Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 21. aprillil 2016[1]

Kohtuasi C-147/15

Provincia di Bari
versus
Edilizia Mastrodonato s.r.l

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus))

Direktiiv 2006/21/EÜ — Kaevandusjäätmed — Direktiiv 1999/31/EÜ — Prügilad — Kasutuselt kõrvaldatud karjääri täitmine jäätmetega — Jäätmete taaskasutamine

I. Sissejuhatus

1. Apuulia maakond Itaalias annab Euroopa Kohtule üha uuesti põhjust käsitleda keskkonnaõiguse alaseid küsimusi: Kuidas tuleb elupaikade direktiivi[2] kohaselt hinnata linnavalitsuse teatud otsuseid?[3] Kas see direktiiv keelab tuulegeneraatorite ehitamise linnukaitsealadel?[4] Kas seal oli või ei olnud tegemist ebaseadusliku prügilaga?[5] Need on ainult mõned näited keskkonnaalaste menetluste kohta, mis seda maakonda puudutavad.

2. Võib-olla on need juhtumid aidanud pädevatel asutustel asjaomaseid probleeme täpsemalt teadvustada, mistõttu nad käsitlevad kriitiliselt endise kivimurru jäätmetega täitmise projekte. Nad vaidlevad selle projekti eest vastutava isikuga selle üle, kas kohaldada tuleb prügiladirektiivi[6] rangeid eeskirju või ainult üldiseid jäätmealaseid õigusakte.

3. Vaidlus põhineb sellel, et kaevandusjäätmete direktiiv[7] viitab kaeveõõnte jäätmetega täitmisel prügiladirektiivile. Euroopa Kohus peab nüüd selgitama, kas seejuures on tegemist viitega õiguslikule alusele või õiguslikele tagajärgedele, seega kas täidetud peavad olema prügiladirektiivi kohaldamise tingimused või saab direktiivi õiguslikke tagajärgi ilma edasise kontrollita kohaldada jäätmetega täitmise suhtes. Seda küsimust mõjutavad keelversioonide erinevused.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

3 — Kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Kohtuotsus Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Minu ettepanek, kohtuasi komisjon *vs*. Itaalia (C-196/13, EU:C:2014:2162, punktid 113–134).

6 — Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228), mida on muudetud nõukogu 5. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/97/EL, millega muudetakse direktiivi 1999/31/EÜ seoses jäätmetena käsitatava metallilise elavhõbeda ladustamise erikriteeriumidega (ELT L 328, lk 49).

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiv 2006/21/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta (ELT L 102, lk 15), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 596/2009, millega kohandatakse teatavaid asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte nõukogu otsusega 1999/468/EÜ kontrolliga regulatiivmenetluse osas (ELT L 188, lk 14).

4. Peale selle tuleb Euroopa Kohtul eeskätt tegelda sellega, kas ja millistel tingimustel on kaeveõõne jäätmetega täitmine jäätmete taaskasutamise toiming või jäätmete kõrvaldamise toiming.

II. Õiguslik raamistik

A. *Kaevandusjäätmete direktiiv*

5. Kaevandusjäätmete direktiivi artikkel 1 sätestab direktiivi eseme:

„Käesolev direktiiv sätestab meetmed, korra ja juhised, et vältida või vähendada nii palju kui võimalik kaevandustööstuse jäätmete käitlemise tulemusel tekkivat kahjulikku mõju keskkonnale, eriti veele, õhule, pinnasele, loomastikule ja taimestikule maastikule, ning sellest tulenevat ohtu inimeste tervisele."

6. Kaevandusjäätmete direktiivi reguleerimisala on sätestatud artiklis 2:

„1. Ilma et see piiraks lõigete 2 ja 3 kohaldamist, hõlmab käesolev direktiiv selliste jäätmete käitlemist, mis on tekkinud maavarade uuringute, kaevandamise, rikastamise ja ladustamise ning karjääride töö tulemusena (edaspidi „kaevandamisjäätmed").

[…]

4. Ilma et see piiraks muude ühenduse õigusaktide kohaldamist, ei kohaldata käesoleva direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate jäätmete suhtes [prügiladirektiivi]."

7. Kaevandusjäätmete direktiivi artikkel 10 reguleerib kaeveõõnte täitmist ja viitab seoses sellega jäätmedirektiivile:

„1. Liikmesriigid tagavad, et taastamise ja ehitamise eesmärgil kaevandamisjäätmete tagasipanemisel kaeveõõntesse, mis on tehtud pealmaa- või allmaakaevandamise käigus, võtab käitaja asjakohaseid meetmeid, et […]:

2. Kaeveõõnte täitmisel kasutatavate muude jäätmete kui kaevandamisjäätmete suhtes kohaldatakse asjakohastel juhtudel jätkuvalt [prügiladirektiivi]."

8. Kaevandusjäätmete direktiivi põhjendus 20 selgitab seda sätet järgmiselt:

„Jäätmete suhtes, mis paigutatakse tagasi kaeveõõntesse kas kaeveõõnte ülevalhoidmiseks või maapinna taastamiseks või maavarade kaevandamisega seotud ehitustegevuseks, nagu masinatele mõeldud juurdepääsuteede, veorampide, vaheseinte ja kaitsetõkete või pervede ehitamine kaeveõõntesse või nende hooldamine, tuleb samuti kohaldada teatavaid nõudeid, et kaitsta pinna- ja/või põhjavett, kindlustada kaevandamisjäätmete stabiilsus ning tagada asjakohane järelevalve pärast sellise tegevuse lõpetamist. Seetõttu ei tuleks selliste jäätmete suhtes kohaldada käesoleva direktiivi nõudeid, mis käsitlevad eranditult jäätmehoidlaid, välja arvatud tingimuste osas, millele on osutatud kaeveõõsi käsitlevates erisätetes."

B. *Prügiladirektiiv*

9. Prügiladirektiivi põhjendus 15 käsitleb jäätmete taaskasutamist.

„[d]irektiivi 75/442/EMÜ kohane püsijäätmete või tavajäätmete taaskasutamine, mis sobib kasutamiseks korrastus- /taastamis- ja täitetöödel või ehituslikel eesmärkidel, ei ole prügilatoiming."

10. Prügiladirektiivi artikkel 2 määratleb muu hulgas mõisted „prügila“ ja „töötlemine“.

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

e) *püsijäätmed* – jäätmed, milles ei toimu olulisi füüsikalisi, keemilisi või bioloogilisi muutusi. Püsijäätmed ei lahustu, põle ega reageeri muul viisil füüsikaliselt või keemiliselt, ei ole biolagundatavad ega mõjuta ebasoodsalt muid nendega kokkupuutesse sattuvaid aineid viisil, mis põhjustaks keskkonna saastumist või ohtu inimeste tervisele. Jäätmete üldleostuvus ja saasteainete sisaldus ning nõrgvee ökotoksilisus peavad olema tähtsusetud ja eelkõige ei tohi need ohustada pinnavee ja/või põhjavee kvaliteeti;

[…]

g) *prügila* – jäätmekäitluskoht, kus jäätmed ladestatakse maa peale või maa sisse (st maa alla), sealhulgas:

— käitisesisene jäätmekäitluskoht (st prügila, kus jäätmetekitaja ladestab jäätmed nende tekkekohal) ja

— alaline jäätmekäitluskoht (st rohkem kui üheks aastaks), mida kasutatakse jäätmete vaheladustamiseks,

kuid mille hulka ei kuulu:

— rajatised, kus jäätmed maha laaditakse, et neid ette valmistada veoks mujal asuvasse taaskasutamis-, töötlemis- või kõrvaldamiskohta ja

— jäätmete ladustamiskoht enne nende taaskasutamist või töötlemist üldjuhul mitte kauemaks kui kolmeks aastaks või

— jäätmete ladustamiskoht enne nende kõrvaldamist mitte kauemaks kui üks aasta;

h) *töötlemine* – mehaanilised, termilised, keemilised või bioloogilised protsessid, sealhulgas sortimine, mis muudavad jäätmete omadusi, et vähendada nende kogust või ohtlikkust, lihtsustada nende käsitsemist või tõhustada taaskasutamist;

[…]“

11. Prügiladirektiivi reguleerimisala on sätestatud artiklis 3:

„1. „Liikmesriigid kohaldavad käesolevat direktiivi kõikide artikli 2 punktis g määratletud prügilate suhtes.

2. Ilma et see piiraks kehtivate ühenduse õigusaktide kohaldamist, jäetakse käesoleva direktiivi kohaldamisalast välja:

— […]

— Korrastus- /taastamis- ja täitetöödel või prügilates ehituslikel eesmärkidel kasutamiseks sobivate püsijäätmete kasutamine,

— […]“

12. Vastavalt artikli 6 punktile a peavad liikmesriigid tagama, et ladestatakse ainult töödeldud jäätmeid:

„[p]rügilasse ladestatakse ainult töödeldud jäätmed. Käesolevat sätet ei või kohaldada […]"

C. *Jäätmedirektiiv, mis käsitleb jäätmeid*

13. Jäätmeid käsitlevate liidu õigusnormide alused on sätestatud jäätmedirektiivis [8]. See direktiiv asendas alates 12. detsembrist 2010 (artikkel 41) konsolideeritud redaktsiooni [9] varasemast jäätmedirektiivist [10], millel põhineb suurem osa olemasolevast kohtupraktikast.

14. Jäätmedirektiivi artiklis 3 on määratletud erinevad mõisted:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

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;

[…]

19) „kõrvaldamine" – mis tahes toiming, mis ei ole taaskasutamine, isegi kui toimingul on teisene tagajärg ainete või energia taasväärtustamise näol. I lisas esitatakse kõrvaldamistoimingute mitteammendav loetelu;

[…]"

D. *Otsus 2011/753/EL*

15. Otsuse 2011/753/EL [11] eesmärk on toetada jäätmedirektiivi artikli 11 lõike 2 rakendamist, mille kohaselt peavad liikmesriigid aastaks 2020 saavutama teatavad miinimumkvoodid korduskasutamise, ringlussevõtu ja muu taaskasutamise (sealhulgas jäätmete kasutamisel täitematerjalina muude ainete asemel). Sel eesmärgil on otsuse artikli 1 punktis 6 määratletud tagasitäite mõiste:

„Lisaks [jäätmedirektiivi] artiklis 3 määratletud mõistetele kasutatakse käesolevas otsuses järgmisi mõisteid:

[…]

6. „tagasitäide" – taaskasutamistoiming, mille puhul sobivaid jäätmeid kasutatakse kaevandatud pinnase taastamiseks või maastikukujunduse eesmärgil ning jäätmed asendavad mittejäätmematerjali."

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT L 312, lk 3).

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

10 — Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), mida on muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3).

11 — Komisjoni 18. novembri 2011. aasta otsus, millega kehtestatakse eeskirjad ja arvutusmeetodid Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ artikli 11 lõikes 2 sätestatud eesmärkide täitmise kontrollimiseks (ELT L 310, lk 11).

III. Faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

16. Äriühing Edilizia Mastrodonato s.r.l. (edaspidi „Edilizia Mastrodonato") esitas 16. märtsi 2010. aasta avaldusega karjääri „laiendamise" taotluse, millele oli eelkõige lisatud kõnealusest kaevandamisest mõjutatud alade keskkonnaseisundi taastamise rakendusprojekt.

17. Täpsemalt oli selles projektis ette nähtud, et uued alad, kus veel ei ole kaevandatud, võetakse kasutusele paralleelselt juba kasutatud alade keskkonnaseisundi taastamisega. Taastamistööd pidid valmis saama kahekümne aasta jooksul, kasutades järk-järgult kokku 1 200 000 kuupmeetri ulatuses muid jäätmeid kui kaevandamisjäätmed. Seejuures pidi tegemist olema tavajäätmetega ministri 5. veebruari 1998. aasta dekreedi tähenduses. Keskkonnaseisundi taastamise ajavahemik pidi kattuma taotletava täiendavalt alalt kaevandamise loa kehtivusajaga.

18. Pärast kirjaliku menetluse lõppemist teatas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtu järelepärimise peale, et Edilizia Mastrodonato tehniline aruanne näeb ette erinevat liiki jäätmete kasutamise. Nende hulgas on mh terasetootmise šlakk, telliskivi-, krohvi- ja betoonijäätmed, keemiatööstusest pärit kips ning paljud muud jäätmed, mille aluseks on kivi või lubi.

19. Pädeva keskkonnaasutuse 19. jaanuari 2011. aasta otsusega pikendati keskkonnamõju hinnangule antud heakskiitvat arvamust, mille see asutus oli Edilizia Mastrodonatile 2007. aastal andnud.

20. Kaevandusamet andis 21. septembril 2011 loa karjääri laiendamiseks, mille sõnaselge tingimus oli „kõnealuse karjääri ala taastamine projektis ette nähtud tingimustel".

21. Järgnevalt algatas Edilizia Mastrodonato lihtsustatud menetluse, et alustada keskkonnaseisundi taastamisega. Bari provintsi asutus lõpetas siiski selle menetluse 15. novembri 2012. aasta teatisega, mis vaidlustati esimeses kohtuastmes.

22. Sellest ajast saadik vaidlevad pooled selle üle, kas täitmist tuleb käsitada prügilana prügiladirektiivi tähenduses ja selle suhtes kehtivad vastava loa saamise tingimused.

23. Sellest menetlusest tulenevalt esitab Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtule järgmise küsimuse:

„Kas ühenduse direktiivi 2006/21/EÜ artikli 10 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et prügila täitmise suhtes tuleb – juhul, kui seda tehakse muude jäätmetega kui kaevandamisjäätmed – ikkagi kohaldada direktiivis 1999/31/EÜ jäätmete kohta sätestatud õigusnorme ka siis, kui tegemist ei ole jäätmete kõrvaldamise, vaid taaskasutamisega?"

24. Kirjalikus menetluses esitasid peale Edilizia Mastrodonato seisukohad Austria Vabariik, Itaalia Vabariik, Poola Vabariik, Ühendkuningriik ja Euroopa Komisjon. 10. märtsil 2016 toimunud kohtuistungil osalesid Bari provints, Itaalia, Poola, Ühendkuningriik ja komisjon.

IV. Õiguslik hinnang

25. Kuigi Consiglio di Stato kõrgeim halduskohus esitab küsimuse prügila täitmise kohta, tuleneb seosest põhikohtuasjaga, et tegelikult on tegemist karjääri täitmisega. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) küsimus puudutab seda, kas täitmise suhtes kohaldatakse prügiladirektiivi, kuna sellisel juhul ei ole Edilizia Mastrodonato algatatud lihtsustatud menetlus kohaldatav.

26. Selle väljaselgitamiseks tuleb vastata kolmele alaküsimusele, nimelt

— esiteks, kas karjääri jäätmetega täitmise suhtes vastavalt kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõikele 2 kohaldatakse alati prügiladirektiivi,

— teiseks, kas prügiladirektiivi kohaldatakse ainult jäätmete kõrvaldamise toimingu suhtes või ka jäätmete taaskasutamise toimingu suhtes ja

— kolmandaks, kas karjääri täitmist jäätmetega tuleb jäätmeid käsitlevate õigusnormide kohaselt käsitada jäätmete kõrvaldamise või taaskasutamisena.

A. *Kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõige 2*

27. Küsimus, kas karjääri täitmise suhtes muude jäätmetega kui kaevandusjäätmed vastavalt kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõikele 2 kohaldatakse alati prügiladirektiivi, mõjub artikli 10 lõike 2 saksakeelset versiooni arvestades üllatavalt, kuid on siiski seletatav selle sätte itaaliakeelse versiooni alusel.

28. Saksakeelse versiooni kohaselt kohaldatakse prügiladirektiivi *asjakohastel juhtudel* (sks k *gegebenenfalls*) jätkuvalt muude jäätmete kui kaevandamisjäätmete suhtes, mida kasutatakse kaeveõõnte täitmiseks. Väljendi „*asjakohastel juhtudel*" kasutamine räägib selle vastu, et prügiladirektiiv on alati kohaldatav. Pigem peavad olema täidetud selle kohaldamise tingimused. Sarnaselt on sõnastatud ka nt kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõike 2 ingliskeelne versioon, mille kohaselt kohaldatakse prügiladirektiivi ainult „as appropriate". [12]

29. Seevastu ei ole kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõike 2 itaaliakeelses ega ka nt prantsuskeelses versioonis vastavaid väljendeid kasutatud. [13] Seda saaks mõista nii, et prügiladirektiivi kohaldatakse alati muude jäätmete kui kaevandamisjäätmete suhtes, mida kasutatakse kaeveõõnte täitmiseks.

30. Arvestades seda, et kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõike 2 erinevad keeleversioonid erinevad üksteisest, eeldab selle sätte ühetaolise tõlgendamise vajadus, et asjaomast sätet tõlgendades tuleb lähtuda selle õigusakti kontekstist ja eesmärgist, kuhu säte kuulub. [14] Samuti tuleb arvesse võtta õigusnormi vastuvõtmist ettevalmistavaid materjale, niivõrd kui sellest ilmneb autori tegeliku tahe. [15]

31. Selles mõttes tuleb kõigepealt juhtida tähelepanu sellele, et kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõike 2 kõik keeleversioonid sisaldavad viidet, mis räägib prügiladirektiivi automaatse kohaldamise vastu. Seda seetõttu, et kõikidele keeleversioonidele on ühine see, et prügiladirektiivi kohaldatakse „jätkuvalt". See viitab sellele, et seda direktiivi peab olema varem kohaldatud, seega pidid direktiivi kohaldamise eeldused olema juba varasemal ajal täidetud.

12 — Ka taani-, poola- ja portugalikeelne versioon näivad järgivat seda mustrit.

13 — Seda mustrit näivad järgivat ka hispaania-, hollandi-, rumeenia- ja rootsikeelne versioon.

14 — Vt nt kohtuotsused Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punkt 17) ja Léger (C-528/13, EU:C-2015:288, punkt 35).

15 — Kohtuotsus Zurita García ja Choque Cabrera (C-261/08 ja C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 54 viidetega kohtupraktikale).

32. Komisjoni ettepanek [16] sisaldas küll juba kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõiget 1 kaeveõõnte täitmise kohta, kuid ei sisaldanud artikli 10 lõikes 2 esitatud viidet prügiladirektiivile. Selleks tegi ettepaneku parlament [17] ja nõukogu võttes selle üle ühisesse seisukohta. [18] Väljendit „asjakohastel juhtudel" parlamendi muudatusettepanek veel ei sisaldanud, kuid seda sisaldasid ühise seisukoha keeleversioonid, mis sisaldavad seda ka lõppredaktsioonis.

33. Kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõike 2 vastuvõtmist ettevalmistavatest materjalidest ei nähtu seega ühtegi pidepunkti selle kohta, et viide prügiladirektiivile peaks laiendama selle kohaldamisala. Pigem tuleb seda mõista selgitusena selle kohta, et kaevandusjäätmete direktiivi sätted, mis puudutavad kaeveõõnte täitmist, ei välista prügiladirektiivi jätkuvat kohaldamist muudele jäätmetele kui kaevandusjäätmed.

34. See vastab ka kaevandusjäätmete direktiivi ülesehitusele ja eesmärkidele. Vastavalt direktiivi artiklitele 1 ja 2 näeb see ette korra, kuidas tuleb käidelda kaevandustööstuse jäätmeid, mis on direktiivis määratletud kaevandusjäätmetena. Artikli 10 lõige 2 puudutab seevastu ainult muid jäätmeid kui kaevandusjäätmed. Seega kujutaks see endast vastuolu, kui kaevandusjäätmete direktiiv laiendaks peale selle teataval määral muude jäätmeid käsitlevate õigusaktide kohaldamisala.

35. Seega tuleb kaevandusjäätmete direktiivi artikli 10 lõiget 2 tõlgendada nii, et karjääri täitmise suhtes muude jäätmetega, kui kaevandusjäätmed kohaldatakse prügiladirektiivis sisalduvaid sätteid jäätmete kohta ainult siis, kui viimati nimetatud direktiivi kohaldamise tingimused on täidetud.

B. *Direktiivi 1999/31/EÜ kohaldamise tingimused*

36. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) teine alaküsimus puudutab prügiladirektiivi kohaldamisala, nimelt seda, kas nimetatud direktiivi kohaldatakse ainult jäätmete kõrvaldamise suhtes või hõlmab see ka teatavaid taaskasutamistoiminguid.

37. Vahetegemisel jäätmete kõrvaldamise ja taaskasutamise vahel on jäätmeid käsitlevates liidu õigusaktides keskne koht. Jäätmedirektiivi artikli 4 lõikes 1 esitatud jäätmehierarhias asub kõrvaldamine viimasel kohal, seega on see kõige halvem valikuvõimalus, taaskasutamine on seevastu eelviimasel kohal. Seda tuleb seega põhimõtteliselt eelistada kõrvaldamisele. Seda seetõttu, et „taaskasutamise" tulemuseks vastavalt artikli 3 punktile 15 on jäätmete kasutamine kasulikul otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks kasutatud teatava funktsiooni täitmiseks. [19]

38. Vastavalt prügiladirektiivi artikli 3 lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi kõikide prügilate suhtes. Neid määratletakse artikli 2 punktis g *jäätmekäitluskohana*, kus jäätmed ladestatakse maa peale või maa sisse (st maa alla).

39. Vastavalt sellele ei ole *jäätmete taaskasutamine* nende ladestamisega maa peale või maa alla prügiladirektiiviga hõlmatud ja ka pooled on sellel seisukohal.

40. Prügiladirektiiv sisaldab aga ka mõnda raskesti mõistetavat lõiku, mis tekitavad kahtlust, et need on kohaldatavad üksnes jäätmete kõrvaldamise suhtes, näiteks põhjendus 15, artikli 3 lõike 2 teine taane või artikli 6 punkt a.

16 — KOM(2003) 319 lõplik.

17 — Euroopa Parlamendi 31. märtsil 2004. a esimesel lugemisel vastu võetud seisukoht Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/…/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise kohta vastuvõtmiseks.

18 — Nõukogu 12. aprilli 2005. aasta ühine seisukoht (EÜ) nr 23/2005, eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu … aasta direktiiv 2005/…/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta (ELT CE 172, lk 1). Vt juba nõukogu 28. aprilli 2004. aasta dokument nr 8933/04.

19 — Vt ka kohtuotsus ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punkt 69).

41. Prügiladirektiivi põhjenduses 15 on märgitud, et jäätmedirektiivi kohane püsijäätmete [20] või tavajäätmete taaskasutamine, mis sobib kasutamiseks korrastus-, taastamis- ja täitetöödel või ehituslikel eesmärkidel, ei ole prügilatoiming. Sõna-sõnalt mõistes võib sedalaadi taaskasutamist vastavalt sellele – vähemalt saksa-, inglis-, hollandi- või prantsuskeelses versioonis – käsitada teatavatel asjaoludel ka jäätmete ladestamisena. Seevastu jätab selle põhjenduse itaaliakeelne versioon jäätmete nimetatud kasutusviisid kategooriliselt ladestamisest kõrvale („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Prügiladirektiivi artikli 3 lõike 2 teine taane võtab seda arvesse ning jätab korrastus-, taastamis- ja täitetöödel või prügilates ehituslikel eesmärkidel kasutamiseks sobivate püsijäätmete kasutamise direktiivi kohaldamisalast välja. Selline erand on vajalik ainult siis, kui vastasel korral saaks jäätmete sellisele kasutamisele kohaldada prügiladirektiivi.

43. Lisaks tuleb seoses sellega nimetada prügiladirektiivi artikli 6 punkti a. Selle esimese lause kohaselt ladestatakse prügilasse ainult töödeldud jäätmed. Jäätmete töötlemine hõlmab vastavalt artikli 2 punktis h sätestatud määratlusele erinevaid protsesse, mille eesmärk on muu hulgas ka taaskasutamise „tõhustamine". Ka see viitab võimalusele, et jäätmete prügilasse ladestamine võib olla taaskasutamine.

44. Vaatamata sellele jääb üle tõdeda, et ükski neist sätetest ei kohusta kohaldama prügiladirektiivi jäätmete taaskasutamise suhtes. Ka muus osas ei leidu sellesisulist õigusnormi. Järelikult tuleb eeldada, et tegemist on üksnes ebaselgelt sõnastatud sätetega, mis tulenevad sellest, et Euroopa Kohus tegi alles pärast prügiladirektiivi vastuvõtmist otsuse selle kohta, millisel määral võiks jäätmete ladestamine olla taaskasutamine. [21]

45. See ei tähenda siiski, et keskkonna kaitsmine oleks ebapiisav, kui karjääri täitmist peetakse taaskasutamiseks. Sellisel juhul ei oleks küll kohaldatavad prügiladirektiivi ranged ja üksikasjalikud sätted, kuid jäätmealastest õigusnormidest tulenevad üldised suunised, eelkõige jäätmedirektiivi artiklites 1 ja 13 sätestatud kohustus kaitsta inimeste tervist ja keskkonda, kehtivad põhimõtteliselt jätkuvalt jäätmete taaskasutamise suhtes. Võetavate meetmete konkreetset sisu ei ole täpsustatud, kuid see paneb liikmesriikidele eesmärgi saavutamise kohustuse ning liikmesriikidele on selliste meetmete vajalikkuse hindamiseks jäetud kaalutlusõigus. [22]

46. Siia kuuluvad eeskätt meetmed *ebasobivate* jäätmete ladestamise vältimiseks, näiteks kasutatud jäätmete kontroll, nagu see on ette nähtud prügiladirektiivi artiklis 11. Nagu väidab Austria, on aga ka kaitsemeetmete kindlaksmääramisel seoses jäätmete taaskasutamisega nende ladestamise teel lisaks selge, et liikmesriigid juhinduvad prügiladirektiivi sätetest.

47. Alles pärast seda, kui sobivad jäätmed on ladestamisega või muu toiminguga täielikult taaskasutatud, seega kui need omandavad samasugused omadused ja tunnused nagu täitmiseks kasutatud tooraine, võib need jäätmeid käsitlevate õigusnormide kohaldamisalast välistada. [23]

48. Kokkuvõttes võib seetõttu teisele alaküsimusele vastata, et prügiladirektiivi ei kohaldata jäätmete taaskasutamise suhtes, vaid üksnes jäätmete kõrvaldamise suhtes nende ladestamisega maa peale või maa sisse (st maa alla).

20 — Vt määratlus prügiladirektiivi artikli 2 punktis b, eespool punkt 10.

21 — Kohtuotsus ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punktid 58–71).

22 — Kohtuotsus EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punkt 45).

23 — Kohtuotsus Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punktid 56 ja 57).

C. Vahetegemine jäätmete kõrvaldamise ja jäätmete taaskasutamise vahel karjääride jäätmetega täitmisel

49. Selleks, et teha kindlaks, kas karjääride jäätmetega täitmise suhtes kohaldatakse prügiladirektiivi erisätteid või üksnes jäätmedirektiivi üldiseid suuniseid, tuleb lõplikult selgitada, kas või millistel tingimustel tuleb sellist kasutamist pidada jäätmete kõrvaldamiseks või jäätmete taaskasutamiseks.

50. Sellele küsimusele tuleb vastata praegu kehtiva jäätmedirektiivi alusel, kuna siiani ei ole veel jäätmeid karjääri tagasi paigutatud. Kõiki selleks kõne alla tulevaid jäätmeid tuleb seega käsitada praegu kohaldatavate sätete alusel. Asjaolu, et loamenetlust karjääri täitmiseks alustati veel konsolideeritud varasema jäätmedirektiivi kehtivuse ajal, ei saa selles osas midagi muuta.

51. Kõrvaldamise määratlus, mis on esitatud jäätmedirektiivi artikli 3 punktis 19, hõlmab mis tahes toimingut, mis ei ole taaskasutamine, isegi kui toimingul on teisene tagajärg ainete või energia taasväärtustamise näol.

52. Jäätmedirektiivi artikli 3 punkt 15 määratleb seevastu taaskasutamisena 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. See määratlus vastab – eriti selgelt ingliskeelses versioonis – kõigiti Euroopa Kohtu praktikale varasema jäätmedirektiivi kohta.[24]

53. Taaskasutamisel on vastavalt sellele kaks eeldust, nimelt esiteks jäätmete kasutamine kasulikul otstarbel ja teiseks materjalide asendamine, mida muidu oleks kasutatud teatava funktsiooni täitmiseks.

54. Esimene eeldus on küll põhiline, sest ainult jäätmete otstarbekat kasutamist saab üldse taaskasutamisena tunnustada. Jäätmete kasutamine karjääride täitmiseks näib põhimõtteliselt otstarbekas. Siiski näitab juba kõrvaldamise määratlus, et ainete või energia taasväärtustamine ei välista kõrvaldamist,[25] ja et üksnes jäätmete otstarbekohane kasutamine ei ole piisav.

55. Otsustava tähtsusega on taaskasutamise jaoks pigem see, et jäätmed asendavad materjale, mida muidu oleks kasutatud teatava funktsiooni täitmiseks.[26]

56. Ühendkuningriik rõhutab seda tunnust õigesti. See liikmesriik kahtlustab, et suurte kulude tõttu täidetaks karjäärid tavalisel viisil, kui selle jaoks ei ole jäätmeid. Asjaolu, et täitmine võib olla kaevandamisloa saamise tingimus, ei muuda selles osas midagi, sest luba peegeldab üldjuhul käitaja projekti ja seda saab tavaliselt ka muuta, kui peaks ilmnema, et täitmine põhjustab ebaproportsionaalseid kulusid.

57. Esmapilgul mõjub see käsitus üllatavalt, kuna Euroopa Kohus on täitmist juba põhimõtteliselt taaskasutamisena tunnustanud. Seejuures oli siiski tegemist stollide täitmisega, mis võivad ilma täitmiseta pikapeale sisse langeda, mis võib kaasa tuua maapinna kahjustamise.[27] Sama oht on karjääride puhul, mille kasutamine on lõpetatud, tunduvalt väiksem. Kui see oht on olemas, siis ei vaja selle vältimine täielikku täitmist. Samuti ei näi karjääri täitmine vastupidi Poola väitele igal juhul tingimata vajalik, et maa-ala saaks jälle muul otstarbel kasutada.

24 — Kohtuotsus ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punkt 69).

25 — Vt selle kohta ka kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punkt 43).

26 — Vt kohtujurist Jacobsi ettepanek, kohtuasi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, ettepaneku punktid 86 ja 87) ja kohtujurist Jacobsi ettepanek, kohtuasi Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, ettepaneku punkt 37) ja kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punkt 44).

27 — Vt kohtujurist Jacobsi ettepanek, kohtuasi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, ettepaneku punktid 85 ja 87) ja kohtuotsus AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, punktid 36–38).

58. Seetõttu tuleb nõustuda Ühendkuningriigiga, et liikmesriigi pädevad asutused peavad hoolikalt kontrollima, kas karjääri jäätmetega täitmisel asendatakse tõepoolest muid materjale. Seoses sellega võiks tähtis tõend olla see, kas karjääri käitaja peab kasutatavate jäätmete eest maksma või makstakse talle selle eest, et ta neid kasutab. Viimati nimetatud juhul räägivad paljud asjaolud oletuse kasuks, et ilma jäätmeteta karjääri ei täidetaks ja seega on tegemist jäätmete kõrvaldamisega. [28]

59. Kohtujurist Jacobs on muu hulgas juba oma ettepanekus kohtuasjas ASA viidanud sellele, et muude materjalide asendamise tunnus hõlmab kriteeriumi, mida rõhutab eriti komisjon, nimelt jäätmete sobivus asjaomase funktsiooni täitmiseks. [29] Ebasobivad jäätmed ei saa nimelt asendada muid sobivaid materjale. Samuti on ebasobivate jäätmete kasutamist raske pidada mõttekaks jäätmete kõrvaldamise esimese tingimuse tähenduses.

60. Kui tagasitäite mõiste otsuse 2011/753/EL artikli 1 punktis 6 seab tingimuse jäätmete sobivuse, siis ei kitsenda see seetõttu taaskasutamise mõistet, vaid selgitab üksnes taaskasutamise mõiste tunnust, mida see juba endas kätkeb. Samasugune tähendus on viitel jäätmete sobivuse kohta prügiladirektiivi põhjenduses 15 ja artikli 3 lõike 2 teises taandes.

61. Nagu Bari provints ja komisjon õigesti märgivad, tekitab Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) edastatud teave täitmiseks ette nähtud jäätmete kohta kahtlusi selles osas, kas kõik silmas peetavad jäätmete liigid on tõepoolest täitmiseks sobivad. Prügiladirektiivi põhjendusest 15 nähtub, et selleks tulevad põhimõtteliselt kõne alla ainult püsijäätmed või sobivad tavajäätmed. On ebaselge, kas kõik silmas peetud jäätmete liigid kuuluvad mõnda nendest kategooriatest. Seda küsimust peavad edaspidi selgitama siseriiklikud asutused ja kohtud.

62. Seega tuleb kolmandale alaküsimuse vastata, et karjääri täitmine muude jäätmetega kui kaevandamisjäätmed on jäätmete taaskasutamine juhul, kui pädevad asutused teevad kindlaks, et jäätmeid kasutatakse kasulikul otstarbel selliselt, et nad tõepoolest asendavad teisi materjale, mis eelkõige eeldab jäätmete sobivust nende materjalide asendamiseks.

V. Ettepanek

63. Seetõttu teen ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Direktiivi 2006/21/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise kohta artikli 10 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et karjääri täitmisele muude jäätmetega kui kaevandusjäätmed kohaldatakse direktiivis 1999/31/EÜ prügilate kohta sisalduvaid sätteid jäätmete kohta ainult siis, kui viimati nimetatud direktiivi kohaldamise tingimused on täidetud.

2. Direktiivi 1999/31 ei kohaldata jäätmete taaskasutamise suhtes, vaid üksnes jäätmete kõrvaldamise suhtes nende ladestamisega maa peale või maa sisse (st maa alla).

3. Karjääri täitmine muude jäätmetega kui kaevandamisjäätmed on jäätmete taaskasutamine juhul, kui pädevad asutused teevad kindlaks, et jäätmeid kasutatakse kasulikul otstarbel selliselt, et nad tõepoolest asendavad teisi materjale, mis eeldab eeskätt jäätmete sobivust nende materjalide asendamiseks.

28 — Vt kohtujurist Jacobsi ettepanek, kohtuasi ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, ettepaneku punkt 88).

29 — EU:C:2001:610, punkt 87.