



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 13. detsembril 2012¹

Kohtuasi C-358/11

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Korkein hallinto-oikeus (Soome))

Direktiiv 2008/98/EÜ — Ohtlikud jäätmed — Jäätmeteks olemise lakkamine — Määrus (EÜ) nr 1907/2006 — Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine (REACH) — Aine, mille kohta kehtib REACH-määruse XVII lisa kohaselt piirang — Nende vanade telefonipostide kasutamine, mida on töödeldud vase-, kroomi-, arseeniühendite lahusega

I. Sissejuhatus

1. Euroopa kõige põhjapoolsematel metsiku looduse aladel kasutati matkaraja parandamiseks telefoniposte, mida ei olnud telefonipostidena enam vaja. Sellega seoses tekkis vaidlus, kuna neid poste oli algselt töödeldud arseni sisaldavate puidukaitsevahenditega. Nüüd tuleb välja selgitada, kas postide niisugune kasutamine on kooskõlas jäätmedirektiivi uue redaktsiooni² ja REACH-määrusega³.
2. Ühest küljest on küsimus selles, kas postid, mis võisid mahavõtmisel muutuda jäätmeteks, lakkasid olemast jäätmed, kui neid kasutati matkaraja parandamiseks. Uus jäätmedirektiiv sisaldab esimest korda sätteid, mis sõnaselgelt käsitlevad seda, millistel tingimustel ei ole jääde käsitatav enam jäätmena.
3. Teisest küljest on vaja arvestada ka REACH-määrusega, kuna selles on reguleeritud arseni sisaldavate puidukaitsevahendite ja nendega töödeldud puiduga ümberkäimist.
4. Käesolev menetlus on tähtis selle poolest, et vastavaid sätteid tõlgendatakse esmakordselt, eelkõige osas, mis puudutab jäätmedirektiivi suhet REACH-määrusega. See määrus ei kehti küll jäätmete kohta, aga see sisaldab ainsana *expressis verbis* väljendatud liidu õiguse reegleid arseni sisaldavate puidukaitsevahenditega töödeldud puiduga ümberkäimise kohta.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv (EÜ) nr 2008/98, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatavad direktiivid (ELT L 312, lk 3; edaspidi „jäätmedirektiiv“).

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH), millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT L 396, 30.12.2006, lk 1), Euroopa Komisjoni 18. septembri 2012. aasta määruse (EL) nr 836/2012, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1907/2006 (mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH)) XVII lisa plii osas (ELT L 252, lk 4), redaktsioonis edaspidi „REACH-määrus“).

II. Õiguslik raamistik

A. Jäätmeid käsitlevad õigusaktid

5. Jäätmedirektiivi artikkel 3 sisaldab erinevaid definitsioone:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) „jäätmel” – mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama;
- 13) „korduskasutamine” – mis tahes toiming, millega tooteid või komponente, mis ei ole jäätmed, kasutatakse uuesti sel otstarbel, milleks nad on loodud;
- 14) [...]
- 15) „taaskasutamine” – mis tahes toimingud, mille peamiseks tulemuseks on jäätmete kasutamine kasulikul 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;
- 16) „korduskasutamiseks ettevalmistamine” – kontrolliv, puhastav või parandav taaskasutamistoiming, millega jäätmeteks muutunud tooteid või tootekomponente valmistatakse ette kasutamiseks selliselt, et neid korduskasutatakse ilma mis tahes muu eeltöötluseta;

[...]”

6. Jäätmedirektiivi artiklis 6 on sätted jäätmeteks olemise lakkamise kohta:

„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.

2. Meetmed, mille eesmärk on muuta käesoleva direktiivi vähemolulisi sätteid, täiendades seda, ja mis on seotud lõikes 1 sätestatud kriteeriumide vastuvõtmisega ning täpsustavad, milliste jäätmete suhtes neid kriteeriume kohaldatakse, võetakse vastu vastavalt artikli 39 lõikes 2 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele. Tuleks kaaluda konkreetsete kriteeriumide väljatöötamist selle kohta, millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed, muu hulgas vähemalt täitematerjalide, paberi, klaasi, metalli, rehvide ja tekstiili kohta.

3. [...]

4. Kui lõigetes 1 ja 2 sätestatud menetluse kohaselt ei ole ühenduse tasandil kriteeriume kehtestatud, võivad liikmesriigid kohaldatavat kohtupraktikat arvesse võttes iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas teatavad jäätmed on lakanud olemast jäätmed. [...]"

7. Jäätmedirektiivi põhjenduse 22 teine taane täpsustab artikli 6 kohaldamist:

„[direktiivis tuleks täpsustada,] millal teatavad jäätmed lakkavad olemast jäätmed, kehtestades vastavad kriteeriumid, mis tagavad kõrgetasemelise keskkonnakaitse ning toovad kasu keskkonnale ja majandusele. Võimalikud jäätmeliigid, mille puhul tuleks välja töötada spetsifikatsioonid ja kriteeriumid selle kohta, millal need lakkavad olemast jäätmed, on muu hulgas ehitus- ja lammutusjäätmed, teatav tuhk ja räbu, vanametall, täitematerjalid, rehvid, tekstiil, kompost ning paberi- ja klaasijäätmed. Selleks, et teatavad jäätmed lakkaksid olemast jäätmed, võib rakendada näiteks nii lihtsat taaskasutamistoimingut nagu jäätmete kontrollimine, et teha kindlaks, kas need vastavad asjakohastele kriteeriumidele.”

8. Peamised nõuded jäätmete käitlemisele tulenevad jäätmedirektiivi artiklist 13:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda [...]"

B. REACH-määrus

9. REACH-määruse artikli 2 lõige 2 reguleerib suhet jäätmeid käsitlevatesse õigusaktidesse:

„[...] [jäätmedirektiivis] määratletud jäätmeid ei loeta aineks, valmistiseks või tooteks käesoleva määruse artikli 3 tähenduses.”

10. REACH-määruse artikli 67 lõike 1 kohaselt kehtivad teatavate ainete tootmisele, turuleviimisele ja kasutamisele erilised piirangud:

„Ainet või valmistise või toote koostises esinevat ainet, millele kehtivad XVII lisas toodud piirangud, ei toodeta, viida turule ega kasutata juhul, kui aine ei vasta nimetatud piirangu tingimustele. [...]"

11. REACH-määruse artikli 67 lõige 3 lubab liikmesriikidel ajutiselt kõrvale kalduda:

„Kuni 1. juunini 2013 säilitab liikmesriik kõik aine tootmisele, turuleviimisele või kasutamisele kehtestatud olemasolevad ja rangemad piirangud seoses XVII lisaga, eeldusel et nimetatud piirangutest on teavitatud vastavalt asutamislepingule. Hiljemalt 1. juuniks 2009 koostab ja avaldab komisjon nimetatud piirangute loetelu.”

12. REACH-määruse artikli 68 lõikes 1 on reguleeritud piirangute kehtestamist:

„Kui aine tootmisest, kasutamisest või turuleviimisest tuleneb inimeste tervisele või keskkonnale lubamatu risk, millega on vaja tegeleda ühenduse tasandil, muudetakse XVI lisa [...], võttes vastu uusi piiranguid või muutes XVI lisas toodud kehtivaid piiranguid nii aine kui valmistise või toote koostises esineva aine tootmise, kasutamise või turuleviimise kohta [...]"

13. REACH-määruse artiklis 128 on reguleeritud määruse kohaldamisalasse kuuluvate ainete, valmististe ja toodete vaba liikumine ning liikmesriikide õigusi piirangute kehtestamisel:

„1. Vastavalt lõikele 2 ei tohi liikmesriigid keelata, piirata või takistada käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva sellise aine tootmist, importimist, turuleviimist ega kasutamist nii ainena kui ka valmistise või toote koostisainena, mis vastab käesolevale määrusele ja, kui see on asjakohane, siis käesoleva määruse rakendamisel vastu võetud ühenduse õigusaktidele.

2. Käesolevas määruses sätestatu ei takista liikmesriikidel säilitamast või ette nägemast riiklikke nõudeid töötajate, inimeste tervise ja keskkonna kaitseks, mida kohaldatakse juhtudel, kui käesolev määrus ei ühtlusta tootmist, turule viimist ja kasutamist käsitlevaid nõudeid.”

14. Käesolevas kohtuasjas pakuvad erilist huvi XVII lisa kandes nr 19 arseeniühenditele kehtestatud piirangud, mis on võetud üle nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiivist 76/769/EMÜ, liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega⁴:

„Arseeniühendid

[...]

3. Ei tohi kasutada puidu säilitamiseks. Lisaks sellele ei tohi selliselt töödeldud puitu turule viia.

4. Erandina punktist 3:

a) [...]

b) Tingimusel, et inimeste ja põllumajandusloomade terviseohutuse eesmärgil on tagatud puidu struktuurne terviklikkus ning kokkupuude inimeste ja põllumajandusloomade nahaga on puidu kasutusajal ebatõenäoline, võib alapunkti a kohaselt CCA [s.t vase-kroomi-arseeni] lahusega töödeldud puitu kutsealaseks ja tööstuslikuks kasutamiseks turule viia järgmisel otstarbel:

— [...]

— sildade ja sillatoestuse osad,

— puitkonstruktsioonid mageveekogudes ja riimvees, nt maabumissillad ja sillad,

— [...]

c) [...]

d) Alapunktis a osutatud töödeldud puitu ei tohi kasutada:

— [...]

— kohtades, kus on oht korduvaks kokkupuuteks nahaga,

— [...]

5. [...]

4 — Nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiiv (EÜT L 262, lk 201; ELT eriväljaanne 13/03, lk 317).

6. C-tüüpi CCA lahustega töödeldud puitu, mida kasutati ühenduse territooriumil enne 30. septembrit 2007 või mis on turule viidud vastavalt punktile 4:
 - võib kasutada ja taaskasutada vastavalt punkti 4 alapunktides b, c ja d loetletud tingimustele,
 - [...]
7. Liikmesriigid võivad lubada, et puitu, mida on töödeldud muud tüüpi CCA lahustega ning mida kasutati ühenduse territooriumil enne 30. septembrit 2007:
 - võib kasutada ja taaskasutada vastavalt punkti 4 alapunktides b, c ja d loetletud tingimustele,
 - [...]

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

15. Raittijärve rada kulgeb umbes 35 kilomeetri ulatuses läbi Soome põhjaosas asuva Enontekiö valla territooriumi. Selle esimene lõik kulgeb ligikaudu 4,4 kilomeetri ulatuses läbi ala, mis ei kuulu Natura-2000 võrgustikku. Ülejäänud rada läbib Natura-2000 võrgustikku kuuluvat ala „Käsivarren erämaa”, mille suurus on kokku 264 892 hektarit.

16. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri-vastuualue (Lapimaa majandustegevuse, liikluse ja keskkonnaameti liiklus- ja infrastruktuuride teenistus, edaspidi „maantee- ja teeamet”) laskis aastatel 2008–2009 teha Raittijärve matkaraja parandustöid. Ta oli nõus sellega, et matkaraja alusena kasutati CCA lahusega immutatud puitu.

17. Soome keskkonnakeskus leidis, et CCA immutusvahend sisaldab selliseid toimeained nagu kroom, vask ja arseen. Kuni 1985. aastani kasutati peamiselt B-tüüpi immutusvahendit. Seejärel hakati kasutama C-tüüpi immutusvahendit.

18. Töödeldud puitu oli aastani 2007 kasutatud telefonipostidena. Aastatel 2008–2009 kasutati seda matkaraja laudteede alusena umbes 3,9 km ulatuses. Maantee- ja teeameti veenva väite kohaselt on tegemist matkaraja osadega, mis kulgevad soistel aladel. Eelotsusetaotluse kohaselt ei kasutatud töödeldud puitu samas allikate ja ojade juures või nende vahetus läheduses ja põhjavee alal. Keskkonnakeskus lähtub sellest, et laudteede konstruktsioonist satuvad toimeained tõenäoliselt keskkonda, isegi kui see toimub aeglaselt.

19. 17. oktoobri 2008. aasta avalduses taotles keskkonnaorganisatsioon Lapinluonnonsuojelupiiri ry, Lapimaa piirkondlik looduskaitseühing (edaspidi „looduskaitseühing”), et keskkonnakeskus keelaks maantee- ja teeametil kasutada Raittijärve matkaraja parandustööde materjalina arseeniühendiga või mõne muu mürgise ainega töödeldud puitu.

20. Keskkonnakeskus jättis taotluse küll rahuldamata, aga looduskaitseühingu kaebuse alusel tühistas keskkonnakeskuse otsuse Vaasan hallinto-oikeus (Vaasa halduskohus). Selle otsuse peale esitas maantee- ja teeamet Korkein hallinto-oikeusele (Soome kõrgeim halduskohus) kaebuse. Korkein hallinto-oikeus esitab nüüd Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas asjaolust, et jäätmed on liigitatud ohtlikeks jäätmeteks, saab otseselt järeldada, et selle aine või toote kasutamine avaldab lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale või inimese tervisele jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 1 punkti d tähenduses? Kas ka ohtlikud jäätmed võivad lakata sel juhul olemast jäätmed, kui on täidetud jäätmedirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused?

2. Kas mõiste „jätmed” tõlgendamisel, eelkõige aine või toote kõrvaldamise kohustuse hindamiseks, on oluline asjaolu, et hindamise esemeks oleva toote taaskasutamine on REACH-määruse artiklis 67 nimetatud XVII lisa kohaselt teatavatel tingimustel lubatud? Kui vastus on jaatav, siis milline tähtsus on sellel asjaolul?
 3. Kas REACH-määruse artikliga 67 ühtlustati tootmisele, turuleviimisele või kasutamisele esitatavad nõuded REACH-määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses nii, et XVII lisas loetletud valmististe ja toodete kasutamist ei saa siseriiklike keskkonnakaitsealaste õigusnormide alusel takistada, kui need piirangud ei ole vastavalt REACH-määruse artikli 67 lõikele 3 avaldatud komisjoni koostatud piirangute loetelus?
 4. Kas REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b sätestatud CCA lahusega töödeldud puidu kasutusotstarvete loetelu tuleb tõlgendada nii, et selles on ammendavalt loetletud kõik kasutusotstarbed?
 5. Kas käesoleval juhul saab kõnealust puidu kasutamist laudtee aluskonstruktsioonina võrdsustada neljandas eelotsuse küsimuses nimetatud loetelus märgitud kasutusotstarvetega, nii et sellist kasutamist saab REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b alusel lubada, kui muud vajalikud tingimused on täidetud?
 6. Milliseid asjaolusid tuleb arvesse võtta selle hindamisel, kas on olemas nahaga korduva kokkupuute oht REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti d tähenduses?
 7. Kas kuuendas küsimuses nimetatud sättes sisalduva sõnaga „oht” on mõeldud seda, et korduv kokkupuude nahaga peab olema vähemalt teoreetiliselt võimalik või et see peab olema vähemalt teataval määral tõenäoline?”
21. Menetluses osalesid kirjalike seisukohtadega Lapimaa maantee- ja teeamet, looduskaitseühing, Austria Vabariik, Soome Vabariik ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungit ei toimunud.

IV. Õiguslik hinnang

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus ja ulatus

22. Esmapilgul võib kahelda, kas Korkein hallinto-oikeuse esitatud eelotsuse küsimustes nimetatud õigusaktid kuuluvad ajalises mõttes kohaldamisele. Sest eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel tehti vaidlusalused tööd aastatel 2008–2009 ja looduskaitseühing esitas avalduse 17. oktoobril 2008. Uue jätmedirektiivi ülevõtmise tähtaeg oli aga direktiivi artikli 40 lõike 1 kohaselt alles 12. detsember 2010; uue direktiivi artikli 41 kohaselt kehtis enne seda veel vana jätmedirektiiv.⁵ REACH-määruse artikkel 67 ning XVII lisa kehtivad määruse artikli 141 lõike 4 kohaselt alles 1. juunist 2009.
23. Euroopa Kohtu küsimusele vastas Korkein hallinto-oikeus aga, et tema jaoks on määrava tähtsusega õiguslik olukord otsuse tegemise hetkel. Seega tuleb eelotsusetaotlusele vastamisel võtta aluseks praegusel ajal kehtiv õigus, eelkõige REACH-määruse juba nimetatud redaktsioon.⁶
24. Lisaks tuleb märkida, et Korkein hallinto-oikeus ei ole veel teinud kindlaks, kas vaidlusalused telefonipostid on jätmed, samas pole ta vastavaid küsimusi esitanud ka Euroopa Kohtule.

5 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT L 114, lk 9).

6 — Vt 3. joonealune märkus.

25. Samas on esimesele ja teisele küsimusele vastamise eelduseks, et poste peab kõigepealt käsitlema jäätmetena, kuna muidu ei kuuluks jäätmedirektiiv kohaldamisele. Seevastu on REACH-määruse kohta esitatud ülejäänud küsimustele vastamise eelduseks, et postid ei ole jäätmed. Nimelt ei kuulu vastavalt REACH-määruse artikli 2 lõike 2 see määrus kohaldamisele jäätmete suhtes. Järelikult tuleb kahele esimesele küsimusele vastamisel eeldada, et postid on käsitatavad jäätmena, ülejäänud küsimustele vastamisel aga eeldada, et nad ei ole või ei ole enam jäätmed.

B. Neljas kuni seitsmes eelotsuse küsimus – kasutustingimused

26. Esmalt tahan analüüsida, millistel tingimustel on REACH-määruse artikli 67 lõike 1 esimese lause ja XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b kohaselt CCA lahusega töödeldud puidu kasutamine laudtee ehitusel lubatud, seda käsitlevad neljas, viies, kuues ja seitsmes eelotsuse küsimus.

27. REACH-määruse artikli 67 lõike 1 esimese lause ja XVII lisa kande nr 19 lõike 3 kohaselt ei tohi arseeniühendeid kasutada puidu säilitamiseks. Lisaks sellele ei tohi niisugusel viisil töödeldud puitu turule viia.

28. Samas on sellest keelust ette nähtud mitmesuguseid erandeid. Käesolevas kohtuasjas võivad kohaldamisele kuuluda REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõiked 6 ja 7, mõlema puhul esimene taane. Lõike 6 kohaselt võib C-tüüpi CCA lahustega töödeldud puitu, mida kasutati ühenduse territooriumil enne 30. septembrit 2007, kasutada ja taaskasutada vastavalt lõike 4 alapunktides b, c ja d loetletud tingimustele. Tulenevalt lõikest 7 võivad liikmesriigid lubada, et puitu, mida on töödeldud muud tüüpi CCA lahustega, kasutatakse samadel tingimustel. Soome andmetel⁷ on selline luba antud B-tüüpi CCA lahuste kasutamiseks.

29. Eelotsusetaotluse andmetel kasutati puitu 2007. aastani telefonipostidena ja nüüd ei taaskasutata seda küll samal kujul, aga siiski uuesti. Selline kasutamine on järelikult lubatud või seda saab lubada, kui järgida REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 alapunktides b, c ja d loetletud tingimusi.

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub seega tõlgendada XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkte b ja d.

31. XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b kohaselt võib töödeldud puitu kutsealaselt ja tööstuslikult kasutada muu hulgas sildade ja sillatoestuse osade puhul (teine taane), puitkonstruktsioonidena mageveekogudes (kolmas taane) ja pinnasetoestusrajatiste juures (kaheksas taane) ja seda võib turule viia tingimusel, et inimeste ja [põllumajandus]loomade terviseohutuse eesmärgil on tagatud puidu struktuurne terviklikkus ning kokkupuude inimese nahaga on puidu kasutusajal ebatõenäoline.

32. Nahaga kokkupuutumist on uuesti käsitletud ka XVII lisa kande nr 19 lõike 4 alapunkti d teises taandes ja selle kohaselt ei tohi töödeldud puitu kasutada kohtades, kus on oht korduvaks kokkupuuteks nahaga.

1. Neljas küsimus: REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b oleva loetelu ammendatavus

33. Kuna laudtee aluskonstruktsioonina kasutamist sõnaselgelt nimetatud ei ole, peab neljanda küsimuse puhul selgitama, kas REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b on võimalike kasutusotstarvete loetelu ammendav.

7 — Kirjalike seisukohtade 15. joonealune märkus.

34. Nagu nähtub REACH-määruse artiklist 68, põhineb arseeniühendite puidukaitsevahendina kasutamise üldine keeld seadusandja hinnangul, et nendest ühenditest tuleneb inimeste tervisele või keskkonnale lubamatu risk. Seega ei tohi antud keelust tehtud erandeid tõlgendada laiendavalt. Vastavalt sellele märgivad kõik menetlusosalised õigesti, et sättes antud kasutusotstarvete loetelu ei ole näitlik, vaid ammendav.

35. Järelikult tuleb REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b sätestatud CCA lahusega töödeldud puidu kasutusotstarvete loetelu tõlgendada nii, et selles on ammendavalt loetletud kõik lubatud kasutusotstarbed.

2. Viies eelotsuse küsimus: Laudtee lubatud kasutusotstarbena

36. Eelnevast tulenevalt tekib viies küsimus ja nimelt, kas töödeldud puidu kasutamine laudtee aluskonstruksioonina on REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b kohaselt lubatud kasutusotstarve. Eelotsusetaotluses on selle puhul viidatud eelkõige sildade puhul kasutamise lubatavusele.

37. Kui REACH-määruse XVII lisa piirangute tõlgendamisel tekib kahtlusi, peaks üldjuhul andma kasulikke pidepunkte sellise – artiklites 69–73 kirjeldatud menetluse alusel kehtestatud – piirangu tekkelugu. Selles menetluses töötatakse välja sellise piirangu teaduslikud alused.⁸

38. REACH-määruse XVII lisa kandes nr 19 sätestatud piirangud arseeniühendite kasutamisele ei ole kehtestatud selle menetluse alusel, vaid määrust esmalt vastu võttes võeti need üle määrusest nr 76/769⁹. Sellesse määрусesse lisati sätet, mis hetkel on REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b, direktiiviga 2003/2/EÜ¹⁰. Viimati mainitud direktiivist ja selles nimetatud toksilisuse, ökotoksilisuse ja keskkonna teaduskomitee seisukohtadest¹¹ ei ole siiski võimalik aru saada, millised on olulised kriteeriumid töödeldud puidu kasutamise lubamisel just sildade puhul.

39. Struktuuri ja funktsiooni poolest on laudteel ja sillakonstruktsioonil palju sarnasusi. Nagu on näha toimikus olevatest fotodest, kasutatakse laudteed sageli eriti soiste alade – kus on isegi näha seisvat vett – ületamise võimaldamiseks. Samas ei ole ka välistatud, et teistes kohtades on laudteel pigem kindlustatud tee iseloom ilma selge veeületusfunktsioonita.

40. Määrav peaks siiski olema see, et puidu kasutamine laudtee ehitamisel on keskkonnariskide ja töödeldud puidu kasutamise vajaduse poolest võrreldav kasutamisega tüüpilise silla puhul. Mõlemal juhul kasutatakse puidu niiskes keskkonnas, nii et ühest küljest on vaja puitu eriliselt kaitsta, teisest küljest aga on risk, et CCA lahus satub veekogusse.

41. Järelikult võib käesolevas kohtuasjas käsitada CCA lahusega töödeldud puidu kasutamist laudtee aluskonstruksioonina „sildade” jaoks kasutamisenä REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b teise taande tähenduses.

8 — Näitena vt 3. joonealuses märkuses viidatud määrus (EL) nr 836/2012.

9 — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud.

10 — Komisjoni 6. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/2/EÜ arseni turustamise ja kasutamise piirangute kohta (nõukogu direktiivi 76/769/EMÜ kümnes kohandamine tehnika arenguga) (EÜT L 4, lk 9; ELT eriväljaanne 13/31, lk 58).

11 — Tegemist on järgmistega dokumentidega „Opinion on the report by WS Atkins International Ltd (kdB) „Assessment of the risks to health and to the environment of arsenic in wood preservatives and of the effects of further restrictions on its marketing and use” expressed at the 5th CSTE plenary meeting, Brussels, 15 September 1998” (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out18_en.htm) ja „Position Paper on: Ambient Air Pollution by Arsenic Compounds – Final Version, October 2000. Opinion expressed at the 24th CSTE plenary meeting, Brussels, 12 June 2001” (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out106_en.htm).

3. Kuues ja seitsmes eelotsuse küsimus –kokkupuude nahaga

42. Kuuenda ja seitsmenda küsimuse eesmärk on saada tõlgendus töödeldud puidu kasutamise keelule kohtades, kus on oht *korduvaks* kokkupuuteks nahaga vastavalt REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti d teisele taandele.

43. Sisuliselt on küsimus selles, kuidas saada aru mõistest „oht”.

44. Sõnastus näib olevat selge: oht, et töödeldud puit võib korduvalt nahaga kokku puutuda, on vastuvõetamatu.

45. Kui selle all oleks aga mõeldud igasugust ohtu, oleks praktiliselt võimatu lubada ükskõik millist kasutusotstarvet. Sest täielikult ei ole sellist ohtu võimalik kunagi välistada.

46. Eespool nimetatud direktiivi 2003/2 põhjendus 3 nimetab eriti CCA-ga töödeldud puidu mänguväljakutel kasutamisest tulenevat ohtu laste tervisele. Sellest võib järeldada, et nahaga korduva kokkupuute oht peab olema võrreldav. Samas viitab selle direktiivi põhjendus 8 ettevaatusprintsibile, nii et võib eeldada, et seadusandja soovis siiski saavutada kaugemale ulatuvalt kaitset.

47. Viimase kasuks räägib võrdlus töödeldud puidu kasutamise ühe eeldusega REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b järgi. Vastavalt antud sättele peab kokkupuude inimeste nahaga olema puidu kasutusajal *ebatõenäoline*. See on ka kriteerium, millest nii maantee- ja teemet kui ka Soome soovivad lähtuda.

48. Ühekordsel kokkupuutel nahaga on kahjustamise oht ilmselgelt väiksem kui korduval kokkupuutel nahaga. Seepärast peab jääkrisk, millega nahaga korduva kokkupuute puhul ollakse valmis leppima, olema *väiksem* kui ainult ebatõenäoline võimalus kokkupuuteks nahaga.

49. Inspiratsiooni selle veel lubatud, väga väikese jääkriski suuruse osas võib pakkuda REACH-määruse sõnastus teises kohas ja nimelt, et kokkupuute tõenäosus normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel on minimaalne,¹² mis tulemuse poolest vastab komisjoni soovitule.

50. Jääkriski, millega ollakse valmis leppima, iseloomustab kaks aspekti. Esiteks võib riski realiseerumise tõenäosus olla vaid minimaalne. Sellist väikest tõenäosust võib üldjuhul eeldada. Teiseks tuleb arvestada sellega, et asjaolud, mille puhul sellist tõenäosust saab eeldada, on normaalsed või mõistlikult prognoositavad kasutustingimused. Ei saa küll välistada seda, et muudel tingimustel, mis peaksid olema kas ebanormaalsed või mõistlikult prognoosimatud, on kokkupuuteks suurem tõenäosus. See risk oleks aga hüpoteetiline ega õigusta üldjuhul ettevaatusabinõusid.¹³

Vt ka EFTA Kohtu 5. aprilli 2001. aasta otsus kohtuasjas E-3/00: EFTA Surveillance Authority vs. Norra (Report of the EFTA Court 2000-2001, lk 73, punktid 36–38).

51. Järelikult peab kuuendale ja seitsmendale eelotsuse küsimusele vastama nii, et REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti d teise taande kohaselt on keelatud C-tüüpi CCA lahusega töödeldud puidu kasutamine juhul, kui tõenäosus korduvaks kokkupuuteks nahaga ei ole normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel minimaalne.

¹² — REACH-määruse XI lisa punkti 3.2 alapunkti c alapunkt ii.

¹³ — Vt 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-236/01: Monsanto Agricoltura Italia jt (EKL 2003, lk I-8105, punkt 106), 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-95/01: Greenham ja Abel (EKL 2004, lk I-1333, punkt 43), 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-41/02: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2004, lk I-11375, punkt 52) ja 28. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-333/08: komisjon vs. Prantsusmaa (C-333/08, Slg. 2010, I-757, Randnr. 91).

52. Põhikohtuasjas tuleb kontrollida, kuidas laudteesid kasutatakse ja kas seejuures saab vältida korduva nahaga kokkupuute tõenäosust. Teatavatel juhtudel võib olla vajalik hinnata võimalikke muudatusi kasutuses selles osas, kas nad vähendavad tõenäosust piisavalt. Kui seda ei ole võimalik saavutada, on töödeldud puidu kasutamine laudteede puhul REACH-määruse XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti d teise taandega vastuolus.

53. Praktilisest küljest on eriti huvipakkuv asjaolu see, kas jalakäijad laudteid üldse kasutavad või kas laudteede vahetus läheduses on kohti, mida kasutavad puhkepaikadena matkarajale lubatud sõidukite (tegemist tundub olevat väikeste maastikusõidukitega) kasutajad. Turvameetmena võiks mõelda teatavatel juhtudel hoiatussiltidele või sellele, et seal, kus tee-alused telefonipostid tee alt välja ulatuvad, võiks väljaulatuvad otsad kas ära lõigata või kinni katta, nii et nende peale oleks võimatu astuda.

C. Kolmas eelotsuse küsimus – rangemad siseriiklikud kaitsetsätted

54. Kolmanda eelotsuse küsimuse abiga peaks välja selgitama, kas äsja analüüsitud REACH-määruse artiklist 67 ja XVII lisa kandest tulenevate nõudmistest kõrval on kohta ka siseriiklike sätete jaoks. Sellele küsimusele vastamisel tuleb samuti eeldada, et töödeldud telefonipostid ei ole jäätmed ja et järelikult on REACH-määrus kohaldatav.

55. REACH-määruse eesmärk on selle artikli 1 kohaselt „[...] tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase [...] ning samuti ainete vaba ringlus siseturul, edendades samas konkurentsivõimet ja innovatsiooni”.¹⁴ Vaba ringlust siseturul tagatakse eelkõige sellega, et REACH-määruse artikli 128 lõike 1 kohaselt ei tohi liikmesriigid keelata, piirata või takistada käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva sellise aine tootmist, importimist, turuleviimist ega kasutamist nii ainenähtena kui ka valmistise või toote koostisainena, mis vastab käesolevale määrusele ja, kui see on asjakohane, siis käesoleva määruse rakendamisel vastu võetud ühenduse õigusaktidele.

56. REACH-määruse artikli 128 lõike 2 kohaselt ei takista määrus aga liikmesriike säilitamast või ette nägemast niisuguseid riiklikke nõudeid töötajate, inimeste tervise ja keskkonna kaitseks, mida kohaldatakse juhtudel, kui käesolev määrus ei ühtlusta tootmist, turule viimist ja kasutamist käsitlevaid nõudeid.

57. Nii on määrav asjaolu, kas töödeldud puidu kasutamist laudteede ehituse puhul ühtlustati REACH-määruse artikliga 67 ja REACH-määruse XVII lisa kande nr 19.

58. REACH-määruse artikli 67 lõike 1 esimese lause kohaselt võib ainet või valmistise või toote koostises esinevat ainet, mille suhtes kehtib XVII lisas toodud piirang, kasutada (ainult) juhul, kui aine vastab piirangu tingimustele.

59. Kehtestatud piirangute sõnastus on ammendav. Nendes on öeldud, et arseeniühendite lahusega töödeldud puitu võib kasutada juhul, kui põhimõttelisest kasutamiskeelust ette nähtud erandite eeldused on täidetud. Nende sätete kohaselt ei saa seega siseriikliku õigusega kehtestada muid nõudeid REACH-määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses.

60. See tulemus vastab direktiivile 76/769 antud Euroopa Kohtu tõlgendusele, millest on üle võetud piirangud arseeniühendite lahuse kasutamisele. Juba selle tõlgenduse järgi ei ole liikmesriigil lubatud kehtestada sellise toote kasutamise suhtes, mille toimeaine – käesolevas asjas arseeniühendite lahus – on direktiivi I lisas nimetatud, muid kui selles direktiivis sätestatud tingimusi.¹⁵

14 — Vt 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M jt (EKL 2009, lk I-5783, punktid 35 ja 44).

15 — 15. septembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-281/03 ja C-282/03: Cindu Chemicals jt (EKL 2005, lk I-8069, punkt 49).

61. Käesoleva eelotsuse küsimuse sõnastuse kohaselt lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus eeldusest, et juhul, kui on tegemist ühtlustamisega REACH-määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses, saab siseriiklike sätteid kohaldada ainult vastavalt artikli 67 lõikele 3. Selle sätte kohaselt on liikmesriikidel küll ajutiselt, kuni 1. juunini 2013 lubatud säilitada kehtestatud rangemaid õigusnorme. Siiski peab neist piirangutest olema komisjoni teavitatud. Soome andmetel aga ei ole vastavatest õigusnormidest teada antud.¹⁶

62. Niisugused rangemad sätted oleksid oma loomult tehnilised eeskirjad direktiivi 98/34 tähenduses,¹⁷ mis võivad kahjustada kaupade vaba liikumist. Erinevalt ELTL artikli 193 kohaselt keskkonnakaitseks kehtestatud rangematest õigusnormidest,¹⁸ on komisjoni teavitamine järelikult sätete kohaldamise eeldus REACH-määruse artikli 67 lõike 3 tähenduses.¹⁹

63. Muu hulgas viitab komisjon õigesti REACH-määruse artikli 129 kaitseklauslile, mis võimaldab liikmesriigil teatavatel tingimustel võtta erakorralisi meetmeid, ning ELTL artikli 114 lõikele 5, mille kohaselt võivad liikmesriigid uute teaduslike tõendite olemasolul taotleda luba rangemate õigusnormide kehtestamiseks. Käesolevas kohtuasjas ei ole kasutatud kumbagi võimalust.

64. Seega tuleb kolmandale eelotsuse küsimusele vastata, et REACH-määruse artikkel 67 ja XVII lisa ühtlustavad nõudeid XVII lisas loetletud segude ja toodete tootmisele, turule viimisele või kasutamisele määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses, nii et rangemate siseriiklike nõuete kehtestamine nende kasutamisele on võimalik ainult määruse kriteeriumide alusel, nt artikli 129 alusel, samuti tulenevalt ELTL artikli 114 lõikest 5.

D. Kaks esimest eelotsuse küsimust

65. Kahele esimesele küsimusele vastamisel tuleb eeldada, et mahavõetud telefonipostid muutusid kõigepealt ohtlikuks jäätteks. Korkein hallinto-oikeus tahab esimese eelotsuse küsimusega teada, kas postid võisid lakata olemast jäätmed juhul, kui olid täidetud uue jäätmedirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused, ja eriti seda, kas sama kehtib ka juhul, kui telefoniposte tuleb puidukaitsevahenditega töötlemise tõttu käsitada ohtlike jäätmetena. Teine eelotsuse küsimus puudutab REACH-määruse eeskirjade tähendust töödeldud puidu kasutamisel selles kontekstis.

66. Nagu ma järgnevalt näitan, ei pea käesolevas asjas hindama seda, kas kasutatud puit lakkas olemast jääde jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt (selle kohta allpool jaotis 1), vaid ainult artikli 6 lõike 4 esimese lause kohaselt (selle kohta allpool jaotis 2). Et sellest hoolimata anda eelotsusetaotluse tarvis tarvilikku vastust,²⁰ analüüsin ma mõlemat küsimust viimati nimetatud sättest ja Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt (selle kohta allpool jaotis 3).

16 — Soome kirjalike seisukohtade 14. joonealune märkus.

17 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiiv 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (EÜT L 204, lk 37, ELT eriväljaanne 13/20, lk 337).

18 — 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-2/10: Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (EKL 2011, lk I-6561, punkt 53).

19 — Vt direktiivi 98/34 kohta 30. aprilli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-194/94: CIA Security International (EKL 1996, lk I-2201, punktid 45–54), 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-303/04: Lidl Italia, (EKL 2005, lk I-7865, punkt 23) ja 15. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-433/05: Sandström (EKL 2010, lk I-2885, punkt 43).

20 — Vt eelotsusetaotluse tõlgendamise vajaduse kohta selleks, et anda tarvilik vastus eelkõige 12. juuli 1979. aasta otsus kohtuasjas 244/78: Union Laitière Normande (EKL 1979, lk 2663, punkt 5), 12. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-241/89: SARPP (EKL 1990, lk I-4695, punkt 8) ja 29. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-275/06: Promusicae (EKL 2008, lk I-271, punkt 42).

1. Jäätmedirektiivi artikli 6 lõige 1

67. Vastavalt jäätmedirektiivi artikli 6 lõikele 1 lakkavad teatavad *täpsemalt määratletud* jäätmed olemast jäätmed, kui nad on läbinud taaskasutamistoimingu ja vastavad konkreetsetele kriteeriumidele, mis *töötatakse välja* kooskõlas nelja järgnevalt loetletud tingimusega. Need sätteid ei näe seega otseselt ette, millistel tingimustel lakkavad jäätmed olemast jäätmed, vaid kehtestavad raamtingimused, millest tulenevalt saab seda küsimust teatavate jäätmete puhul reguleerida.²¹

68. Seda, et on vaja spetsiifilisi eeskirju selle kohta, millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed, kinnitab jäätmedirektiivi põhjenduse 22 teine taane. Selles on muu hulgas nimetatud võimalikud jäätmeliigid, mille puhul selliseid eeskirju võib vastu võtta.

69. Järelikult ei saa jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 1 alusel ilma täpsustavate rakendussäteteta kindlaks teha seda, et teatavaid jäätmeid ei pea enam käsitama jäätmetena.

70. Jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 2 kohaselt võtab Euroopa Liit rakendussätted vastu kontrolliga regulatiivmenetluse käigus. Hetkel on olemas õigusakt teatavat liiki metallimurru kohta²² ja uurimused teiste regulatsioonide kohta.²³ Puidu, sh keemiliselt töödeldud puidu kohta ei ole hetkel töös ühtegi eeskirja, eelkõige seepärast, kuna kasu, mida võiks saada taaskasutamisest korduskasutamise jaoks, näib võrreldes põletamisega energia saamiseks olevat piiratud.²⁴

71. Järelikult ei kuulu jäätmedirektiivi artikli 6 lõige 1 põhikohtuasjas kohaldamisele.

2. Jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 esimene lause

72. Jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 esimeses lauses on ette nähtud, et liikmesriigid võivad kohaldatavat kohtupraktikat arvesse võttes iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas teatavad jäätmed on lakanud olemast jäätmed.

73. Jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 esimese lause alusel tehtava otsuse sisuliste tingimuste puhul on komisjon seisukohal, et liikmesriigid peavad järgima artikli 6 lõikes 1 sätestatud kriteeriume. See näib küll mõttekana, kuid lõike 4 sõnastuse kohaselt piisab sellest, kui liikmesriigid võtavad arvesse kohaldatavat kohtupraktikat.

74. Miks on uues jäätmedirektiivis viide kohtupraktikale ja mitte artikli 6 lõikele 1, on ebaselge. Komisjoni ettepanekus ei olnud liikmesriikidele selles valdkonnas sõnaselget pädevust veel ette nähtud.²⁵ Selle viite tõi sisse nõukogu ja esmalt pidi otsustamisel lähtuma kehtivast *õigusest*.²⁶ Antud viite puhul oleks saanud jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 1 kriteeriume arvesse võtta. Hiljem asendati aga viide õigusele viitega kohtupraktikale.²⁷ See võis olla reaktsioon kartusele, et õigusnormid jäätme olemise lakkamise kohta võivad kahtluse alla seada jäätmemõiste kohta käiva kohtupraktika.²⁸ Seevastu puuduvad argumendid, mis toetaksid lõike 1 kriteeriumide kehtivust.

21 — Petersen, „Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, lk 1063, 1066, räägib konkretiseeritud tingimusest.

22 — Nõukogu 31. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 333/2011, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel teatavat liiki metallimurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ (ELT 2011, L 94, lk 2).

23 — Vt ülevaade veebilehel: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

24 — Villanueva, A. jt, *Study on the selection of waste streams for end-of-waste assessment*, Luxemburg 2010 (<http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC58206.pdf>, lk 62 jj, ja 118 jj).

25 — Vt 21. detsembri 2005. aasta ettepanek KOM(2005) 667 (lõplik), artikkel 11, lk 20.

26 — Vt nõukogu 28. veebruari 2007. aasta dokument nr 6891/07, lk 11, ja 13. märtsi 2007. aasta dokument nr 7328/07, lk 12.

27 — Nõukogu 17. aprilli 2007. aasta dokument nr 8465/07, lk 13.

28 — Vt Taani seisukoht, nõukogu 15. märtsi 2007. aasta dokument nr 7347/07, lk 13.

75. Seega tuleb tõdeda, et liikmesriigid peavad uue jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 esimese lause kohaselt otsustamisel, kas jäätmed on lakanud olemast jäätmed, arvesse võtma kohtupraktikat. Seejuures peab määrava tähtsusega olema Euroopa Kohtu praktika, kuna muidu ei ole oodatagi jäätmeõiguse ühetaolist kohaldamist.

3. Kohtupraktika, mis puudutab jäätme olemise lakkamist

76. Euroopa Kohus lähtub sellest, et jäätmed on jäätmed senikaua, kuni vastava aine valdaja jäätmedirektiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt nad ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama.²⁹ Antud jäätmemõistet tuleb tõlgendada arvestades jäätmedirektiivi eesmärki, mille kohaselt vastavalt põhjendusele 6 peab vähendama miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale, ning arvestades ELTL artikli 191 lõiget 2, mille kohaselt on liidu keskkonnapoliitika eesmärk kaitstuse kõrge tase ja see rajaneb ettevaatus- ja ennetuspõhimõtetel. Järelikult peab jäätmemõistet tõlgendama laiendavalt.³⁰

77. Asjassepuutuvad otsused käsitlevad jäätmete taaskasutamist. Seejuures on tõsiasi, et aine on täieliku taaskasutamismenetluse tulemus, ainult üks asjaoludest, mida tuleb arvestada jäätme olemise tuvastamisel. Siiski ei võimalda see ilma pikemata teha lõplikku järeldust.³¹

78. Sõltumata võib-olla edasikestvast jäätmena liigitamisest, esitatakse selles kontekstis *täielikule* taaskasutamistoimingule lisaks kõrgeid nõudeid. Ainet taaskasutatakse juhul, kui see omandab taaskasutamistoimingu läbi samasugused omadused ja tunnused nagu tooraine ja seda saaks kasutada samasuguseid keskkonnakaitsemeetmeid rakendades.³²

79. Euroopa Kohus on ainult teatavatel taaskasutamisuhtudel leidnud, et tootmisel saadavad ained ei ole tingimata enam jäätmed. See kehtib pakendijäätmete ringlussevõtmisel³³ ja rauajäätmete ümbertöötlemisel raua- või terasetoodeteks, mis peavad olema esmastest toorainetest valmistatud teiste raua- ja terasetoodetega nii sarnased, et neid on vaevalt võimalik üksteisest eristada.³⁴ Jäätmete taaskasutamine puhastatud gaasi tootmisel, mida kasutatakse kütusena, on sarnase kvaliteediga.³⁵

80. Käesolevas asjas tulevad taaskasutusena kõne alla kaks toimingut: esiteks mahavõetud telefonipostide kontrollimine ja ehitusmaterjaliks ostmine ning teiseks nende tegelik kasutamine laudteede aluskonstruksioonina.

a) Palkide kontrollimine

81. *Esimese sammu*, palkide kontrollimise puhul jääb töödeldud telefonipostide juures puudu piisavalt intensiivsest taasväärtustamisest.

29 — 15. juuni 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-418/97 ja C-419/97: ARCO Chemie Nederland jt (EKL 2000, lk I-4475, punkt 94) ja 18. aprilli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-9/00: Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (EKL 2002, lk I-3533, punkt 46).

30 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused ARCO Chemie Nederland jt, punktid 36–40, ja Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, punkt 23, ning 24. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer (EKL 2008, lk I-4501, punkt 38 jj).

31 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ARCO Chemie Nederland jt, punkt 95.

32 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused ARCO Chemie Nederland jt, punktid 94 ja 96, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, punkt 46, ja 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-283/07: komisjon vs. Itaalia (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 61, resolutsioon avaldatud EKL 2008, lk I-198*).

33 — 19. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-444/00: Mayer Parry Recycling (EKL 2003, lk I-6163, punkt 75).

34 — 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-457/02: Niselli (EKL 2004, lk I-10853, punkt 52).

35 — 4. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-317/07: Lahti Energia (EKL 2008, lk I-9051, punkt 35) ja 25. veebruari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-209/09: Lahti Energia II (EKL 2010, lk I-1429, punkt 20).

82. Jäätmedirektiivi artikli 3 punkti 16 kohaselt saab ka ainult materjali kontrollimist korduskasutamiseks ettevalmistamisel käsitleda taaskasutamistoiminguna. Ja põhjenduse 22 viimase lause kohaselt võib taaskasutamistoiming seisneda lihtsalt jäätmete kontrollimises, et teha kindlaks, kas need vastavad jäätme olemise lakkamise kriteeriumidele. Kuid selline kontrollimine, nagu võib eeldada käesoleval juhul, ei ole piisav selleks, et kontrollitud jäätmeid võrdsustada toorainete ja toodetega.

83. Esiteks ei ole postide kontrolli ja väljavalimise eesmärk nende *korduskasutamine* samal otstarbel jäätmedirektiivi artikli 3 punkti 16 definitsiooni tähenduses – nimelt telefonipostidena –, vaid kasutamine laudteede ehitusmaterjalina.

84. Teiseks on materjali kasutamine hoolimata kontrollist ikka veel ebaselge. Juba seepärast ei saa veel olla välistatud see, et valdaja ei taha neid ära visata.³⁶

85. Ja kolmandaks on Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud, et ainete kestev saastatus keskkonnamürkidega, eriti puidukaitsevahenditega,³⁷ on argument selle poolt, et käsitleda neid edasi jäätmetena.³⁸ Ja puidukaitsevahendid mõjutavad telefoniposte jätkuvalt.

86. Jäätmedirektiivi artikkel 13 on tähtis alus oletusele, et saastatud materjal on edasi jääde. Vastavalt sellele peab jäätmete käitlemine toimuma viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ja ei kahjusta keskkonda. Kahtluse korral ei tohi ohtlikke jäätmeid taaskasutades eemaldada neid jäätmeid käsitlevate õigusaktide kohaldamisalast niikaua, kuni võib karta ohustamist või kahju.

b) Postide kasutamine laudteede ehitamisel

87. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti leiab, välistab *teine* toiming, töödeldud telefonipostide kasutamine laudteede ehitamisel selle, et nende valdaja poste ära viskab või kavatseb ära visata. Toimikust selgub, et postidel on laudteede aluskonstruksioonina kandev funktsioon. Ilma nendeta oleks laudteede stabiilsus ja kasutusülesanne häiritud. Seda ei saa puidu valdaja soovida.

88. Siiski võib ka antud taaskasutamistoimingu puhul väita, et palgid ei saa lakata olemast jäätmed, sest puit on endiselt mõjutatud puidukaitsevahendist ja seega ei ole kaotanud neid omadusi, mis tõid kaasa selle liigitamise *ohtlikuks* jäätmeiks. Sellest võib tuleneda *äraviskamise kohustus*, mis jäätmedirektiivi artikli 3 punktis 1 sätestatud jäätmedefinitsiooni kohaselt tooks samuti kaasa selle, et puitu tuleb käsitada jäätmena.

89. See kohustus eksisteeriks, kui puidu kasutamine laudteede ehitamisel oleks jäätmedirektiiviga kokkusobimatu taaskasutamistoiming. Siin peab jällegi mõtlema direktiivi artiklile 13, inimeste tervise ohustamise ja keskkonna kahjustamise keelule. Austria arvamuse kohaselt peab sellest järelutama, et ohtlikud jäätmed, nagu näiteks töödeldud puit, ei saa lakata olemast jäätmed.

90. Nimetatud seisukoht meenutab õigusega, et igal juhul peab järgima jäätmedirektiivi erisätteid ohtlike jäätmete kohta, näiteks artiklis 17 sätestatud jälgitavust kuni lõpliku käitlemiseni või artiklis 18 sätestatud ohtlike jäätmete segamise keeldu.

91. Välja arvatud artiklis 13 sätestatu, ei sisalda jäätmedirektiiv siiski eeskirju selle kohta, kuidas ohtlikke puidujäätmeid käidelda. Seepärast võib küsida, kas juba mainitud REACH-määruse sätted saavad aidata õige suuna leidmisel.

36 — Vt eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, punkt 38.

37 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus ARCO Chemie Nederland jt, punktid 87 ja 96.

38 — Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, punkt 43, 32. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, punkt 61 jj, ja 35. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lahti Energia II, punkt 23 jj.

92. REACH-määrus ei kehti artikli 2 lõike 2 kohaselt küll jäätmete kohta. Samas oleks vastuoluline tuletada jäätmedirektiivi artiklist 13 rangemaid nõudeid jäätmete käitlemisele, mida nende valdaja (enam) ära ei viska või kavatseb ära visata, kui need, mis kehtivad samasugustele ainetele, mis ei ole jäätmed. Niisugust vastuolu saab vältida vähemalt juhul, kui sätted, millel on artikliga 13 võrreldav eesmärk, on olemas sarnaste ainete kohta.

93. Selles mõttes on ka REACH-määruse eesmärk artikli 1 lõike 1 kohaselt tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase.³⁹

94. Hoolimata nimetatud eesmärgist ei ole kohustuslik käsitada iga selle direktiivi kohaselt aine, valmistise või toote lubatud kasutamist ka jäätmete, eelkõige ohtlike jäätmete lubatud käitlemisena. REACH-määrusega on küll hõlmatud suur hulk aineid, valmistisi ja tooteid, aga nende spetsiifiline kasutamine on sätestatud vaid väga vähestel juhtudel. Viimaseid iseloomustab eriti suur oht inimeste tervisele või keskkonnale. Vastavalt sellele võib küll määruse artikli 128 lõike 1 kohaselt määruse kohaldamisalasse kuuluvaid materjale vabalt kasutada, ent lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid seda vabadust muu hulgas inimeste tervise ja keskkonna kaitseks piirata juhtudel, mis ei ole määrusega ühtlustatud.

95. Nagu juba selgitatud, on CCA lahusega töödeldud puidu kasutamise kohta vastavalt REACH-määrusele olemas ühtlustatud sätted.⁴⁰

96. Seadusandja selle hinnangu peab seega abistavana kaasama, et selgitada välja, kuidas võrreldavaid jäätmeid tohib kasutada.

97. Kahele esimesele eelotsuse küsimusele tuleb seega vastata, et jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt lakkavad ohtlikud jäätmed olemast jäätmed juhul, kui võib eeldada, et nende valdaja neid enam ära ei viska, ei kavatse ära visata või ei ole kohustatud ära viskama, kuna nende taaskasutamine vastab kasutamisele, mis on ühtlustatud õigusnormidega REACH-määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses sõnaselgelt lubatud identsete ainete puhul, mis ei ole jäätmed.

V. Ettepanek

98. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Määruse (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH), määruse (EL) nr 836/2012 redaktsioonis, XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punktis b sätestatud CCA lahusega töödeldud puidu kasutusotstarvete loetelu tuleb tõlgendada nii, et selles on ammendavalt loetletud kõik lubatud kasutusotstarbed.
2. Käesolevas kohtuasjas vaidlusalust CCA lahusega töödeldud puidu kasutamist laudtee aluskonstruktsioonina võib käsitada „sildade” jaoks kasutamiseks määruse (EÜ) nr 1907/2006 XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti b teise taande tähenduses.
3. Määruse (EÜ) nr 1907/2006 XVII lisa kande nr 19 lõike 4 punkti d teise taande kohaselt on keelatud C-tüüpi CCA lahusega töödeldud puidu kasutamine juhul, kui tõenäosus korduvaks kokkupuuteks nahaga ei ole normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel minimaalne.

39 — Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus S.P.C.M. jt.

40 — Vt eespool punkt 56 jj.

4. Määruse (EÜ) nr 1907/2006 artikkel 67 ja XVII lisa ühtlustavad nõuded XVII lisas loetletud segude ja toodete tootmisele, turule viimisele või kasutamisele määruse artikli 128 lõike 2 tähenduses nii, et rangemate siseriiklike nõuete kehtestamine nende kasutamisele on võimalik ainult määruse kriteeriumide alusel, nt artikli 129 alusel, samuti tulenevalt ELTL artikli 114 lõikest 5.
5. 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid, artikli 6 lõike 4 kohaselt lakkavad ohtlikud jäätmed olemast jäätmed juhul, kui võib eeldada, et nende valdaja neid enam ära ei viska, ei kavatse ära visata või ei ole kohustatud ära viskama, kuna nende taaskasutamine vastab kasutamisele, mis on ühtlustatud õigusnormidega määruse (EÜ) nr 1907/2006 artikli 128 lõike 2 tähenduses sõnaselgelt lubatud identsete ainete puhul, mis ei ole jäätmed.