saatedokumendid, sõlmima lepingu vastuvõtjaga, määrama finantstagatise või samaväärse kindlustuse ning esitama teate artikli 4 tähenduses (edaspidi „etteteatamise menetlus“).

15. Artikli 18 esemeks on „Üldnõuded teabele“ ning selles on sätestatud, et muu hulgas artikli 3 lõikes 2 nimetatud jäätmete suhtes kehtivad kõnealuses artiklis sätestatud menetlusnõuded. Lähteriigi jurisdiktsiooni all tegutsev ja saadetist korraldav isik peab tagama, et jätmetega oleks kaasas määruse VII lisas määratletud dokument. Sellel dokumendil peab olema nimetatud isiku allkiri ning taaskäitluskoha (või laboratooriumi) allkiri ja kui saadeti on vastuvõetud, ka vastuvõtja allkiri (edaspidi „roheline kontrollimenetlus“).³⁰

16. Artikli 28 lõikes 1 on sätestatud, et „kui lähte- ja sihtkoha pädevad asutused ei suuda kokku leppida jätmeteks ja mittejätmeteks liigitamise osas, tuleb vaidlusalust materjali käsitleda jäätmetena. Eelnev ei piira sihtriigi õigust käsitleda veetud materjali pärast selle kohaletoimetamist oma õigusaktide kohaselt, kui nimetatud õigusaktid on kooskõlas [Euroopa Liidu] või rahvusvahelise õigusega“. Artikli 28 lõikes 2 on sätestatud, et „kui lähte- ja sihtkoha pädevad asutused ei suuda kokku leppida teatatud jäätmete liigitamise suhtes vastavalt III, IIIA, IIIB või IV lisas loetletule, peetakse jätmeid liigitatuks vastavalt IV lisale“. IV lisas loetletud jäätmete suhtes kohaldatakse artiklis 4 ette nähtud kirjaliku etteteatamise ja nõusoleku menetlust.³¹

17. Artikkel 58 näeb ette määruse nr 1013/2006 lisade muutmise. Artikli 58 lõikega 1 volitatakse komisjoni võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta muu hulgas III ja IIIA lisa, et võtta arvesse Baseli konventsiooni ja OECD otsuse raames kokkulepitud muudatusi.

²⁶ Artikli 2 punkt 17.

²⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 14.

²⁸ Vt vastavalt artikli 3 lõike 1 punkti b alapunktid iii ja iv ning käesoleva ettepaneku punktid 18–20.

²⁹ Artikli 3 lõiget 2 kohaldatakse, kui jäätmesaadetise kogus ületab 20 kilogrammi. Vt lisaks artiklid 18 ja 58.

³⁰ Vt vastavalt artikli 18 lõike 1 punktid a ja b. Vorm, mis hõlmab määruse VII lisa, kannab pealkirja „Jäätmesaadetistega kaasasolev teave, millele on osutatud artikli 3 lõigetes 2 ja 4“. Artikli 18 kohaldamisalasse kuuluvate jäätmesaadetiste jälgimise abistamiseks on vaja lisada saadetise kohta teave järgmise kohta: vedu korraldav isik ja importija/vastuvõtja; vedajad; teave tekitaja või koguja kohta, kui vedu korraldav isik ei ole tekitaja ega koguja; ja kõnealuse jätmeveo tunnus või klassifikatsioon.

³¹ Vt käesoleva ettepaneku punkt 14.

18. III lisa on loetletud teatavad artiklis 18 ette nähtud rohelisele kontrollimenetlusele allutatud jäätmed. III lisa sissejuhatuses märgitakse, et „olenemata sellest, kas jäätmed on käesolevas nimekirjas nimetatud, ei või nende suhtes kohaldada artiklis 18 sätestatud üldnõuetele, kui nad on teiste ainetega saastunud nii, et

- a) jäätmetega seotud oht suureneb piisavalt, et nende suhtes võiks kohaldada eelneva kirjaliku etteteatamise ja nõusoleku menetlust, kui võtta arvesse muudetud nõukogu [direktiivi 91/689]³² III lisa loetletud ohtlikud omadused; või
- b) jäätmete taaskasutamine keskkonnaohutul viisil ei ole võimalik.“

Nimekirja I osas on sätestatud, et Baseli konventsiooni IX lisa loetletud jäätmete suhtes kohaldatakse määruse artiklis 18 ette nähtud rohelist kontrollimenetlust.³³

19. IIIA lisa kannab pealkirja „III lisa loetletud kahe või enama jäätmeliigi segud, mis ei ole liigitatud ühegi artikli 3 lõikes 2 osutatud kande kohaselt“. IIIA lisa sissejuhatus on sõnastatud samamoodi nagu III lisa oma. Punkti 3 alapunktis g on loetletud „Baseli konventsiooni kande (*sic*) B3020 alla klassifitseeritud jäätmeliikide segud, mis sisaldavad vaid järgmist: pleegitamata paber või papp või lainepaber või -papp, muu paber või papp, valmistatud peamiselt pleegitatud värvimata keemilisest pulbist, paber või papp, mis on valmistatud peamiselt mehaanilisest pulbist (nt ajalehed, ajakirjad jm trükitooted)“.

20. V lisa 1. osa B-nimekirjaga on määruse nr 1013/2006 teksti inkorporeeritud Baseli konventsiooni IX lisa. Kanne B3020 on sõnastatud järgmiselt:

„Paberi, papi ja paberitoodete jäätmed

Järgmised materjalid tingimusel, et neid ei ole segatud ohtlike jäätmetega:

paberi- või papijätmed ja -murd:

- pleegitamata paberist või papist või lainepaberist või -papist
- muust paberist või papist, valmistatud peamiselt pleegitatud värvimata keemilisest pulbist
- peamiselt mehaanilisest pulbist valmistatud paberist või papist (nt ajalehed, ajakirjad jm trükitooted)
- muust, sealhulgas
 1. lamineeritud papist;
 2. sorteerimata murrust“.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

21. Interseroh Dienstleistungs GmbH (edaspidi „Interseroh“) kogub kogu Saksamaal eraisikutest lõpptarbijatelt kasutatud kaubapakendeid (kergapakendid) ja suunab need seejärel taaskasutusse. Ta saadab sorteeritud vanapaberi piiriüleselt ringlussevõtuks Hoogezandis (Madalmaad) asuvasse paberivabrikusse. Vanapaberist toodetakse uut paberit ja uut pappi. Madalmaade ostja, ESKA Graphic

³² Vt käesoleva ettepaneku punktis 12 ära toodud artikli 2 lõige 2.

³³ Määruse 1013/2006 V lisa sisaldab B-nimekirja.

Board BV (edaspidi „ESKA“) märgib, et vanapaber peab vastama järgmisele spetsifikatsioonile. See peab sisaldama vähemalt 90% ulatuses kasutatud, jääkidest puhastatud ja süsteemi sobivaid tooteid paberist, papist või kartongist (PPK) ning nende kogumeid, välja arvatud vedelikupakendite kartong ja sinna juurde kuuluvad osad nagu etiketid jne. Samuti ei või jäätmevoog sisaldada rohkem kui 10% segavaid aineid (edaspidi „vaidlusalune jäätmesegu“).³⁴

22. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustas 20. mail 2015 ESKA osalusel toimunud menetluses, et vanapaberisegu tuleb selles sisalduvatest segavatest ainetest olenemata klassifitseerida Baseli konventsiooni kande B3020 alla. Järelikult kujutab mis tahes selline jäätmesegu endast „roheline“ nimekirja jäätmeid ning kuulub nende jäätmete loetellu, mille suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust vastavalt määruse nr 1013/2006 artiklile 18. Selle otsuse aluseks oli Baseli kande B3020 hollandikeelne versioon.

23. Interseroh oli oma tegevuses varem lähtunud eeldusest, et selliste jäätmete piiriülese veo suhtes tuleb kohaldada nõudlikumat etteteatamise menetlust vastavalt määruse nr 101/2006 artiklile 4. Ent tulenevalt Raad van State' (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 20. mai 2015. aasta kohtuotsusest asus ta seisukohale, et kohaldada tuleb rohelist kontrollimenetlust vastavalt nimetatud määruse artiklile 18, kuna tema poolt Madalmaadesse taaskasutamiseks veetavad jäätmed tuleb liigitada Baseli kande B3020 alla kui „roheline“ nimekirja jäätmed.

24. Saksamaa Baden-Württembergi liidumaa pädev asutus, SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (Baden-Württembergi ohtlike jäätmete amet, Saksamaa; edaspidi „SBW“) vaidleb sellele seisukohale vastu. Seda tehes lähtub ta Baseli kande B3020 saksakeelsest versioonist.

25. Interseroh esitas 1. juunil 2016 kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, paludes tuvastada, et tal on õigus vedada vaidlusalust jäätmesegu teistesse liidu liikmesriikidesse roheline kontrollimenetluse alusel vastavalt määruse nr 1013/2006 artiklile 18. Vastavalt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas vaidlusalused jäätmed tuleks liigitada nimetatud määruse tähenduses „roheline“ nimekirja jäätmeteks, ning on esitanud Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas [määruse nr 1013/2006] artikli 3 lõiget 2,

mille kohaselt rakendatakse järgmistele taaskasutamiseks määratud jäätmesaadetistele artiklis 18 sätestatud üldnõudeid, kui jäätmesaadetise kogus ületab 20 kilogrammi:

- a) III või IIIB lisas loetletud jäätmeliigid;
- b) segud, mis ei ole liigitatud III lisa ühegi kande kohaselt ja koosnevad kahest või enamast III lisas loetletud jäätmeliigist, kui nende koostis ei halvenda nende keskkonnoahutut taaskasutamist ning need on loetletud IIIA lisas kooskõlas artikliga 58,

tuleb tõlgendada nii, et paberi, papi (kartongi) ja paberitoodete jäätmete segude suhtes, mille koostis on selline, et nende osad kuuluvad eraldi võetuna Baseli konventsiooni IX lisa kande B3020 kolme esimese taande alla, ja mis lisaks sisaldavad kuni 10% segavaid aineid, kuuluvad Baseli konventsiooni kande B3020 alla, mistõttu rakendatakse nende suhtes artiklis 18 sätestatud üldnõudeid teabele, mitte artiklis 4 sätestatud teatamiskohustust?

Kui esimesele küsimusele tuleb vastata eitavalt:

2. Kas [määruse nr 1013/2006] artikli 3 lõiget 2,

³⁴ Need segavad ained on määratletud järgmiselt: ei või esineda metallist ja mineraalidest segavaid aineid tükikaaluga üle 100 grammi; vedelikupakendite kartongi peab olema alla 4%; plastesemeid alla 3%; metalle alla 0,5%; muid segavaid aineid (klaas, metall, plast (nt kile, topsid, kilekotid), võõrmaterjale (nt kumm, kivid, puit, tekstiil)) alla 3,5%.

mille kohaselt rakendatakse järgmistele taaskasutamiseks määratud jäätmesaadetistele artiklis 18 sätestatud üldnõudeid, kui jäätmesaadetise kogus ületab 20 kilogrammi:

- a) III või IIIB lisas loetletud jäätmeliigid;
- b) segud, mis ei ole liigitatud III lisa ühegi kande kohaselt ja koosnevad kahest või enamast III lisas loetletud jäätmeliigist, kui nende koostis ei halvenda nende keskkonnaohutut taaskasutamist ning need on loetletud IIIA lisas kooskõlas artikliga 58,

tuleb tõlgendada nii, et paberi, papi (kartongi) ja paberitoodete jäätmete segude suhtes, mille koostis on selline, et nende osad kuuluvad eraldi võetuna Baseli konventsiooni IX lisa kande B3020 kolme esimese taande alla, ja mis lisaks sisaldavad kuni 10% segavaid aineid, ei kuulu IIIA lisa punkti 3 alapunkti g alla, mistõttu ei rakendata nende suhtes artiklis 18 sätestatud üldnõudeid teabele, vaid artiklis 4 sätestatud teatamiskohustust?“

26. Kirjalikud seisukohad on esitanud Interseroh, SBW, Madalmaade ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon. Interseroh, SWB ja komisjon osalesid 18. septembril 2019 peetud kohtuistungil ja esitasid suulisi seisukohti.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

27. Puudub vaidlus selle üle, et vanapaber, mille Interseroh Saksamaalt Madalmaadesse veab, koosneb jäätmete segust ja kuulub seega määruse nr 1013/2006 kohaldamisalasse.³⁵ Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, koosneb vähemalt 90% sellest segust materjalidest, mida võib üldiselt kirjeldada kui paber, papp ja paberitoodete jäätmed. Need jäätmed sisaldavad samuti kuni 10% segavaid aineid.³⁶ Samuti puudub vaidlus selle üle, et vaidlusalune jäätmesegu on mõeldud määruse tähenduses taaskasutamiseks.

28. Eelotsusetaotluses puuduvad andmed selle kohta, et vaidlusalune jäätmesegu sisaldaks ohtlikke jäätmeid asjakohastes liidu õigusaktides sätestatud tähenduses.³⁷

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma kahe küsimusega sisuliselt seda, kas need jäätmed võib liigitada „rohelise“ nimekirja jäätmeteks määruse nr 1013/2006 tähenduses. Millised nimetatud määruse sätted on vaidlusaluse jäätmesegu suhtes kohaldatavad? Kas nende jäätmete suhtes tuleks kohaldada määruse nr 1013/2006 artiklis 4 sätestatud koormavat ja kulukat etteteatamise menetlust või leebemat rohelist kontrollimenetlust vastavalt artiklile 18?

30. Käsitlen seetõttu eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi koos.

³⁵ Määruse nr 1013/2006 artikli 1 lõige 1 ja lõike 2 punkt a.

³⁶ Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

³⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 12.

Määrus nr 1013/2006

31. Määruse nr 1013/2006 ülekaalukas eesmärk on keskkonnakaitse. Määruse nr 1013/2006 artiklis 3 ette nähtud üldise menetluskorra kohaselt tuleb jäätmesaadetiste suhtes kohaldada etteteatamise menetlust.³⁸ Seega on eeldusliku või tavalise kontrollimenetluse kohaselt kohaldatav artikkel 4, et tagada keskkonna ja inimeste tervise kaitseks optimaalne järelevalve ja kontroll.

32. Samas on artikli 3 lõikes 2 konkreetselt eraldi reguleeritud taaskasutamiseks suunatavad „roheline“ nimekirja jäätmed. III lisa loetletud jäätmete või selliste kahe või enama jäätmesegude suhtes, mis ei ole liigitatud ühegi (selle lisa) kande kohaselt (vastavalt määratlusele IIIA lisa), tuleb kohaldada rohelist kontrollimenetlust, kui nende koostis ei halvenda nende keskkonnaohutut taaskasutamist. Seega piisab sellistele jäätmetele järelevalve ja kontrolli madalamast tasemest ning vastavalt tuleb kohaldada määruse artiklis 18 ette nähtud menetlust.³⁹

33. Kas vaidlusalune jäätmesegu tuleks liigitada „roheline“ nimekirja jäätmeteks määruse nr 1013/2006 tähenduses?

34. Sellele küsimusele vastamisel tuleb lähtuda kolmest aspektist. Esiteks, kas vaidlusalune jäätmesegu kuulub selle määruse III lisa kohaldamisalasse? Teiseks, kui see pole nii, siis kas seda hõlmab määruse IIIA lisa? Kolmandaks, kuivõrd ükski jäätmevoog ei ole tegelikkuses täiesti vaba segavatest ainetest, siis milline peaks olema jäätmete saastumise tase, et muidu „rohelisse“ nimekirja kuuluvate jäätmete suhtes ei kuuluks enam kohaldamisele artikkel 18 ja nende suhtes tuleks kohaldada etteteatamist vastavalt artiklile 4?

Määruse nr 1013/2006 III lisa

35. Interseroh väidab, et vaidlusalune jäätmesegu kuulub kande B3020 kui üldjaotise alla, kuna see koosneb paberist, papist ja paberijäätmetest. Samas puudub vaidlus selle üle, et Interserohi Saksamaalt Madalmaadesse veetud jäätmed koosnesid paberijäätmete *segust* (milles oli ka kuni 10% segavaid aineid). Kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus on tuvastanud, et need jäätmed kujutavad endast kande B3020 taanetega 1–3 hõlmatud jäätmete segu, ei saa ma Interserohi väitega nõustuda.

36. Artikli 2 punktis 3 sisalduva määratluse kohaselt on jäätmete segu näol tegemist jäätmetega, mis on saadud kahe või enama erineva jäätmeliigi tahtlikul või tahtmatul segamisel, kui sellise segu kohta *puudub eraldi kanne* muu hulgas III lisa. Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et selleks, et kvalifitseerida jäätmete segu, mis ei ole liigitatud selle lisa *ühegi kande kohaselt*, „roheline“ nimekirja jäätmeteks, peab see koosnema kahest või enamast III lisa loetletud jäätmeliigist ja olema loetletud seguna IIIA lisa.

37. III lisa I osas on sätestatud, et Baseli konventsiooni IX lisa loetletud jäätmete suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust. Nimetatud konventsiooni IX lisa on loetletud määruse nr 1013/2006 V lisa. Sellega on nimetatud määrusse inkorporeeritud Baseli konventsiooni kanne B3020, mis käsitleb paberit, pappi ja paberitooteid. Kande B3020 esimese kolme taande esemeks on „paberi- või papijäätmed ja -murd“, mis koosneb vastavalt: „pleegitamata paberist või papist või lainepaberist või -papist“; „muust paberist või papist, valmistatud peamiselt pleegitatud värvimata keemilisest pulbist“; ja „peamiselt mehaanilisest pulbist valmistatud paberist või papist (nt ajalehed, ajakirjad jm trükitooted)“.

³⁸ Määruse nr 1013/2006 artikli 3 lõike 1 punkt a.

³⁹ Määruse nr 1013/2006 põhjendus 15.

38. Kande B3020 esimesed kolm taanet hõlmavad seega konkreetseid paberijäätmete kategooriaid. Et asjaomane jäätmevoog kuuluks III lisa kohaldamisalasse, tuleb tõendada, et see kuulub kande B3020 ühe konkreetse taande alla. See tuleneb III lisa sõnastuse lugemisest koos artikli 3 lõike 2 punktiga b, mille kohaselt võib rohelist kontrollimenetlust kohaldada kui jäätmesaadetised kujutavad endast „segusid, mis *ei ole liigitatud* III lisa *ühegi kande kohaselt* ja koosnevad kahest või enamast III lisas loetletud jäätmeliigist [...] kui need on loetletud IIIA lisas [...]“⁴⁰ Seega on selge, et III lisa *ei* hõlma jäätmesegusid, kuna need ei sobi seal loetletud kategooriatesse.⁴¹

39. Keerulisem küsimus seisneb selles, kas vaidlusalune jäätmesegu kuulub kande B3020 neljanda taande alla. See taane on sõnastatud vähem täpselt kui esimesed kolm taanet ning see hõlmab „muud“, sealhulgas lamineeritud pappi⁴² ja sorteerimata murdu. Ei saa eitada, et sõna „muu“ viitab potentsiaalselt laiale kategooriale.

40. Siiski räägib rida argumente vastu sellele, et tõlgendada sõna „muu“ nii laialt, et vaidlusalune jäätmesegu kuuluks sellesse kategooriasse. Määruse nr 1013/2006 eesmärkide hulka kuuluvad keskkonnakaitse ja inimeste tervise kaitse kõrge tase.⁴³ Kui sõna „muu“ tõlgendada nii, et see tähendab jäätmete „täiendavaid“ või „lisa“-kategooriaid, siis pööraks see määruse eesmärgid ja süsteemi pea peale.

41. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kande B3020 neljas taane, mida korratakse määruse nr 1013/2006 V lisas, erineb eri keeleversioonides.⁴⁴ Kohtupraktikas on välja kujunenud, et kui liidu õigusaktiga seoses tekib selline olukord, siis tuleb asjaomast sätet tõlgendada lähtudes selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte moodustab.⁴⁵

42. Mõiste „jäätmel“ on määratletud direktiivis 2006/12 ning seda määratlust on kasutatud ka määruses nr 1013/2006.⁴⁶ Jäätmed ei ole sünonüüm mõistele „murd“, mida tuleks mõista selle tavalises tähenduses ja tõlgendada kooskõlas määruse nr 1013/2006 eesmärkidega. Määruse III lisa kontekstis ja selle tuvastamisel, mis kvalifitseerub „rohelise“ nimekirja jäätmeteks, tähistab mõiste „murd“ vastavalt asjaoludele „osa või jäänust“ või „eraldatud tükke“, mis tekivad näiteks kandega B3020 hõlmatud paberi, papi ja paberitoodete jäätmete tootmisprotsessis. Selline tõlgendus on kooskõlas määruse nr 1013/2006 põhjenduses 15 väljendatud eesmärgiga, lubamaks selliste jäätmete suhtes kohaldada artiklis 18 ette nähtud lihtsamat rohelist kontrollimenetlust.⁴⁷

43. Määruse süsteemist nähtub, et jäätmeliikide *segud*, mis ei ole liigitatud ühegi III lisa kande kohaselt, kvalifitseeruvad „rohelise“ nimekirja jäätmeteks *ainult* siis, kui nad kuuluvad ammendavasse loetellu IIIA lisas, mis kannab pealkirja „III lisas loetletud kahe või enama jäätmeliigi segud, mis ei ole liigitatud ühegi artikli 3 lõikes 2 osutatud kande kohaselt“. IIIA lisal ei oleks mõtet, kui selliseid jäätmevooge reguleeriks kande B3020 neljas taane.

40 Kohtujuristi kursiiv.

41 5. juuli 2018. aasta kohtuotsus Mast-Jägermeister vs. EUIPO, C-217/17 P, EU:C:2018:534, punkt 48.

42 Komisjoni juhistes märgitakse, et sellised joogipakendid nagu TetraPak võib liigitada lamineeritud papiks: vt dokument „Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste“, lk 19.

43 Määruse nr 1013/2006 põhjendused 1 ja 13.

44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib oma eelotsusetaotluses, et „nimetatud normi saksakeelse versiooni sõnastuse kohaselt kuulub neljanda taande punkti 2 alla „nicht sortierter Ausschuss“ [sorteerimata murd] ja mitte – nagu oletas Madalmaade kohus hollandikeelse versiooni („ongesorteerd afval“) põhjal – „nicht sortierte Abfälle“ [sorteerimata jäätmed]. Mõistet „Ausschuss“ [murd] ei saa samastada mõistetega „Abfall“ [jäätmel] või „Gemisch“ [segu]. Ka prantsuskeelses versioonis tehakse vahet mõistete „mélange de déchets“ ja „rebut non triés“ vahel, samuti eristatakse ingliskeelses versioonis mõisteid „mixture of wastes“ ja „unsorted scrap“. Seetõttu ei saa mõisteid „Ausschuss“ ja „Abfall“ [murd ja jäätmed] samastada. Kuna Baseli konventsiooni kande B3020 hollandikeelses pealkirjas ei kasutata mõistet „jäätmel“, vaid „papier, karton en papierproducten“ [paber, kartong ja paberitooted], ei hõlma hollandikeelse versiooni neljanda taande punktis 2 nimetatud mõiste „afval“ kogu kannet, vaid ainult seda osa, mis ei kuulu kolme esimese taande alla“. Vt käesoleva ettepaneku punktid 22 ja 24 ning 47. joonealune märkus.

45 3. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, punktid 22–24.

46 Vt määruse nr 1013/2006 artikli 2 lõige 1.

47 Madalmaade valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et Baseli konventsiooni IX lisa hollandikeelsest versioonist nähtub justkui, et neljandat taanet kohaldatakse sorteerimata jäätmete suhtes ning mitte murru kui jäätmete erikju suhtes.

44. Seadusandlikust ajaloost nähtub, et määruse nr 1013/2006 lisasid on muudetud, võtmaks arvesse teaduslikku ja tehnilist progressi. Teatavaid sätteid, sealhulgas III ja IIIA lisa muudeti tulenevalt Baseli konventsioonis ja OECD otsuses kokku lepitud muudatustest.⁴⁸ Määrusega (EL) nr 664/2011⁴⁹ jõustas komisjon muu hulgas Ühendkuningriigi nõude, et Baseli kande B3020 alla kuuluvate jäätmete segud tuleks hõlmata määruse nr 1013/2006 IIIA lisasse.⁵⁰ Tulenevalt muudatustest, mida komisjon määruses nr 1013/2006 tegi, nähti konkreetsete Baseli kannete alla kuuluvatest jäätmetest koosnevate segude suhtes ette sõnaselge regulatsioon.

45. Need seadusandlikud muudatused viitavad sellele, et määrus nr 1013/2006 on kujundatud tagamaks, et III lisa ei hõlmaks kahe või enama konkreetse Baseli kande alla kuuluva jäätmesegusid. Lisan selguse huvides, et III lisa sissejuhatausest nähtuvalt võttis seadusandja arvesse, et selle kohaldamisalasse kuuluvad jäätmed, mille suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust, võivad olla ka teataval määral saastunud. Analüüsin seda küsimust allpool.⁵¹

46. Ning viimasena väidab Interseroh lisaks, et sõna „muu“ tuleks tõlgendada laialt, sest Baseli konventsiooni kanne B3020 põhineb rahvusvahelises tolliõiguses kaupade piiriülesel liikumisel kohaldatava harmoneeritud süsteemi nomenklatuuri „HSN“ punktil 47.07.⁵² Selle süsteemi kontekstis tõlgendatakse sõna „muu“ laialt.

47. See väide on põhimõtteliselt ekslik. Selle juures ei võeta arvesse asjaolu, et määruse nr 1013/2006 ja HSNi eesmärgid ei lange kokku. Põhjendus 1 selgitab väga selgelt, et määruse nr 1013/2006 ülekaalukas eesmärk on keskkonnakaitse ning et selle mõju rahvusvahelisele kaubandusele on ainult teisejärguline. Sellest tuleneb, et HSN ei ole lihtsalt asjakohane määruse nr 1013/2006 kande B3020 neljanda taande tõlgendamisel.

48. Seetõttu leian kokkuvõtvalt, et vaidlusalune jäätmesegu ei kuulu määruse nr 1013/2006 III lisa kohaldamisalasse.

Määruse nr 1013/2006 IIIA lisa

49. Kas vaidlusalune jäätmesegu kuulub määruse nr 1013/2006 IIIA lisa kohaldamisalasse?

50. Minu arvates tuleks sellele küsimusele vastata eitavalt järgmistel põhjustel.

51. Möistan IIIA lisa punkti 3 alapunkti g nii, et see hõlmab selliste jäätmete segusid, mis koosnevad kande B3020 esimese kuni kolmanda taande alla kuuluvatest materjalidest. Ehk teisisõnu, IIIA lisa punkti 3 alapunkt g hõlmab selliste jäätmete segusid, „mis koosnevad materjalidest, mis kuuluksid ühe taande alla kande B3020 esimesest kolmest taandest (ning mida seega hõlmaks III lisa), kui need ei esineks kombineeritud kujul (see tähendab, kui need ei moodustaks *segu*)“. See tõlgendus on kooskõlas IIIA lisa pealkirjaga („III lisas loetletud kahe või enama jäätmeliigi segud, mis ei ole liigitatud ühegi

48 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta määruse (EÜ) nr 219/2009, millega kohandatakse teatavaid asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte otsusega 1999/468/EÜ kontrolliga regulatiivmenetluse osas (ELT 2009, L 87, lk 109), artikkel 1. Vt selle määruse lisa punkt 3.9 „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta“ ja alajaotis „Lisade muutmine“.

49 Komisjoni 11. juuli 2011. aasta määrus (EL) nr 664/2011, millega muudetakse jäätmesaadetisi käsitlevat Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1013/2006, et lisada teatavate jäätmeliikide segud kõnealuse määruse IIIA lisasse (ELT 2011, L 182, lk 2).

50 Määruse nr 664/2011 põhjendus 2: vt ka artikkel 1.

51 Vt käesoleva ettepaneku punkt 57 jj.

52 Kaupade klassifitseerimise harmoneeritud nomenklatuuri süsteem võimaldab osalevatel riikidel kaubeldavad kaubad tolli jaoks ühisel alusel klassifitseerida. Vt 1983. aastal allkirjastatud ja jaanuaris 1988 jõustunud rahvusvahelisele kaupade kirjeldamise ja kodeerimise harmoneeritud süsteemi konventsioonile lisatud nomenklatuur. Viimast versiooni muudeti tollikoostöö nõukogu 27. juuni 2014. aasta soovitusel ning see jõustus 1. jaanuaril 2017. Harmoneeritud süsteemi konventsioon on avaldatud Maailma Tolliorganisatsiooni veebilehel aadressil http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, ja harmoneeritud nomenklatuur Maailma Tolliorganisatsiooni veebilehel aadressil <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

artikli 3 lõikes 2 osutatud kande kohaselt“). Samuti on see kooskõlas õigusakti süsteemiga, mis põhineb eeldusel, et Baseli konventsioon ja OECD otsus on määruse nr 1013/2006 kaks peamist tugisammast.⁵³ Need rahvusvahelised instrumendid kajastavad asjaolu, et „roheline“ nimekirja jäätmete (millest „paberi, papi ja paberitoodete jäätmed“ moodustavad ühe kategooria) suhtes tuleks kohaldada rohelist kontrollimenetlust ning mitte etteteatamise menetlust, mis kuulub kohaldamisele üldjuhul vastavalt määruse nr 1013/2006 artiklile 4. Kui muid jäätmeid, mida *ei* liigitata kande B3020 alla (käesolevas asjas kuni 10% segavaid aineid),⁵⁴ segatakse selle kande alla kuuluvate jäätmetega, siis tulemuseks olev jäätmevoog ei ole põhimõtteliselt hõlmatud IIIA lisa punkti 3 alapunktiga g.⁵⁵

52. Seda seetõttu, et IIIA lisa sissejuhatuse sõnastus kajastab III lisa sissejuhatuse oma. Selles märgitakse, et olenemata sellest, kas jäätmeliikide segud on seal toodud nimekirjas nimetatud, ei või nende suhtes kohaldada rohelist kontrollimenetlust, *kui nad on teiste ainetega saastunud*. Saastatuse tase ei ole täpselt määratletud. Kehtestatud on kaks alternatiivset kriteeriumi, mis juhul, kui need kuuluvad kohaldamisele, välistavad jäätmevoos suhtes roheline kontrollimenetluse kohaldamise. Esiteks on vaja, et pädev asutus tuvastaks, kas segavate ainetega saastatuse tase suurendab asjaomaste jäätmetega seotud ohtu piisavalt, et neile tuleb kohaldada etteteatamise menetlust, mis on kehtestatud ohtlike jäätmete suhtes tollase direktiivi 91/689 III lisaga. Teiseks ei või artiklis 18 ette nähtud rohelist kontrollimenetlust kohaldada juhtudel, kus saastatuse tase on selline, et jäätmete taaskasutamine keskkonnaohutul viisil ei ole võimalik.⁵⁶

53. Nende kahe alternatiivse kriteeriumi kehtestamine näitab, et liidu seadusandja oli teadlik, et on tehniliselt keerukas (kui mitte võimatu) tagada, et mis tahes jäätmevoog oleks täiesti puhas. Nende kahe kriteeriumi kohaldamise eesmärk on reguleerida olukorda, kus „roheline“ nimekirja jäätmed on saastunud teiste ainetega.

54. Vaidlusalune jäätmesegu käesolevas asjas on just nimelt selline eri jäätmete kogum.⁵⁷ Kas jäätmete segus sisalduv 10% segavaid aineid välistab selle veo vastavalt artiklis 18 ette nähtud menetlusele?

55. Minu arvates lubab IIIA lisa punkti 3 alapunkt g kohaldada sellise jäätmesegu suhtes, nagu on vaidluse all, rohelist kontrollimenetlust ainult siis, kui on võimalik tõendada, et selle lisa sissejuhatuse punktis a mainitud ohtu (st asjaomaste jäätmete ohtlikest omadustest tulenevat ohtu) *ei* esine ning et selles sisalduvad segavad ained *ei* takista asjaomaste jäätmete taaskasutamist keskkonnaohutul viisil (nagu on määratletud sissejuhatuse punktis b).

56. Seega, milline „roheline“ nimekirja jäätmete segu saastatuse tase välistab artiklis 18 ette nähtud menetluse kohaldamise?

Saastumine ja „roheline“ nimekirja jäätmete segud

57. Interseroh väidab, et vaidlusaluse jäätmesegu suhtes tuleks kohaldada rohelist kontrollimenetlust. SBW, Madalmaad ja Poola ei ole nõus. Komisjon väidab, et kuivõrd määruses nr 1013/2006 ei ole kindlaks määratud segavate ainete konkreetseid piirkoguseid, mis oleksid „roheline“ nimekirja jäätmete puhul lubatavad, siis on jätetud riigisistele ametivõimudele pädevus otsustada see juhtumhaaval.

53 Vt komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus jäätmesaadetiste kohta, COM(2003) 379 final, lk 5.

54 Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

55 21. juuni 2007. aasta kohtuotsus Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, punkt 35.

56 III lisa punktid a ja b – vt käesoleva ettepaneku punkt 68.

57 Vt käesoleva ettepaneku punkt 28.

58. Kriteerium, mis on sätestatud nii III lisa kui ka IIIA lisa sissejuhatuses, seisneb selles, kas asjaomased jäätmed on „teiste ainetega saastunud“ *nii, et*: a) „jäätmega seotud oht suureneb piisavalt, et nende suhtes võiks kohaldada [etteteatamise menetlust] [...]“ või b) „jätmete taaskasutamine keskkonnaohutul viisil ei ole võimalik“.

59. On sisuliselt faktiküsimus, kas kumbki neist tingimustest on täidetud. Asjakohased võivad olla järgmised tegurid: 1) segavate ainete liik; 2) segavate ainete koosseisus olevate jätmete omadused ning kas nad on ohtlikud; 3) segavate ainete kogus; 4) tehnoloogia, mida võidakse kasutada.⁵⁸

60. Samuti võivad varieeruda vahendid, mis eksisteerivad eri sihtliikmesriikides selliste jätmete taaskasutamiseks keskkonnaohutul viisil.

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on kirjeldanud käesolevas asjas silmas peetavaid segavaid aineid eelotsusetaotluses. Ta märgib selgelt, et segavad ained moodustavad kuni 10% jäätmesegudest. Samas puudub eelotsusetaotluses igasugune faktiline teave selle kohta, kas neid jäätmeid oleks võimalik sihtliikmesriigiks olevates Madalmaades keskkonnahoidlikul viisil taaskasutada.

62. Oma kirjalikes seisukohtades toob Madalmaade valitsus tänuväärselt välja, et lisaks „roheline“ nimekirja jäätmetele koosneb vaidlusalune jäätmesegu paberiklambritest, metallist ja plastist kirjaklambritest, pakendamisel kasutatavast kleeplindist, kilest ümbrikuakendest ning kaustade metallosadest. Samuti võib leiduda toidujäänuseid (näiteks papist pitsakarpides). Madalmaades on praktikas aktepteeritav 2% segavaid aineid. Kui see piirmäär ületatakse, ei saa paberijäätmeid töödelda pulbina ning vajalik on täiendav eeltöötlus. Sellistel juhtudel on vaja, et pädev asutus viiks läbi taaskasutusviisi esialgse hindamise tuvastamiseks, kas tuleks käivitada etteteatamise menetlus.

63. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb liidu õigusnorme tõlgendada niipalju kui võimalik rahvusvahelist õigust silmas pidades, ja seda eriti siis, kui asjaomaste õigusnormide eesmärk on just rakendada liidu sõlmitud rahvusvahelist lepingut.⁵⁹ Baseli kanne B3 (mis hõlmab kannet B3020) on sõnastatud järgmiselt: „Peamiselt orgaanilisi koostisosi sisaldavad jäätmed, milles võib olla metalle ja anorgaanilisi aineid“. Kui lugeda neid sõnu koos määruse nr 1013/2006 III ja IIIA lisa sissejuhatusega, siis näib mulle, et seadusandja oli seisukohal, et jätmete suhtes võib kohaldada artiklis 18 ette nähtud rohelist kontrollimenetlust isegi siis, kui neis leidub segavaid aineid.

64. Igal konkreetsel juhul on siiski vaja otsustada, kas „roheline“ nimekirja jätmete segus sisalduvate segavate ainete tase on selline, et see takistab nende jätmete taaskasutamist keskkonnaohutul viisil. See on põhimõtteliselt faktiküsimus, mille peab tuvastama liikmesriigi pädev asutus (ja võimaliku kohtuasja korral liikmesriigi kohus) ning mitte Euroopa Kohus.⁶⁰ Kuid kuidas peaksid need asutused teadma, mida segavate ainete maksimaalne tase tegelikult tähendab?

65. Komisjon märgib õigesti, et õigusaktid selle koha pealt vaikivad.

66. OECD taaskasutatavate jätmete riikidevaheliste vedude kontrolli juhiste käsiraamatus⁶¹ märgitakse, et „roheline“ jäätmete segu ning kollaste jätmete rohkem kui *de minimis* koguse suhtes^[62] [...] kohaldatakse kollast kontrollimenetlust. Mõiste „*de minimis* kogus“ tõlgendamisel tuleb rahvusvaheliselt aktepteeritud kriteeriumide puudumisel lähtuda riigisisestest regulatsioonidest ja menetlustest“.

58 Määruse nr 1013/2006 põhjendus 39.

59 8. septembri 2015. aasta kohtuotsus Philips Lighting Poland ja Philips Lighting vs. nõukogu, C-511/13 P, EU:C:2015:553, punkt 60.

60 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus Alpenrind jt, C-527/16, EU:C:2018:669, punkt 68.

61 Avaldatud <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 Vt käesoleva ettepaneku punkt 7 ja 9. joonealune märkus.

67. Ladinakeelne väljend „*de minimis*“ tähendab otsetõlkes „pisiasjadest“. Õiguskontekstis kasutatakse seda sententsis „*de minimis non curat lex*“ – „seadus ei tegele pisiasjadega“. Miski, mis on *de minimis*, on sedavõrd vähetähtis, et selle võib jätta tähelepanuta.

68. Minu arvates ei saa segavate ainete sisaldust 10% tasemel pidada automaatselt pisiasjaks või vähetähtsaks. Minu meelest ei saa *eeldada*, et segavate ainete sisaldus sellisel tasemel ei põhjustaks raskusi vaidlusaluse jäätmesegu taaskasutamisel keskkonnaohutul viisil.⁶³ Interserohil on siiski võimalik esitada vajalikud teaduslikud tõendid veenmaks SWBd, et selle jäätmete segu suhtes, mida ta soovib vedada, ei kuulu kohaldamisele määruse nr 1013/2006 IIIA lisa sissejuhatuse punkt a ega punkt b.

69. Milline on siis kohane tase?

70. Määruse nr 1013/2006 eesmärkide hulka kuulub eeskirjade ühtsema kohaldamise soodustamine ja kooskõla kogu Euroopa Liidus.⁶⁴ Seetõttu näib mulle, et segavate ainete kohast taset, mida võib taluda, ei tuleks kindlaks määrata pelgalt juhtumhaaval.

71. Määruse nr 1013/2006 artikli 58 lõike 1 punkti a kohaselt on komisjonil volitused kehtestada delegeeritud õigusakte. Selleks abistab komisjoni komitee, mis võib anda nõu tehnilise progressi küsimustes – mis oleks segavate ainete talutavate tasemete kehtestamisel nii asjakohane kui ka kasulik.

72. Komisjon ongi oma juhistes „Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste“ märkinud, et küsimus, mis on saastatuse talutav tase, vajab analüüsimist (mis oleks ehk pidanud juba tehtud olema):

„Mõned liikmesriigid on seisukohal, et ühtlustatud lähenemise vaimus peaks rohelise nimekirja jäätmete puhul aluspõhimõtteks olema väheoluline saastatus, olenemata järgnevast taaskasutustoimingust või sellest, kas see toiming tehakse liikmesriigis, kus on kasutusel parim võimalik tehnoloogia, või OECDsse mittekuulvas riigis, kus kehtivad madalad keskkonnastandardid, kuna nende arvates kahjustataks väga oluliselt jäätmete rohelisse nimekirja liigitamise põhimõtet, kui määravateks teguriteks oleksid lõppsihtkoht ja taaskasutuse liik. Tuleb siiski märkida, et [määrus nr 1013/2006] ei kirjuta nende kriteeriumide hindamiseks ette mingit menetlust ning samuti ei ole kehtestatud selle kohta siduvaid õigusnorme ega ühenduse juhiseid.“⁶⁵

73. Kehtestamaks kohased eeskirjad selle kohta, milline saastatuse tase peaks olema talutav, oleks vaja arvesse võtta sidusrühmade ja valdkonna ekspertide seisukohti, samuti teavet teadusliku ja tehnilise progressi kohta ning liikmesriikide pädevate asutuste arvamusi. Euroopa Kohtu pädevuses ei ole eelotsusemenetluse raames sellist analüüsi läbi viia.

74. Kui ja kuni seadusandja ei ole sellekohaseid eeskirju kehtestanud, kuulub kohaldamisele määruse nr 1013/2006 artikkel 28, kui lähteliikmesriigi ja sihtliikmesriigi pädevad asutused ei jõua kokkuleppele konkreetse jäätmesaadetise liigitamises (ning seega selles, kas võiks kohaldada artiklis 18 ette nähtud paindlikumat rohelist kontrollimenetlust). Selle tulemusel loetakse asjaomased jäätmed IV lisa nimekirja kuuluvateks ning vastavalt kohaldatakse nende suhtes artiklis 4 ette nähtud (koormavamad) etteteatamise ja nõusoleku menetlust.

63 Vt määruse nr 1013/2006 põhjendus 3. Vt ka nõukogu 2. märtsi 2004. aasta arutelu kokkuvõte 2003/0139 COD „nõuded mitteohtlike „roheliste“ jäätmete segude käitlemiseks. Valitseb oht, et eri liiki „roheliste“ jäätmete segamine kahjustab nende taaskasutamist keskkonnaohutul viisil. Suurem osa delegatsioonidest leidis, et ettevaatuspõhimõte põhjendab selliste segude käsitlemist ohtlike „kollase“ nimekirja jäätmetena, nagu pani ette komisjon. Teised väitsid, et roheliste jäätmete segu peaks vastama vaid OECD otsusele, mille kohaselt: „kahe või enama roheliste jäätmete segu suhtes kohaldatakse rohelist kontrollimenetlust, kui segu koostis ei takista selle keskkonnahoidlikku taaskasutamist“.

64 Määruse nr 1013/2006 põhjendused 7 ja 13.

65 Komisjoni juhised on ära toodud dokumendis „Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste“, lk 33 (täielik tekst paikneb aadressil ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf).

Ettepanek

75. Kõike eeltoodut arvestades olen seisukohal, et Euroopa Kohus peaks vastama Verwaltungsgericht Stuttgarti (Stuttgardi halduskohus, Saksamaa) küsimustele järgmiselt:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta III lisa, milles viidatakse selle määruse V lisas sisalduvale kandeale B3020, ei ole kohaldatav nimetatud määruse artikli 2 punktis 3 ja artikli 3 lõikes 2 määratletud jäätmete segude suhtes.
- Määruse nr 1013/2006 IIIA lisa punkti 3 alapunkti g ei kohaldata selliste jäätmesegude suhtes, mis sisaldavad kuni 10% segavaid aineid, kui nende segude suhtes kuuluvad kohaldamisele määruse IIIA lisa sissejuhatuse punktides a ja b sätestatud alternatiivsed välistuskriteeriumid.
- Jäätmesegude suhtes, mis sisaldavad kuni 10% segavaid aineid, kuulub kohaldamisele määruse nr 1013/2006 artiklis 18 ette nähtud menetlus ainult siis, kui vedaja esitab vajalikud tõendid, mis veenavad liikmesriigi pädevat asutust, et määruse IIIA lisa sissejuhatuse punktides a ja b sätestatud alternatiivsed välistuskriteeriumid ei kuulu kohaldamisele.
- Kui lähteliikmesriigi ja sihtliikmesriigi pädevad asutused ei jõua kokkuleppele konkreetse jäätmesaadetise liigitamises, kuulub kohaldamisele määruse nr 1013/2006 artikkel 28. Sellisel juhul loetakse asjaomased jäätmed IV lisa nimekirja kuuluvateks ning vastavalt kohaldatakse nende suhtes artiklis 4 ette nähtud etteteatamise ja nõusoleku menetlust.