

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Elen Krusell

**EUROOPA LIIDU KESKKONNAÕIGUS – MILLAL ON TOIMUNUD JÄÄTMETE
TAASKASUTUS JA LAKKAMINE?**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn

2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. EUROOPA LIIDU JÄÄTMEÕIGUS	8
1.1. Areng ja eesmärgid	8
1.2. Jäätmehierarhia	11
1.3. Jäätmete legaaldefiniitsioon	13
2. JÄÄTME TE TAASKASUTAMINE	21
2.1. Taaskasutamise tingimused	21
2.2. Taaskasutamise alaliigid	26
2.2.1. Korduskasutuseks ettevalmistamine	26
2.2.2. Ringlussevõtt	28
2.2.3. Muu taaskasutus	31
3. JÄÄTME TE LAKKAMINE	37
3.1. Kontseptsiooni areng ja eesmärk	37
3.2. Jäätmete lakkamise kriteeriumid	40
3.2.1. Euroopa Liidu tasand	41
3.2.2. Liikmesriikide tasand	43
3.3. Üksikjuhtumipõhine otsustamine	47
3.4. Jäätmete lakkamise tingimused	50
3.4.1. Teataval otstarbel kasutama hakkamine	51
3.4.2. Turu või nõudluse olemasolu	54
3.4.3. Vastavus tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele	56
3.4.4. Kasutamine ei avalda ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele	59
KOKKUVÕTE	62
EU ENVIRONMENTAL LAW – WHEN WASTE IS RECOVERED AND WHEN IT CEASES TO BE WASTE	67
KASUTATUD ALLIKAD	73
Kasutatud kirjandus	73
Kasutatud õigusaktid	74
Kasutatud kohtupraktika	76
Muud kasutatud materjalid	77

SISSEJUHATUS

Igasugune tarbimine tähendab rohkemal või vähemal määral jäätmete teket. Jäätmete tekkekogus on ajas järjest kasvanud. Aastatel 2010–2018 kasvas Euroopa Liidus jäätmete kokku 5% (114 miljonit tonni).¹ Jäätmete on senini olnud otseses seoses riigi majandusliku olukorraga, st mida suurem on majanduskasv, seda rohkem tarbitakse tooteid ja teenuseid ning seeläbi tekitatakse ka rohkem jäätmeid. Euroopa Liidus kasutatakse inimese kohta aastas ligikaudu 16 tonni materjale, millest tekib keskmiselt 6 tonni jäätmeid, millest omakorda pool viiakse prügilatesse.² Aastal 2018 tekkis Euroopa Liidus kokku 2,3 miljardit tonni jäätmeid³, mis on ligikaudu 5,2 tonni Euroopa Liidu ühe elaniku kohta.

Jäätmetekke vähendamine ning jäätmetekke ja majanduskasvu absoluutse lahtisidumise saavutamine on Euroopa Liidu jäätme- ja ringmajanduspoliitika peamine eesmärk.⁴ Jäätmeid on senini peetud peamiselt saasteallikaks. Prügilad on pikka aega olnud viimaseks võimaluseks vabaneda jäätmetest minimaalsete kuludega ning paljude riikide jäätmekäitlus põhineb endiselt jäätmete ladestamisel prügilatesse, kuigi see pole jätkusuutlik.⁵ Prügilad võivad saastada pinnast ja õhku ning reostada vett. Jäätmete kontrollimatul ladustamisel võivad keskkonda sattuda ohtlikud kemikaalid ning see võib seada ohtu inimeste tervisele. Mis kõige olulisem – kaotsi lähevad jäätmetes leiduvad väärtuslikud materjalid.⁶ Hästi käideldud jäätmed võivad aga olla väärtuslikuks materjaliks. Jäätmete taaskasutamises, eeskätt ringlussevõtus peitub üks peamisi viise, kuidas vähendada esmaste ressursside tarbimist, asendades need taaskasutatud jäätmetest valmistatud teisest materjalidega. Samas on jäätmete taaskasutamine reguleeritud teatud nõuete ja tingimustega. Euroopa Liidu jäätmeõigus on nüansirohke ning korrektne jäätmekäitlus eeldab sellest arusaamist ja ühetaolist tõlgendamist. Selle eesmärgi saavutamise poole püüdleb ka käesolev magistritöö, uurides, mis tingimused ja eeldused peavad täidetud olema, et jäätmed saaks lugeda taaskasutatuks, või veelgi enam – lakanuks.

Peaaegu kõigi jäätmevaldkonna õigusaktide eesmärk ja jäätmepoliitika üldiselt on liikuda jäätmete prügilasse ladestamiselt ja põletamiselt tõhusamatele taaskasutustoimingutele, eeskätt

¹ European Environment Agency. Waste generation and decoupling in Europe (18.11.2021). – <https://www.eea.europa.eu/ims/waste-generation-and-decoupling-in-europe> (27.01.2022).

² Euroopa Komisjon. Jäätmetekke vältimine ja jäätmekäitlus. – https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_et.htm (27.01.2022)

³ Eurostat. – https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en (27.01.2022)

⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. – Brüssel, 11.3.2020 COM(2020) 98 final, lk 19.

⁵ De Römph, T. J. Terminological Challenges to the Incorporation of Landfill Mining in EU Waste Law in View of the Circular Economy. – European Energy and Environmental Law Review, 2016, 25(4), lk 107.

⁶ Euroopa Komisjon. Jäätmetekke vältimine ja jäätmekäitlus (viide 2).

ringlussevõtule.⁷ Euroopa Liidu ringmajanduse loomise tegevuskava sissejuhatuses märgitakse, et jõulisem üleminek ringmajandusele, mille puhul majanduses säilitatakse tooteid, materjale ja ressursse võimalikult kaua ja tekitatakse jäätmeid võimalikult vähe, on oluline osa Euroopa Liidu püüdlustest töötada välja jätkusuutlikku, vähese süsihappegaasiheitega, ressursitõhusat ja konkurentsivõimelist majandust.⁸ Nimetatud tegevuskavas kutsutakse üles edendama tööstussümbioosi, mis võimaldaks ühe tööstusharu jäätmeid või kõrvalsaadusi kasutada teise tööstusharu toorainena. Seega on jäätmete taaskasutamine ja nende suunamine tagasi tootmisesse käesoleval ajal väga aktuaalne ning vajalik, et aidata kaasa majanduskasvu ja jäätmetekke vahelise seose katkestamisele.

Kuna jäätmed võivad kätkeada endas ohtu inimese tervisele ja keskkonnale, reguleeritakse jäätmete käitlemist nii riiklikul kui Euroopa Liidu tasandil. Direktiiv 2008/98/EÜ⁹, tuntud ka kui jäätmete raamdirektiiv, seab vastavalt oma nimele raamistiku kogu Euroopa Liidus toimuvale jäätmekäitlusele, lähtudes selle peamisest eesmärgist – vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulik mõju inimese tervisele ja keskkonnale.¹⁰ Direktiivis sätestatakse jäätmekäitlusega seotud põhiprintsiibid, sh jäätmete, taaskasutamise ja ringlussevõtu ning jäätmete lakkamise mõisted ja tingimused. Jäätmete raamdirektiivi esmane eesmärk, kombineerituna direktiivi üldise suunava iseloomuga, jätab liikmesriikidele siiski teatud paindlikkuse kujundada oma olukorrale vastav parim võimalik riiklik regulatsioon. Keskkonnakaitse nõuab sageli paindlikkust, et oleks võimalik arvesse võtta kõiki asjakohaseid aspekte, nt tekkivate jäätmevoogude mitmekesisust, tehnilisi kasutusvõimalusi. Samas tähendab selline paindlikkus erinevaid tõlgendusvõimalusi, mis võib viia erinevate regulatsioonideni liikmesriikides.¹¹ Jäätmete raamdirektiivis sätestatu täpse arusaamisega on olnud probleeme ka Eesti seadusandjatel. Eesti jäätmeseadusesse¹² üle võetud jäätmete lakkamise regulatsioon võimaldas jäätmetel lakata olemast jäätmed vaid Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil kehtestatud spetsiaalsete kriteeriumide täitumise kaudu, välistades sellekohase üksikjuhtumipõhise otsustamise võimaluse. Selline tõlgendus oli siiski otseses vastuolus jäätmete raamdirektiivis sätestatuga, takistades jäätmete raamdirektiivi

⁷ De Römph, T. J. The legal transition towards a circular Economy. EU environmental law examined. PhD thesis. KU Leuven and Hasselt University, 2018, lk 244.

⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – ELi ringmajanduse loomise tegevuskava. COM(2015) 614 final, lk 2.

⁹ 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, 22.11.2008.

¹⁰ *Ibidem*, preambuli p 6.

¹¹ Turunen, T. The concepts of waste and non-waste in the circular economy. PhD thesis. University of Eastern Finland, 2018, lk 190.

¹² Jäätmeseadus. – RT I, 23.03.2015, 204.

ressursitõhususega seotud eesmärkide täitmist.¹³ Seetõttu on oluline mõista jäätmete ja nende käitlemisega seotud mõisteid, nende ulatust ja õiguslikke tagajärgi. Jäätmete raamdirektiiviga sätestatud määratlused on Euroopa Liidu jäätmehoolduse arendamise võtmeelemendid.

Jäätmed saavad õiguslikult uuesti tooteks või toormeks läbi taaskasutuse ja jäätmete lakkamise tingimuste täitmise kaudu. Seejuures tuleb silmas pidada, et mitte igasugune taaskasutus ei vabasta jäätmeid jäätmestaatusest. Jäätmete raamdirektiivi ja Eesti jäätmeseaduse järgi on jäätmeid võimalik taas tootena kasutada pärast nende parandamist või puhastamist ehk korduskasutuseks ettevalmistust. Samuti on võimalik jäätmed taas tooteks või toormeks muuta ringlussevõtu kaudu, mis võib endas kätkeada mitmesuguseid spetsiifilisemaid protsesse, mis võimaldavad materjali kasutada uuesti esialgsel või muul eesmärgil ning saavutada seeläbi materjali ringlus.¹⁴ Seda, et jäätmed on ringlussevõtu käigus minetanud oma jäätmestaatuse ja muutunud taas tooteks või tooraineks, on võimalik tõendada jäätmete lakkamise tingimustele vastavuse kaudu. Erinevus ringlussevõtu ja jäätme lakkamise mõiste vahel seisneb selles, et jäätmete lakkamise staatuse saavutamiseks tuleb tõendada, et ringlussevõtu läbinud jäätmed vastavad lisaks veel teatud kindlatele tingimustele või konkreetsete õigusaktidega kehtestatud kriteeriumidele, kuna ringlussevõtt üksi ei tähenda, et taaskasutamistoimingu läbinud materjali ka kasutama hakatakse, mitte ei visata ära.

Erialakirjanduses on välja toodud, et vaatamata jäätmete lakkamise regulatsiooni õiguspoliitilisest eesmärgist saavutada ohutute materjalide lihtsam väljumine jäätmerežiimist, on kerkinud esile mitmeid õiguslikke ja regulatiivseid väljakutseid nende juriidiliste ja tehniliste kriteeriumide tegelikul saavutamisel, mis võimaldaksid käideldud jäätmetel väljuda jäätmetele kohalduva regulatsiooni alt.¹⁵ Ka Eesti kohtutes on vaieldud selle üle, kas mingi materjal on nõuetekohaselt taaskasutatud, lakanud olemast jäätmed või on endiselt tegemist jäätmerežiimi kuuluvate materjalidega.¹⁶ Jäätmete kõrvaldamisega kaasneb rahaline kulu, kuna saastaja maksab põhimõtte kohaselt tuleb keskkonnakasutuse eest, milleks on ka jäätmete keskkonda viimine, maksta saastetasu. Seega, kui jäätmekäitlustoiming osutub taaskasutamise asemel hoopis kõrvaldamiseks, toob see kaasa ka märkimisväärse majandusliku kulu. Seejuures ei piisa taaskasutamise tõendamiseks põhjendusest, et sooviti järgida jäätmehierarhiat ning vähendada jäätmete ladestamist, vaid täita tuleb kõik jäätmete taaskasutamiseks vajalikud

¹³ RKHKo 3-18-2395, p 28.

¹⁴ Nt plasti granuleerimine ja pelletite valmistamine kokkupressimiseks; purustatud klaasi sulatamine.

¹⁵ Brown, V. The “End of Waste” under EU Law. – *Natural Resources & Environment*, 2014, 28(3), lk 43.

¹⁶ Vt nt RKHKo 3-18-2395, TrtRnKo 3-09-1542, TrtMKo 4-15-1412, TlnHKo 3-13-1673, TlnHKo 3-21-1270.

eeldused. Käesolev magistritöö uurib muuhulgas, millised eeldused peavad olema täidetud, et jäätmeid saaks pidada taaskasutatuks ning et need lakkaksid olemast jäätmed.

Jäätmestaatuse andmise kaudu kontrollib avalik võim inimese tervisele või keskkonnale potentsiaalselt ohtlikke materjale ja nende käitlemist, sh nende kasutamist uute toodete tootmisel. Ringmajanduse eesmärgid eeldavad, et jäätmed leiaksid võimalikult suures ulatuses uuesti kasutust materjaliringluses. Jäätmestaatuse andmine, millega kaasnevad mitmed piirangud või täiendavad kohustused, on keskkonna kaitseks ühelt poolt hädavajalik, kuid teisalt toob see kaasa suure halduskoormuse, mis mõjutab mitte ainult jäätmekäitleja kulusid, vaid ka jäätmetepõhiste materjalide võimet konkureerida turul esmastest loodusvaradest tehtud toodete või materjalidega.¹⁷ Ka juba ringlusse võetud jäätmete kasutamine on osutunud keeruliseks, kuna jäätmekäitluse nõuded, jäätmete mõiste ja seeläbi jäätmesüsteemid on liikmesriigiti erinevad. Riikidevahelised erinevused ei ole takistanud mitte ainult jäätmete ringlussevõttuga seotud kaubavahetust, vaid muutnud jäätmesektori ettevõtete jaoks keeruliseks ka laienemise üle riigipiiride.¹⁸ Seega on oluline, et liikmesriigid saaksid Euroopa Liidu jäätmeõigusest ühtmoodi aru ning tõlgendaksid seda võimalikult sarnaselt.

Käesoleva töö eesmärgiks on Euroopa Liidu õigust, senist kohtupraktikat ja muid avaldatud seisukohti analüüsides välja selgitada need tingimused ja eeldused, mis peavad olema täidetud, et jäätmed saaks lugeda taaskasutatuks ning lakkaksid olemast jäätmed. Selleks püstitati kaks uurimisküsimust:

1. Millised eeldused peavad olema täidetud, et jäätmeid saaks pidada taaskasutatuks?
2. Milliseid lisaeldusi kätkeb endas jäätmete lakkamise regulatsioon, võrreldes jäätmete taaskasutamisega ning ka see tagab jäätmekäitlejatele võimaluse väljuda kergemini jäätmealasest regulatsioonist?

Iga eelduse puhul on proovitud näha põhjust selle taga ning hinnata praktilist väärtust eesmärgi saavutamisel. Magistritöös keskendutakse Euroopa Liidu õigusele ja Euroopa Kohtu praktikale, analüüsides nende arengut ja eesmärke. Võrdluseks analüüsitakse ka Eesti jäätmeõigust ja siinset praktikat, tuvastamaks võimalikud ebakõlad, millele tähelepanu juhtida ning võimalusel lahendus pakkuda.

¹⁷ Triipan, M. Kui kaua jälitada jäätmeid? Kõrvalsaadused ja jäätteks oleku lakkamine. – *Juridica* 2019/5, lk 371.

¹⁸ Johansson, N., Forsgren, C. Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and Products. – *Resources, Conservation & Recycling*, 2020, 155.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab esmalt ülevaate Euroopa Liidu jäätmeõiguse arengust ja eesmärkidest ning tutvustab selle põhiolemust ehk jäätmehierarhia kontseptsiooni. Analüüsivaks jäätmete taaskasutamise ja lakkamise regulatsioon Euroopa Liidu tasandil, tuleb kõigepealt mõista jäätmete definitsiooni, kuna need mõisted on omavahel tihedalt seotud. Jäätmete definitsioon on oluline, kuivõrd see ei määratle mitte üksnes seda, millal objekt või aine muutub jäätmeks, vaid ühtlasi ka seda, millal seda ei käsitleta jäätmena. Olgu see siis põhjusel, et see pole veel jäätmeks muutunud või seetõttu, et see on lakanud olemast jääde. Seetõttu käsitletakse esimeses peatükis ka jäätmete mõistet.

Teine peatükk keskendub jäätmete taaskasutamisele. Täpsemalt uuritakse jäätmete taaskasutamisega seotud tingimusi, taaskasutamise alaliike ning seda, millised neist võimaldavad muuta jäätmeid mittejäätmeteks. Oluline on aru saada, mis hetkel saab lugeda jäätmed taaskasutatuks nii, et neile ei kohaldu enam jäätmealane regulatsioon ja sellega kaasnevad kontrollimehhanismid. Selles peatükis otsitakse vastust uurimisküsimusele, millised on need tingimused, mille täitmisel saab lugeda jäätmed taaskasutatuks.

Kolmas peatükk keskendub jäätmete lakkamise staatuse saavutamisele. Jäätmete lakkamise staatuse määramisel on kolm lähenemisviisi ning seejuures peavad need arvestama ka jäätmete raamdirektiivis sätestatud tingimustega. Kolmanda peatüki puhul on eesmärk leida vastus küsimusele, milliseid lisaeldusi kätkeb endas jäätmete lakkamise regulatsioon, võrreldes jäätmete taaskasutamise ja kas see tagab jäätmekäitlejatele võimaluse väljuda kergemini jäätmealasest regulatsioonist.

Magistritöö koostamiseks on kogutud, tõlgendatud ja süstematiseeritud õiguskirjandust, kohtupraktikat ja õigusakte. Uurimismeetoditena on kasutatud peamiselt analüütilist meetodit, esimeses peatükis ka ajaloolist meetodit. Tööle on iseloomulik süsteemne lähenemisviis. Töös on kõrvutatud Euroopa Liidu jäätmeõigust Eesti jäätmeõigusega ning võrreldud jäätmete taaskasutamise ja jäätmete lakkamisega seotud probleemkohti riiklikul ja liidu tasandil. Peamisteks võrreldavateks ja analüüsitavateks allikateks on kehtivad õigusaktid, teemakohane kohtupraktika ja valdkonda hõlmav teoreetiline õiguskirjandus. Kasutatud on ka erinevate Euroopa Liidu institutsioonide avaldatud ülevaateid, uuringuid ja suuniseid.

Märksõnad: keskkonnaõigus, jäätmed, jäätmekäitlus, taaskasutus

1. EUROOPA LIIDU JÄÄTMEÕIGUS

1.1. Areng ja eesmärgid

Euroopa Liidu jäätmeõiguse põhiraamistik ja eesmärgid on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ, mida tuntakse kui jäätmete raamdirektiivi¹⁹ ning mida on aja jooksul oluliselt muudetud ja täiendatud. Jäätmedirektiivi peamine kohustus ja eesmärk on tuletatav nii direktiivi sätetest kui preambulist. Artikkel 13 sätestab selgelt inimese tervise ja keskkonna kaitse kohustuse: „Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda [...]“. Direktiivi 2008. aasta versiooni preambul annab ülevaate direktiivi poolt paika pandavatest suunistest. Preambuli punktis 6 märgitakse, et jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale tuleb vähendada miinimumini. Ka preambuli punkt 49 kordab üle, et kõnealuse direktiivi eesmärk on keskkonna ja inimese tervise kaitse. Samas punktides 28-29 seatakse direktiivi eesmärgiks aidata Euroopa Liidul liikuda lähemale „jätmeid ringlussevõtva ühiskonna“ poole, kus ringlussevõetavaid materjale peaks kasutama ressursina, mitte neid prügilasse ladestama või põletama. Seega tuleb keskkonnaõigusega tagada samaaegselt inimeste ja keskkonna kaitse jäätmetest lähtuvate riskide ja ohtude eest ning võimaldada kasutada jäätmeid maksimaalselt ressursina.

Jäätmete raamdirektiiv sisaldab veel mitmeid teisi eesmäärke, nt Euroopa Liidu sõltumatus jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ja ka liikmesriikide tasandil, keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine ja kontroll selle üle. Erialakirjanduses on välja toodud, et kehtiva jäätmete raamdirektiivi 2008/98 eesmärgid on hägused, sest raamdirektiiv kohaldub kõikidele jäätmetele ning jäätmekäitluse aspektide ulatus, mida direktiiviga käsitletakse, on väga lai. Samuti seepärast, et direktiivil on rohkem kui üks eesmärk, näiteks jäätmetekke vältimise edendamine, ümbertöötlemise edendamine, inimese tervise ja keskkonna mittekahjustamise kindlustamine

¹⁹ Nime poolest pole siiski tegemist raamdirektiiviga ning õiguskirjanduses on vaieldud selle viite sobivuse üle, kuna raamdirektiivid on üldjuhul väga paindlikud ja jätavad liikmesriikidele ulatusliku otsustusruumi. Iseenesest jätab ka jäätmete raamdirektiiv liikmesriikide ametiasutustele rakendamise ja tõlgendamise osas üpris palju tegutsemisruumi, kuid sisaldab samal ajal ka väga konkreetseid ja rangeid sätteid, mis on raamdirektiivile ebatüüpiline. Jäätmete raamdirektiiv toimib *lex generalis*’ena ning loob tervikliku raamistiku, mis juhib teistes nn tütar-direktiivides sätestatud täpsemaid regulatiivseid eesmäärke. See loob sidususe Euroopa Liidu jäätmealaste õigusaktide vahel ja edendab subsidiaarsust, mis on Euroopa Liidu õiguse üks põhiprintsiipe. - Turunen, T. (viide 11), lk 39.

ja tööstusliku muutuse edendamise.²⁰ On leitud, et direktiivi esmatähtsate eesmärkide paljusus põhjustab ebaselgust direktiivist tulenevate kohustuste määratlemisel.²¹

Esimesel, 1975. aastal vastu võetud jäätmete raamdirektiivil 75/442²² oli vaid kaks eesmärki. Esiteks kaitsta inimese tervist ja keskkonda kahjulike mõjude eest, mis tulenevad jäätmete kogumisest, vedamisest, töötlemisest, hoidmisest ja ladestamisest ning seejuures rõhutati, et see eesmärk peab olema jäätmete kõrvaldamist käsitlevate sätete põhieesmärgiks. Teiseks eesmärgiks oli loodusvarade kaitsmine läbi jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise. Direktiivi hilisematel muutmistel on eesmäärke lisandunud, kuid samas ei saa autori hinnangul nõustuda väitega, et eesmärgid on hägused. Inimese tervise ja keskkonna kaitse vajadust oli väljendatud juba direktiivi esimeses versioonis ning see on jäänud samaks läbi mitmete direktiivi revisjonide. Seega on artikkel 13 koos preambulis väljendatud eesmärkidega oluliseks suuniseks jäätmemõiste tõlgendamisel.²³ Samas leiab töö autor, et see peamine eesmärk võib varjutada järjest olulisemaks muutuvat jäätmeid ringlussevõtva ühiskonna poole liikumise eesmärki. Eesmärk kaitsta tervist ja keskkonda on kaasa toonud jäätmete mõiste laia kohaldamise, hõlmates ka neid aineid ja esemeid, mida on kerge taaskasutada ning mida peaks jäätmete asemel hoopis väärtusliku ressursina käsitlema. Jäätmestaatusega kaasnevad kontrollimehhanismid on koormavad ning takistavad majanduslikult väärtuslike materjalide efektiivset kasutamist. Arvestades jäätmevoogude suurt mitmekesisust, võib kohati osutada lihtsamaks lähtuda ettevaatusprintsipiist²⁴ ning rakendada ettevaatusmeetmeid keskkonna ja inimtervise kaitsmiseks ka olukorras, kus pole kindlaid tõendeid tekkivast kahjust. Lihtsama lahenduse asemel peaks siiski proovima leida optimaalset lahendust, kaitstes inimesi ja keskkonda, kuid vältides ressursside raiskamist. Tasakaalu leidmine keskkonna kaitsmisel ja tõhusama materjalikasutuse tagamisel on kriitilise tähtsusega, kuna Euroopa Liidu tänapäevane jäätmeõigus on tihedalt seotud ringmajanduse eesmärkidega.

²⁰ Scotford, E. Separate waste stream collection and "best environmental outcomes". – *Environmental Law Review*, 2013, 15(4), lk 299-300.

²¹ Scotford, E. The new Waste Directive – trying to do it all...an early assessment. – *Environmental Law Review*, 2009, 11(2), lk 76.

²² 15. juuli 1975. aasta Nõukogu direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta. – L 194/39, 25.7.1975.

²³ Relve, K. Jäätmemõiste Euroopa Liidus ja Eestis: legaaldefiniitsioonide ja kohtupraktika analüüs. – *Juridica* 2002/8, lk 533.

²⁴ Põhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonnaga seotud riski vältida isegi siis, kui ei ole selge, kas tegevusega kaasneb keskkonnamõju ning milline on mõju arvatav ulatus ja iseloom. Printsip lähtub sellest, et kahju tekkimise kohta tõendite puudumine ei tähenda, et see on välistatud ning teadusliku ebakindluse tingimustes tuleb lisaks objektiivsetele asjaoludele arvestada ka mõistliku kahtlusega. – Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005, lk 54.

Seoses ringmajanduse tegevuskava rakendamisega läbis jäätmete raamdirektiiv uuenduskuuri ning 2018. aastal jõustus selle läbivaadatud versioon ühe osana Euroopa Liidu 2015. aastal vastu võetud ringmajanduse tegevuskava rakendamisest. Ehkki ühe eesmärgina on jäätmete raamdirektiivis märgitud jäätmete maksimaalne kasutamine ressursina, ei kujuta autor ette olukorda, kus see eesmärk prevaleeriks inimtervise kaitse eesmärgi üle. Olukorras, kus direktiivi eesmärgid satuvad kollisiooniolukorda, tuleb lähtuda jäätmete raamdirektiivi peamisest eesmärgist, milleks on inimese tervise ja keskkonna kaitse. Kollisiooniolukordi ja nende tõttu tekkinud halduse diskretsiooni kitsendab oluliselt see, et direktiivil on põhieesmärk, milleks on keskkonna ja inimeste kaitse ning kaalumissituatsioonis on olemas selged prioriteedid.²⁵

Euroopa Liidu ringmajanduse loomise tegevuskava sissejuhatuses märgitakse, et jõulisem üleminek ringmajandusele, mille puhul majanduses säilitatakse tooteid, materjale ja ressursse võimalikult kaua ja tekitatakse jäätmeid võimalikult vähe, on oluline osa Euroopa Liidu püüdlustest töötada välja jätkusuutlikku, vähese süsihappegaasiheitega, ressursitõhusat ja konkurentsivõimelist majandust.²⁶ Nimetatud tegevuskavas kutsutakse üles edendama tööstussümbioosi, mis võimaldaks ühe tööstusharu jäätmeid või kõrvalsaadusi kasutada teise tööstusharu toorainena. Seega on jäätmete taaskasutamine ja nende suunamine tagasi tootmisesse käesoleval ajal väga aktuaalne ning vajalik, et aidata kaasa majanduskasvu ja jäätmetekke vahelise seose katkestamisele.

Seega on kujunenud Euroopa Liidu jäätme- ja ringmajanduspoliitika üheks eesmärgiks jäätmetekke vähendamine ning jäätmetekke ja majanduskasvu absoluutse lahtisidumise saavutamine.²⁷ Peaaegu kõigi jäätmevaldkonna õigusaktide ja jäätmepoliitika eesmärk üldiselt on liikuda jäätmete prügilasse ladestamiselt ja põletamiselt efektiivsematele taaskasutustoimingutele, eeskätt ringlussevõtule.²⁸ Kohane jäätmekäitlus vähendab survet keskkonnale ja inimese tervisele ning mõjutab otseselt nende materjalide kvantiteeti ja kvaliteeti, mis suunatakse pärast jäätmestaadiumit tagasi majandusse taaskasutatud tooraine või toodetena. Seetõttu on oluline parandada jäätmekäitlust ning muuta see võimalikult keskkonnasäästlikuks.²⁹ Andmaks poliitikakujundajatele ja seadusandlikule võimule juhiseid,

²⁵ Kasepalu, M. Jäätmehierarhia roll olmejäätmete käitluskoha valikul. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020, lk 16.

²⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – ELi ringmajanduse loomise tegevuskava (viide 8), lk 2.

²⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava (viide 4), lk 19.

²⁸ De Römph, T. J. (viide 7), lk 244.

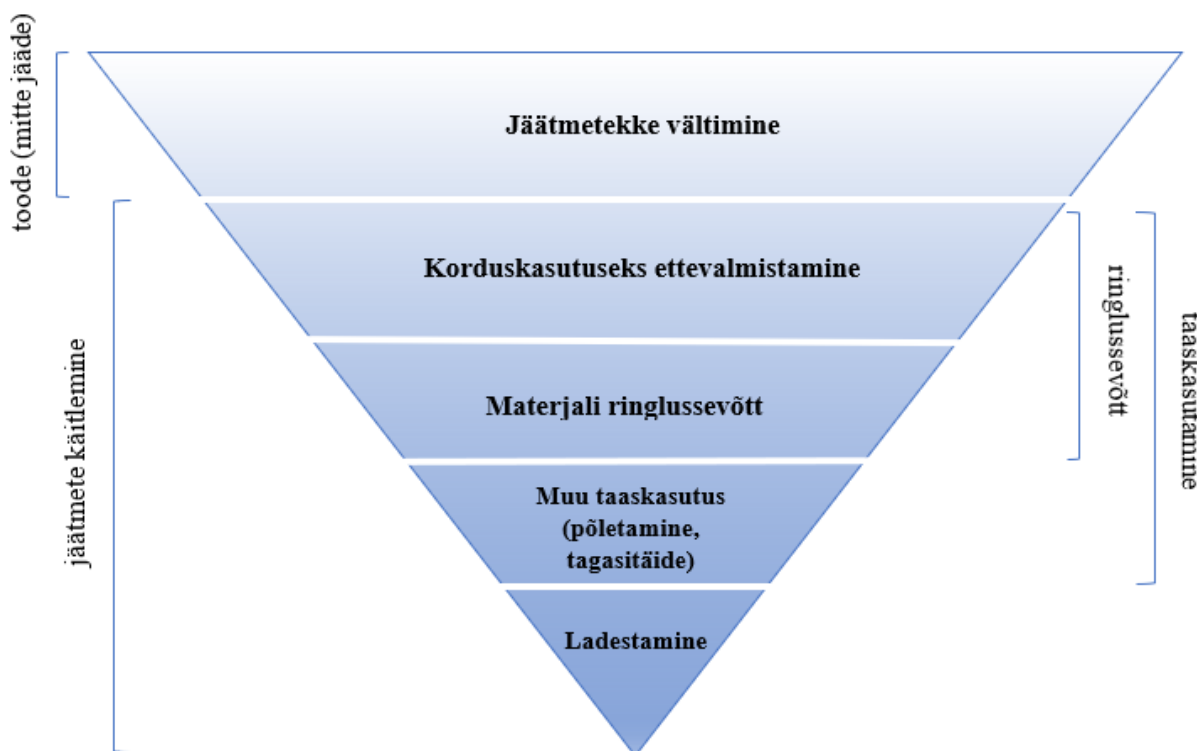
²⁹ *Ibidem*, lk 48.

milline on keskkonnasäästlik jäätmekäitlus, mille poole püüelda, pakub jäätmete raamdirektiivi artikkel 4 lõige 1 vahendit, mis põhineb olulusringipõhisel lähenemisviisil – jäätmehierarhia.³⁰

1.2. Jäätmehierarhia

Jäätmete taaskasutamisest rääkides on oluline silmas pidada jäätmehierarhiat, mis teeb vahet erinevat liiki taaskasutamistoimingutel ning annab suunise, milline neist on eelmises peatükis kirjeldatud jäätmeõiguse eesmärkidest lähtuvalt eelistatuim.

Nii uute seadusandlike algatuste või strateegiate väljatöötamisel kui ka olemasolevate rakendamisel peab järgima jäätmehierarhiat (vt joonis 1), millega pannakse paika jäätmete käitlemise ja kõrvaldamise eelistusjärjekord. Jäätmehierarhia taga seisab põhimõte viia jäätmekäitluse mõju keskkonnale võimalikult minimaalseks. See tähendab, et eelistada tuleb jäätmekäitluse kõrgemal tasemel olevaid lahendusi. Parim on jäätmeteket üldse vältida, kuid sellele järgneb taaskasutamine, mis hõlmab endas korduskasutuseks ettevalmistamist (nt parandamine, puhastamine) ning materjali ringlussevõttu, aga ka energeetilist taaskasutamist ja tagasitäidet. Jäätmete ladestamine prügilasse peaks olema jäätmehierarhia kohaselt viimane lahendus.



³⁰ De Römph, T. J. (viide 7), lk 50.

Joonis 1. Jäätmehierarhia. Käesolev magistritöö hõlmab jäätmehierarhia kolme keskmist taset ehk jäätmete taaskasutamist, sh ringlussevõttu, mis on eelduseks jäätmete lakkamisel.

Jäätmehierarhia on üks tuntumaid ja mõjukamaid poliitikainstrumente, mis peegeldab elutsükli põhist lähenemist. Jäätmehierarhia kontseptsioonil on pikk mittejuriidiline ajalugu³¹, mille jooksul on mehhanismi järk-järgult selgitatud. Konkreetsed viited olulusringipõhisele mõtlemisele ja jäätmehierarhia mõistele lisati jäätmete raamdirektiivi 2008. aastal selle muutmise käigus, kuid ka varasemas versioonis olid juba sellekohased põhimõtted üldisel kujul olemas.³² Alates konkreetsemast sõnastamisest jäätmete raamdirektiivis on see muutunud kaasaegse jäätmeõiguse nurgakiviks nii Euroopa Liidus kui selle liikmesriikides.³³

Jäätmehierarhia esimeseks astmeks on jäätmetekke vältimine, mille all mõistetakse jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punkti 12 kohaselt aine, materjali või toote jäätmeks muutumisele eelnevaid meetmeid, mis vähendavad: a) jäätmete kogust, sealhulgas toodete korduskasutamise või kasutusaja pikendamise kaudu; b) tekitatud jäätmete ebasoodsat mõju keskkonnale ja inimese tervisele või c) ohtlike ainete sisaldust materjalides ja toodetes. Tulenevalt käesoleva magistritöö teema ulatusest ei leia see etapp töös rohkem kajastust, kuivõrd töö põhineb juba jäätmeks muutunud materjalide taaskasutamisel nii, et need saavutaksid jäätmete lakkamise staatuse.

Jäätmete taaskasutamisest ja lakkamisest saab rääkida siis, kui toode on muutunud jäätmeks ja see siseneb jäätmekäitlusfaasi. Jäätmete taaskasutusmoodused on korduskasutuseks ettevalmistamine (parandamine, puhastamine jmt), materjalina ringlussevõtt ja muu taaskasutamine, nagu energia tootmine ning tagasitäide. Esimesed kaks taaskasutamiskategooriat on käsitletavad ringlussevõtuna. Korduskasutuseks ettevalmistamine tähendab põhimõtteliselt seda, et jäätmed viiakse tagasi toote endisesse staadiumisse peale nende minimaalset töötlemist (puhastamine, parandamine). Materjali ringlussevõtt põhineb aga ideel lisada materjali lõppevale olulusringile veel üks tsükel, muutes need täiesti uuteks aineteks, materjalideks või toodeteks. Sellest järeldub, et ringlussevõtu mõiste ei hõlma energia taaskasutamist ja jäätmetest pärinevate kütuste tootmist.³⁴ Koos tagasitäitega kuuluvad

³¹ 1979. aastal töötati välja nn “Lansink’i redel”, et vähendada jäätmete ladestamist ja kasutada jäätmetes sisalduvaid ressursse keskkonnasõbralikul viisil. Teedrajava kontseptsioonina kujundas see suuresti praegust jäätmehierarhiat. – Waite, A. Waste and the Waste Hierarchy in Europe. – *Natural Resources & Environment*, 2002, 26(3), lk 54.

³² Waite, A. *Op cit*, lk 54.

³³ De Römph, T. J. (viide 7), lk 50-51.

³⁴ *Ibidem*, lk 54.

need kaks taaskasutamistoimingut eelviimasele jäätmehierarhia astmele, olles siiski eelistatud kõrvaldamistoimingute ees.³⁵

Seega on jäätmehierarhia peamine mõte püüelda jäätmetekke vältimise ja loodusvarade elutsükli pikendamise kõrval ka Euroopa ringlussevõtu ühiskonna poole.³⁶ Veelgi enam, õiguskirjanduses on märgitud, et jäätmehierarhia sätestamine jäätmete raamdirektiivis oligi kantud soovist jõustada ringmajandust.³⁷ Enne 2008. aasta muudatust polnud jäätmete raamdirektiivis kõigile eeltoodud toimingutele, mis on oma koha leidnud jäätmehierarhias, sõnaselgelt prioriteetsusjärjekorda sätestatud, nagu seda on tehtud tänases jäätmehierarhias. Selge prioriteetide järjekorra seadmisega soovitakse jõustada ringmajandust ning autori hinnangul on tegemist efektiivse meetmega. Põhimõtte sõnaselge väljendamine ja selle kohustuslik järgimine annab jäätmevaldkonnas tegutsevatele ettevõtetele selge sõnumi, millistesse tegevustesse on mõttekas investeerida ning mis suunas kogu jäätmemajandus liigub. Ringmajandusele üleminek on Euroopa Liidu pikaajaline strateegia ning see eeldab ettevõtete panust jäätmete ringlussevõtu arendamisel. Autor ei nõustu täielikult Riigikohtu poolt väljendatud seisukohaga, et jäätmehierarhia eesmärk on kaitsta ainult keskkonda, mitte jäätmeid töötleva ettevõtte õigusi ega huve.³⁸ Kui ettevõtte huvid ei lähe otseselt vastuollu keskkonnakaitse eesmärgiga, siis miks ei võiks tegemist olla põhimõttega, mis aitab kujundada ettevõtte eesmärke ning ärihuve. Euroopa Liidu jäätmeõigus käib ajaga kaasas ning jäätmehierarhia kaudu tuleks püüda ühendada terve ärihuvi jäätmesektori vastu nii, et samal ajal oleks tagatud keskkonnakaitse kõrge tase.³⁹

1.3. Jäätmete legaalfinitsioon

Analüüsima jäätmete taaskasutamise ja lakkamise regulatsiooni Euroopa Liidu tasandil, tuleb kõigepealt mõista jäätmete definitsiooni, kuivõrd see ei määratle mitte üksnes seda, millal objekt või aine muutub jäätmeks, vaid ühtlasi ka seda, millal seda ei käsitleta jäätmena. Taaskasutada saab vaid jäätmeid ning jäätmete lakkamise regulatsioon on kohaldatav vaid ainetele ja esemetele, mis on käsitletavad jäätmetena.

³⁵ Malinauskaite, J., Jouhara, H., Spencer, N. Waste Prevention and Technologies in the Context of the EU Waste Framework Directive: Lost in Translation? – Environmental Energy and Environmental Law Review, 2017, 26(3), lk 75.

³⁶ Scotford, E. (viide 20), lk 293.

³⁷ Nash, H. The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management? – Journal of Environmental Law, 2009, 21:1, lk 143.

³⁸ RKHKo 3-3-1-68-14, p 27.2.

³⁹ De Römph, T. J. (viide 7), lk 48.

Jäätmemõiste määratlus on üheks kriteeriumiks, mille abil eristada keskkonnaõiguse valdkonda teiste õigusharude reguleerimisalast ning teisalt näitab jäätmemõiste ilmekalt, kui keeruline selline eristamine tänapäeval on. Samuti on jäätmemõistel oluline roll keskkonnaõiguses endas, piiritledes näiteks toorainete kasutamise jäätmekäitlusest ning näidates, mis ulatuses ja millist kontrolli tuleks erinevate tegevuste üle teostada.⁴⁰ Jäätmete mõiste seob ained ja esemed jäätmete raamdirektiivi kohaldamisalaga. Kui midagi peetakse jäätmeks ja see ei vasta jäätmete raamdirektiivi artiklis 2 nimetatud eranditele, siis kuulub see jäätmete raamdirektiivi kohaldamisalasse ning sellele rakenduvad kõik jäätmekäitlusega seotud eesmärgid ja nõuded. Seetõttu on jäätmete mõiste määratlus äärmiselt oluline, kuna see paneb aluse peaaegu kogu jäätmealasele regulatsioonile. Jäätmete mõiste ja teised sellega seotud või sellest sõltuvad mõisted moodustavad Euroopa Liidu jäätmealaste õigusaktide aluse ning on olulised, et määratleda üleminek Euroopa Liidu jäätmealastelt õigusaktidelt toodetele kohalduvatele õigusaktidele.⁴¹

Jäätmeid ning tooteid ja kemikaale reguleeritakse Euroopa Liidu õigusaktides rangelt eraldi. Jäätmed alluvad jäätmete raamdirektiivile ning materjalid, mida ei peeta jäätmeteks, on reguleeritud horisontaalselt kohalduvate kemikaale, aineid ja segusid käsitlevate õigusaktidega nagu määrus (EÜ) nr 1907/2006⁴² (edaspidi *REACH määrus*) ning määrus (EÜ) nr 1272/2008 (edaspidi *CLP määrus*)⁴³. Toodete suhtes, mis sisaldavad eelnimetatud määrustes nimetatud kemikaale ja aineid, kehtivad mitmesugused sektoripõhised eeskirjad. Selline regulatsioonide eraldatus loob selge erinevuse jäätmete ja toodete maailma vahel.⁴⁴

Jäätmete definitsioon on Euroopa Liidus olemas olnud alates esimest jäätmete raamdirektiivi versioonist aastast 1975. Aja jooksul ei ole jäätmete mõiste oluliselt muutunud, selle peamine olemus „äraviskamise“ kontseptsiooni näol on püsinud muutumatuna alates 1991. a versioonist.⁴⁵ 2008. a jäätmete raamdirektiivi versioon pidi looma selgust jäätmemõistesse, kuid erialakirjanduses on avaldatud arvamust, et ehkki 2008. a muutmise käigus lisati tõepoolest

⁴⁰ Relve, K. *Op cit*, lk 532.

⁴¹ De Römph, T. J. (viide 7), lk 244.

⁴² 18. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, 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.

⁴³ 16. detsembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006.

⁴⁴ Alaranta, A., Turunen, T. How to Reach a Safe Circular Economy? – Perspectives on Reconciling the Waste, Product and Chemicals Regulation – *Journal of Environmental Law*, 2021, 22, 116-117.

⁴⁵ De Römph, T. J. (viide 7), lk 50.

mõningast täpsustust, mis ei ole jäätmed, jäi jäätmete enda mõiste siiski muutumatuks.⁴⁶ Mõiste põhineb äraviskamise toimingul, mitte aga materjali väärtusel, millele enamikes teistes piirkondades jäätmete määratlus tugineb. Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et Euroopa Liit on sellise lähenemisega loonud selge tee jäätmepõhisesse regulatsiooni, kuid mitte väljapääsu sellest.⁴⁷ Tuleb nõustuda, et jäätmete definitsioon on jäänud suures osas muutumatuks ning kuna ära visatakse igasuguseid asju ja esemeid, hõlmab äraviskamise toimingu kaudu jäätmete defineerimine suurel hulgal ka sellist materjali, mis omab jätkuvalt majanduslikku väärtust. Tuleb aga tunnistada, et Euroopa Liidu seadusandja on leidnud tee ka selliste materjalide jäätmerežiimist väljumise hõlbustamiseks. Selleks on kehtestatud jäätmete raamdirektiivis kõrvalsaaduste ja jäätmete lakkamise sätteid. Viimast käsitletakse peatükis 3.

Jäätmete raamdirektiivi artikkel 3 punkt 1 defineerib jäätmed kui mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama. Eesti õiguses sätestab jäätmete legaaldefinitsiooni JäätS § 2 lg 1, mille kohaselt on jäätmed mis tahes vallasasi või kinnistatud laev, mille valdaja on ära visanud, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema. Seega sõltub aine või materjali staatus sellest, kas selle tootja või valdaja selle reaalselt ära viskab, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema. Termin „ära viskama“ tähendus on abstraktne, seda pole direktiivis defineeritud, mistõttu jätab ka jäätmete mõiste tõlgendustele ruumi. Eestis on äraviskamise mõistet selgitatud JäätS § 2 lg-s 2, mille sõnastamisel on lähtutud Euroopa Kohtu praktikast.⁴⁸ Selle kohaselt tähendab äraviskamine vallasasja kasutuselt kõrvaldamist, loobumist selle kasutusele võtmisest või kasutuseta hoidmist, kui selle kasutusele võtmine ei ole tehniliselt võimalik, majanduslikest või keskkonnakaitselistest asjaoludest tulenevalt mõistlik. Seda täiendust on erialakirjanduses tunnustatud kui vajalikku selgitust, mis näitab, et jäätmemõiste alt ei saa automaatselt välistada asju, mida valdaja hinnangul põhimõtteliselt kasutada saab, ilma et arvestataks tegeliku kasutuse tõenäosust tulevikus.⁴⁹ Erinevuseks on mõiste „vallasasi“ kasutamine jäätmeseaduses. Direktiivis on kasutatud väljendit „aine või asi“. Jäätmeseaduse koostamisel leiti, et pole võimalik olukord, kus jäätmeteks tuleks lugeda aine, mis samal ajal ei ole asi asjaõiguseaduse mõttes. Samuti arvati esialgu, et kinnisasju pole võimalik jäätmeteks lugeda, kuid kuna praktikas osutus otstarbekaks hõlmata jäätmete mõistega ka teatud kinnisasjad, nagu kinnistatud laevad, täiendati ka jäätmete definitsiooni vastavalt.⁵⁰

⁴⁶ Brown, V. *Op cit*, lk 41.

⁴⁷ Johansson, N., Forsgren, C. *Op cit*, 155.

⁴⁸ RKKKo 3-1-1-94-16, p 9.

⁴⁹ Relve, K. *Op cit*, lk 543.

⁵⁰ *Ibidem*, lk 539.

Euroopa Komisjoni jäätmeid käsitlevate põhisätete tõlgendamise suunises (edaspidi *Euroopa Komisjoni suunis*)⁵¹ on toodud mõned näited nende kolme „äraviskamise“ alternatiivi kohta. Esiteks on ilmselgelt tegemist jäätmetega, kui aine või materjal visatakse prügikasti või antakse näiteks üle jäätmete esmasele vastuvõtjale. Teiseks annab äraviskamise kavatsusest tunnistust see, kui aine või materjal saadetakse väljapoole esialgset tegevuskohta asjakohaseks kõrvaldamiseks või taaskasutamiseks või kui mingit materjali on ladustatud määramatu aja jooksul, eesmärgiga seda ehk kunagi taaskasutada.⁵² Kui mõne aine või materjali äraviskamise kohustus tuleneb seadusest või ka nt lepingust, siis loetakse need jäätmeteks. Euroopa Komisjoni suunises mainitakse selliste näidetena keelatud pestitsiide ja suure PCB sisaldusega õlisid. Seega kolmandat äraviskamise alternatiivi on võimalik sisustada kehtivas õiguses sisalduvate kohustus- ja keelunormide kaudu.⁵³

Paljude igapäevaste olukordade puhul pole raske hinnata jäätmevaldaja tegevust kui ainete või materjalide äraviskamist, kas siis tema konkreetse tegevuse, kavatsuse või kohustuse kaudu ning seega on ka nende ainete või esemete klassifitseerimine jäätmeteks lihtne ülesanne.⁵⁴ Samas esineb olukordi, kus teatud asjaolude esinemisel ei ole see ilmselge ning jääb üles kahtlus, kas tegemist ikka on jäätmetega. Näiteks võib keeruline olla tõendada äraviskamise kavatsust. Selle kohta on Euroopa Kohus leidnud, et seda saab tuvastada jäätmevaldaja tegevuse kaudu, pidades seejuures silmas jäätmete raamdirektiivi eesmärke ja teadaolevaid faktilisi asjaolusid. Seega on sellisel juhul tegemist objektiivse testiga.⁵⁵ Eelnevast tuleneb, et otsustamisel, kas asi on ära visatud või mitte, ei saa tugineda üksnes jäätmevaldaja subjektiivsele arvamusele. Vastasel juhul oleks jäätmekäitlusnõuetest kõrvalehiilimine väga lihtne. Mõistele on vaja anda võimalikult objektiivne sisu.⁵⁶

Euroopa Kohus on oma otsuste kaudu korduvalt selgitanud ja täpsustanud jäätmemõiste määratlust ning sisustanud ka terminit „ära viskama“. Kohus on siiski vältinud abstraktset arutelu mõiste tähenduse üle ning eelistanud sisustada terminit konkreetsete kaasuste asjaolude pinnalt.⁵⁷ Varastes kohtuotsustes selgitas kohus, et jäätmete mõiste võib hõlmata ka neid aineid

⁵¹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste. DG Environment of the European Commission 2012.

⁵² *Ibidem*, lk 11-12.

⁵³ RKKKo 3-1-1-94-16, p 11.

⁵⁴ Laborde, I. Waste Management Law: A European Perspective. – Natural Resources & Environment, 2004, 19(1), lk 74.

⁵⁵ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 11.

⁵⁶ Relve, K. *Op cit*, lk 533.

⁵⁷ *Ibidem*, lk 533-534.

või esemeid, millel on endiselt majanduslik väärtus ja mida saaks taaskasutada, ning lisas, et liikmesriigi õigusaktid, mille kohaselt jäätmed ei hõlma aineid või esemeid, mida on võimalik taaskasutada, ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.⁵⁸ Kohtuasjas *Inter-Environment Wallonie* otsustas kohus, et ainet ei saa välistada jäätme mõiste alt ainuüksi asjaolu tõttu, et see moodustab otseselt või kaudselt tööstusliku tootmisprotsessi lahutamatu osa.⁵⁹ Seega asus kohus seisukohale, et ka tootmisjääke või kõrvaltooteid ei saa automaatselt välistada jäätmete definitsiooni alt isegi kui neid taaskasutatakse otseselt või kaudselt osana tööstustootmisest. Riigikohus on samuti selgelt välja öelnud, et kuna ka väärtuslikud ja kasutatavad äravisatud asjad võivad nende käitlemisnõuete rikkumisel põhjustada kasutamiskõlbmatute asjadega võrreldava ohu keskkonnale, ei ole kasutamiskõlblike äravisatud asjade välistamine jäätmeseaduse kohaldamisalast kooskõlas jäätmeseaduse eesmärgiga vältida jäätmetest tulenevat tervise- ja keskkonnaohtu.⁶⁰

Üheks olulisemaks kohtuasjaks jäätmete mõiste selgitamisel peetakse 2000. a *ARCO Chemie* kohtuasja, kus kohus selgitas, et aine võidakse jäätmena ära visata isegi siis, kui seda saaks keskkonnasäästlikul viisil taaskasutada. Euroopa Kohus rõhutas selles kohtuasjas termini „ära viskama“ laia tähendust, st see ei hõlma mitte ainult kõrvaldamistoimingut, vaid ka taaskasutamist. Teisisõnu, juba kavatsus midagi taaskasutada, sh ringlusse võtta, viitab iseenesest äraviskamisele.⁶¹ Aineid või esemeid, mis on mõeldud taaskasutamiseks, on samuti algselt kõrvale heidetud, mistõttu võivad ka need olla jäätmed. *ARCO Chemie* lahendis määratles kohus selgelt jäätme definitsiooni lähtekoha. Kohus juhtis tähelepanu asjaolule, et jäätmedirektiivi preambuli kohaselt on direktiivi oluline eesmärk kaitsta tervist ja keskkonda jäätmetest lähtuva ohu eest. Sellest tulenevalt rõhutas kohus, et jäätmete mõistet ei saa tõlgendada kitsendavalt.⁶² Siiski rõhutas kohus samas otsuses ka seda, et ehkki termin „äraviskamine“ seostub jäätmekäitlustoimingutega (nii kõrvaldamise kui taaskasutamise), ei tähenda see siiski, et iga aine, mis läbib jäätmekäitlustoimingu, on automaatselt jääde.⁶³ Seda, kas ka tegelikult on tegemist jäätmetega, tuleb otsustada kõigi asjaolude valguses, pidades

⁵⁸ EKo liidetud asjades C-206/88 ja C-207/88, *Kriminaalasjades, milles süüdistatavad on G. Vessoso ja G. Zanetti*, ECLI:EU:C:1990:145, p 9; EKo C-359/88, *Kriminaalasjas, milles süüdistatav on E. Zanetti jt*, ECLI:EU:C:1990:148, p 13; EKo liidetud asjades C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Kriminaalasjades, milles süüdistatavad on Euro Tombesi ja Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi jt (C-342/94) ning Anselmo Savini (C-224/95)*, ECLI:EU:C:1997:314, p 47.

⁵⁹ EKo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628, p 34.

⁶⁰ RKKKo 3-1-1-94-16, p 13.

⁶¹ EKo liidetud asjades C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) ja Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ ja Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen versus Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97)*, ECLI:EU:C:2000:318, p 69.

⁶² Relve, K. *Op cit*, lk 535.

⁶³ C-418/97, *ARCO Chemie*, p 51 ja 82.

seejuures silmas direktiivi eesmärki ning vajadust kaitsta direktiivi tõhusust.⁶⁴ Seda, et jäätmekäitlustoimingu kohaldamine pole piisav tõend jäätmestaatuse kohta, kordas kohus ka kohtuasjas *Palin Granit*.⁶⁵

Jäätmete äraviskamine võib olla tahtlik või mittetahtlik⁶⁶ ja vabatahtlik või sunniviisiline ning võib juhtuda ka ilma valdaja teadmata.⁶⁷ Ühtlasi ei sõltu jäätmestaatus jäätmete ajutise ladustamise asukohast.⁶⁸

Euroopa Kohus on öelnud, et kuna direktiiv ei näe ette ühtki otsustavat kriteeriumi, mille alusel teha kindlaks, kas jäätmevaldaja kavatseb oma valduses oleva aine või eseme ära visata, on liikmesriikidel liiduüleste sätete puudumisel vabadus valida endale sobivad viisid direktiivis määratletud erinevate asjaolude tõendamiseks, tingimusel, et see ei kahjusta Euroopa Liidu õiguse tõhusust.⁶⁹

Nagu näha, on jäätmemõiste, mille põhiorhk on ebamäärase sisuga terminil „ära viskama“, olnud korduvalt õiguslike ja praktiliste probleemide allikaks. Vaatamata kohtupraktikale, mis on jäätmete mõistet üha enam täpsustanud, ei ole jäätmemõiste täpse tähenduse ja õige kohaldamise küsimused sugugi kuhugi kadunud. Jäätmete mõistet pannakse siiani regulaarselt proovile uute tehnoloogiate, ärimudelite ja huvigruppide poolt.⁷⁰ Keskkonnaalases erialakirjanduses on jäätmete mõistet kritiseeritud ning peetud juurprobleemiks kõigis jäätmekäitlusega seonduvates küsimustes. Käesoleva töö autori arvates on aga õiguslikust vaatepunktist pigem hea, et jäätmemõiste määratlus on püsinud ajas võrdlemisi muutumatuna. Seeläbi on tagatud õiguskindlus (ehkki vajaka võib jääda õigusselgusest) ning kuna mõiste täpsem selgitamine on toimunud kohtupraktika ning Euroopa Komisjoni mitmete suuniste kaudu, on toimunud siiski ka areng ning pole kinni jäädud jäätmete mõiste väga laia tõlgendusse. Kui jäätmete legaaldefiniitsiooni muutma hakata, siis olenevalt muudugugi muudatusest, võib see kaasa tuua hoopis rohkem segadust kui selgust. Arvestades

⁶⁴ C-418/97, *ARCO Chemie*, p 69-73.

⁶⁵ EKo C-9/00, *Palin Granit Oy ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, ECLI:EU:C:2002:232, p 27.

⁶⁶ EKo C-252/05, *Regina, Thames Water Utilities Ltd taotlusel versus South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr)*, ECLI:EU:C:2007:276, p 28.

⁶⁷ EKo C-1/03, *Kriminaalasjas, milles süüdistatavad on Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch ja Texaco Belgium SA*, ECLI:EU:C:2004:490, p 46 jj.

⁶⁸ C-9/00, *Palin Granit*, p 28–29.

⁶⁹ EKo C-194/05 *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:806, p 44 (viidatud on järgmistele EKo otsustele: C-418/97, *ARCO Chemie*, p 41; EKo C-457/02, *Kriminaalasjas, milles süüdistatav on Antonio Niselli*, ECLI:EU:C:2004:707, p 34).

⁷⁰ De Römph, T. J. (viide 7), lk 241.

jätmevoogude mitmekesisust, mida jäätmemõiste peab hõlmama, ei saagi olla võimalik sellise definitsiooni sõnastamine, mis detailselt ja selgelt hõlmaks kõike vajalikku ning oleks kergelt ja efektiivselt rakendatav kõigis olukordades. Siinkohal on paslik korrata, et Euroopa Kohus on leidnud, et jäätmete raamdirektiivi peamist eesmärki silmas pidades ei saa jäätmete mõistet tõlgendada kitsendavalt.⁷¹ See omakorda annab tunnistust vajadusest paindlikkuse järele ning arusaamist, et iga juhtum võib vajada erinevat lähenemisviisi.

2013. aasta kohtuasjas *Shell*⁷² tõstus aga küsimus, et ehkki jäätmete mõistet tuleb vaadata laialt, siis kas sellel on siiski ehk teatud piirid. Antud kohtuasjas otsustas kohus, et juhuslikult segunenud praaktooteid, mis ei vasta seetõttu enam müügilepingus ette nähtud spetsifikatsioonile, võib teatud juhul käsitleda mitte jäätmete, vaid toodetena. Kohus rõhutas esialgu uuesti, et seda, kas tegemist on jäätmetega, tuleb kindlaks teha kõiki asjaolusid silmas pidades, seejuures peab arvestama jäätmete raamdirektiivi eesmärki ning jälgima, et ei kahjustata selle tõhusust.⁷³ Kohus kaalus, kas tõsiasi, et kaubasaadeti ei vastanud spetsifikatsioonidele ega olnud seetõttu saajale vajalik, vaid kujutas endast pigem koormat, millest sooviti vabaneda, on tõend jäätmestaatuse kohta. Kuigi antud juhul oli saadeti tõe poolest koormaks kliendile, kellel võis olla kavatsus see ära visata, sai nimetatud saadeti tegelikult ilma töötlemata turustada selles olekus, nagu see oli müüjale tagastamisel. Määrava tähtsusega asjaoluks kujunes see, et kütusetootja Shell võttis kõnealuse saadeti tagasi, kavatsedes seda ümbersegamise teel töödelda ja uuesti turustada. See asjaolu välistas, et Shellil oli kavatsus see „ära visata“. Kohus ütles, et võttes arvesse kohustust tõlgendada mõistet „jätmed“ laialt, tuleb seda argumentatsiooni siiski piirata olukordadega, milles asjassepuutuva asja või aine taaskasutamine ei ole mitte ainult võimalik, vaid täiesti kindel.⁷⁴ Shell oli oma edasimüügi kavatsuses kindel, tegemist polnud vaid pelgalt võimalusega ning see kindlus oli kohtu hinnangul võtmetähtsusega. See on põhjus vähemalt teatud määral kitsendada jäätmete mõistet, mida seni on kohaldatud vaid laialt. *Shell* kaasuse asjaolud ja kohtu põhjendused on olulised ka ringmajanduse vaates. Ettevõtjatel on suurema õiguskindlus, et nende praaktooteid, mis on üldiselt madalama kvaliteediga, saab siiski müüa, uuesti segada ja kasutada, ilma et neid tingimata jäätmeteks liigitaks. Jäätmemääratluse põhimõtteliselt lai tõlgendus ei ole seega nii kaugale venitatud, et see oleks tööstuse jaoks toimimatu ja nurjaks üldkasutatavad eraõiguse

⁷¹ C-418/97, *ARCO Chemie*, p 36 jj; C-252/05, *Regina*, p 28; EKo C-188/07, *Commune de Mesquer versus Total France SA ja Total International Ltd.*, ECLI:EU:C:2008:359, p 39 ja 44.

⁷² EKo liidetud asjades C-241/12 ja C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV ja Belgian Shell NV*, ECLI:EU:C:2013:821.

⁷³ *Ibidem*, p 40.

⁷⁴ *Ibidem*, p 53.

normid, mis on ilmselgelt olulised ka ringmajanduse tõhusaks toimimiseks. Lisaks vähendab see tõlgendus mitte ainult jäätmekäitluse kulusid (nt ladustamine, töötlemine jne), vaid säästab ka loodusressursse, aidates täita sellekohast jäätmete raamdirektiivi eesmärki.⁷⁵

Shell kaasus näitab ilmekalt seda, et jäätmete mõiste tõlgendus areneb pidevalt. Jäätmete raamdirektiivist ning kohtupraktikast tuleneb, et jäätmemõiste sõltub otseselt sellest, mida lugeda „äraviskamiseks“. Mõistet pole direktiivis defineeritud ning kohus on seda sisustanud vaid konkreetsete näidete valguses. Varastes lahendites asus Euroopa Kohus seisukohale, et jäätmete mõiste alt ei saa automaatselt välistada neid aineid või esemeid, millel on endiselt majanduslik väärtus. Autori hinnangul on selline seisukoht mitmekümne aasta tagust jäätmemajandust ja keskkonnakaitse seisukorda arvestades mõistetav. Kui asja pole kellelegi enam vaja, on see koormaks keskkonnale. Olukorras, kus taaskasutamine, eriti ringlussevõtt ei olnud arvestataval tasemel, on arusaadav, et keskkonna ja inimese tervise kaitseks peeti õigeks rangemate kontrollimehhanismide kohaldamist. Jäätmestaatus seda võimaldas: jäätmeid võib käidelda vaid vastava loa alusel ning nende ladestamine toimub kontsentreeritult ja kontrollitult. Seevastu tänapäeval, mil jäätmete taaskasutamiseks on rohkem nii võimalusi kui võimekust, on jäätmete mõiste lai kohaldamisala osutunud komistuskiviks ressursitõhususe eesmärgi saavutamisel. Mis varem vajas rangemat kontrolli, vajaks nüüd pigem lihtsamat regulatsiooni. Jäätmeid on hakatud käsitlema ressursina ning selline lähenemine on autori hinnangul hakanud paistma välja ka Euroopa Kohtu praktikast. Seejuures tuleb siiski jätkuvalt arvestada kohtu suunisega kohaldada jäätmete definitsiooni iga üksikjuhtumi puhul eraldi, lähtudes kõigist faktilistest asjaoludest ja pidades sealjuures silmas jäätmete raamdirektiivi eesmärgi, sh vajadust kaitsta inimese tervist ning keskkonda.

⁷⁵ De Rõmph, T. J. (viide 7), lk 230-231.

2. JÄÄTMETE TAASKASUTAMINE

2.1. Taaskasutamise tingimused

Euroopa Liidu jäätmealastes õigusaktide käsitletakse kõiki jäätmekäitlustoiminguid kas taaskasutamistoimingute või kõrvaldamistoimingutega. Kummalegi rakendub väga erinev õigusraamistik, mistõttu on oluline neil vahet teha. Jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punkt 19 defineerib jäätmete kõrvaldamise taaskasutamise kaudu, sätestades, et kõrvaldamine on mis tahes toiming, mis ei ole taaskasutamine, isegi kui toimingul on teisene tagajärg ainete või energia taasväärtustamise näol.⁷⁶ Tulenevalt käesoleva töö teemast kõrvaldamine eraldi põhjalikumat käsitlemist ei leia, kuid taaskasutamise mõiste piiritlemisel on mõningane käsitlus siiski vajalik. Euroopa Kohus on sõnaselgelt öelnud, et ükski jäätmekäitlustoiming ei saa olla samaaegselt taaskasutamine ja kõrvaldamine.⁷⁷ Peamine erinevus nende kahe toimingu vahel seisneb sellest, et taaskasutamistoimingutes on jäätmetel vajalik eesmärk ning nad täidavad kasulikku funktsiooni, samas kõrvaldamistoimingutes ei ole jäätmetel mingit kasulikku funktsiooni.

Jäätmete raamdirektiivi artiklis 14 on sätestatud, et kooskõlas saastaja maksab põhimõttega peab jäätmekäitlusega seotud kulud kandma tekitaja või valdaja. Eestis sätestab keskkonnatasude seadus⁷⁸ (edaspidi *KeTS*) keskkonna kasutusõiguse hinnad ning KeTS § 3 lg 2 p 7 kohaselt on üheks keskkonnakasutuse viisiks ka jäätmete kõrvaldamine ladestamise teel prügilasse või muude toimingute abil, mille tulemuseks on jäätmete keskkonda viimine. Jäätmete ladestamisel tuleb maksta saastetasu, mille eesmärk KeTS § 4 lg 1 kohaselt on vältida saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Seega on jäätmete kõrvaldamise saastetasud mõeldud esmajoones motiveerima jäätmetekke vähendamist ja taaskasutamist. Selleks püütakse mõjutada jäätmetekitajaid kõrgemate ladestamistasudega, näitamaks, et jäätmete ladestamine ei ole odav ja et otstarbekam on kasutada teisi jäätmekäitlusviise. Tulenevalt eeltoodust on jäätmete kõrvaldamine kulukas ning jäätmekäitleja jaoks on oluline teha vahet jäätmete kõrvaldamisel ja taaskasutamisel.

⁷⁶ Direktiivi lisas I on esitatud kõrvaldamistoimingute mitteammendav loetelu.

⁷⁷ EKo C-6/00, *Abfall Service AG (ASA) versus Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, ECLI:EU:C:2002:121, p 63.

⁷⁸ Keskkonnatasude seadus. – RT I, 10.07.2020, 50.

Taaskasutamise mõiste, mis põhineb Euroopa Kohtu lahenditel, eeskätt *Abfall Service AG* lahendil⁷⁹ ning kohtujurist Jacobs'i arvamusel kohtuasjades *Euro Tombesi*⁸⁰ ning *Inter-Environment Wallonie*⁸¹, on esitatud jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punktis 15: taaskasutamine on 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.⁸² Eesti õiguses on jäätmete taaskasutamine defineeritud JäätS § 15 lg-s 1 ning see ei erine oluliselt jäätmete raamdirektiivi mõistest, põhinedes samamoodi teiste materjalide asendamisel kasuliku otstarbe täitmiseks.

Taaskasutamise definitsiooni esimesest poolest jääb silma kaks olulist eeldust, mis väljenduvad kokkupõimitult: jäätmeid peab kasutama kasulikul otstarbel ja jäätmed peavad asendama teisi materjale. Seega on taaskasutamistoimingu esimeseks oluliseks eelduseks asjaolu, et jäätmetele antakse kasulik funktsioon. See eeldus on taaskasutamise nõ olemuslik tingimus, kuna ainult jäätmete otstarbekat kasutamist saabki üldse taaskasutamisenä tunnustada.⁸³ Iseenesest võivad olla paljud kasutamiseesmärgid otstarbekad, kuid siinkohal on oluline teine eeldus: kasulik otstarve peab väljenduma primaarsete ressursside asendamises, mida oleks selle funktsiooni täitmiseks muidu tulnud kasutada, ning seekaudu on võimalik säästa loodusvarasid. Seda tuntakse asenduspõhimõttena ning seda väljendas Euroopa Kohus esmakordselt kohtuasjas *Abfall Service AG*.⁸⁴ Seega saab nende kahe eelduse koostoimest teha järelduse, et jäätmete taaskasutamise peamine eesmärk on loodusvarade säästmine. Ka Eestis on esimese astme kohus öelnud, et nii jäätmeseadusest kui ka Euroopa Liidu vastavatest õigusaktidest ja Euroopa Kohtu praktikast järeldub selgelt, et teiste materjalide asendamise näol on tegemist ühe olulisema kriteeriumiga hindamisel, kas konkreetne tegevus vastab taaskasutamise mõistele.⁸⁵

Taaskasutamise definitsiooni lauseosa „muidu oleks sellel otstarbel kasutatud“ viitab kohtu hinnangul selgelt kriteeriumile, et kavandatav toimingu tegemine peab ka ilma jäätmeteta vähemalt tõenäoline olema. Olukorras, kus ilma jäätmeteta tegevust ei tehtaks või see oleks

⁷⁹ C-6/00, *Abfall Service AG*.

⁸⁰ EK C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Kriminaalajades, milles süüdistatavad on Euro Tombesi ja Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi jt (C-342/94) ning Anselmo Savini (C-224/95)*, ECLI:EU:C:1996:399, kohtujurist Jacobs'i ettepanek.

⁸¹ EK C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:216, kohtujurist Jacobs'i ettepanek.

⁸² Direktiivi lisas II on esitatud taaskasutamistoimingute mitteammendav loetelu.

⁸³ EK C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:292, kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 54.

⁸⁴ C-6/00, *Abfall Service AG*, p 69.

⁸⁵ TlnHKo 3-21-1270, p 18.

asjaoludest tingituna äärmiselt ebatõenäoline, ei saa olla ka selleks otstarbeks muidu kasutatavat, kuid jäätmetega asendatavat materjali. Kohus lisas, et kui iga jäätmetega seotud tegevust, mida potentsiaalselt saaks küll teha ka teiste (s.o jäätmeiks mitteolevate) materjalidega, kuid mida asjaoludest tulenevalt ei ole mõistlik ega otstarbekas ilma jäätmeteta teha, pidada taaskasutamiseks, muutuks nii JäätS § 15 kui ka jäätmete raamdirektiivi vastavad sätted sisutuks.⁸⁶ Näiteks antud juhul ei pidanud kohus eluliselt usutavaks, et kaebaja kasutaks karjääri täitmiseks maa-ala taastamise eesmärgil liiva või kruusa, kuna selle materjali hankimine (ostuhind, transport, laadimine) on majanduslikult ebamõistlikult kulukas, arvestades tegevusest saadavat kasu. Seega, ehkki eesmärk taastada kaevandatud ala võib olla kasulik ja kooskõlas taaskasutamise ühe eeldusega, tuleb lisaks hinnata ka teist eeldust ehk kas täidetakse ka asendupõhimõtet. Kuivõrd vaidlusalusel juhtumil see täidetud polnud, käsitleti kaebaja tegevust mitte jäätmete taaskasutamise, vaid kõrvaldamisena. Seega saab tegevust pidada taaskasutamiseks üksnes juhul, kui tegemist on tõepoolest materjalide asendamisega.

Samuti juhul, kui tooraine sääst on üksnes kõrvaltulemus sellise tegevuse puhul, mille põhieesmärk on jäätmete kõrvaldamine, ei saa seda tegevust liigitada jäätmete taaskasutamiseks. Näiteks kui kõrvaldamise eesmärgil põletatakse jäätmeid ning selle tulemusel tekkivat soojust taaskasutatakse, on see siiski vaid kõrvaldamise kui põhieesmärgi kõrvalmõju ega mõjuta selle toiminguga kvalifitseerimist kõrvaldamiseks.⁸⁷ Taaskasutamiseks käsitletakse vaid energiaefektiivset jäätmete põletamist ning sellest on täpsemalt juttu peatükis 2.2.3.1. Teiste materjalide asendamise tingimus võetigi kasutusele selleks, et välistada taaskasutustoimingute väärkasutust ja fiktiivset taaskasutust.⁸⁸ Eeltoodust võib järeldada, et ehkki jäätmete kasutamine teatud eesmärkidel võib esmapilgul olla näiliselt kasulik ja positiivsete mõjudega, peab selle tegevuse taaskasutamiseks kvalifitseerimiseks olema kindlalt tõendatud, et see tegevus oleks läbiviidav ka ilma jäätmeteta. Nagu eelpool mainitud, siis taaskasutamise toiminguga põhieesmärk on loodusvarade säästmine ning see toimub vaid juhul, kui nende kasutamine mingis tegevuses oleks kindel. Vastasel juhul viitab see, et tegevuse peamiseks eesmärgiks võib olla hoopis jäätmete kõrvaldamine ilma keskkonnatasu maksmata ja tulu teenimine jäätmete vastuvõtmisest.

Definitsiooni sõnastuse kohaselt liigitub taaskasutamiseks ka jäätmete ettevalmistamine asendamise funktsiooni täitmiseks. Ettevalmistamisena tuleb siinkohal vaadelda protsesse,

⁸⁶ TlnHKo 3-21-1270, p 21.

⁸⁷ EKo C-458/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Luksemburgi Suurhertsogiriik*, ECLI:EU:C:2003:94, p 43.

⁸⁸ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 31.

mille raames töödeldakse jäätmeid nii, et neil ei oleks enam jäätmetele omaseid riske ja et need oleksid valmis asendama primaarseid materjale. See tähendab, et taaskasutustoiming lõppeb sel hetkel, kui edasiseks kasutamiseks mõeldud materjal on kättesaadav.⁸⁹ Ettevalmistavateks toiminguteks võivad olla nii nende füüsikalise-keemiline ja bioloogiline töötlemine kui ka näiteks sortimine või teatud komponentide, ainete või segude eraldamine. Eeltötluse tulemusena saadakse jäätmed, ühendid või segud, mida taaskasutatakse. Näiteks autorehvidest tehtud kummipurust uute kummitoodete valmistamisele eelneb ettevalmistava toiminguna rehvide purustamine viisil, kus eraldatakse tekstiil, metall ja kumm. Ka õliseguse vee puhastamine flotatsioonimeetodil, kui põhisaaduseks on õlifraktsioon, mida järgnevalt taaskasutatakse, on taaskasutamiseks ettevalmistav toiming.⁹⁰ Eeltötlustoimingud ei paigutu konkreetset mitte ühelegi jäätmehierarhia tasandile, tegemist on lihtsalt erinevate taaskasutamistoimingute eeltegevustega.⁹¹ Kuna alati pole võimalik jäätmetele omaseid riske kõrvaldada ühe toiminguga, saab järeldada, et taaskasutamine võib toimuda ka mitmes etapis.⁹² Ehkki taaskasutamine võib toimuda mitmes järjestikus etapis, saab jäätmed taaskasutatuks lugeda alles peale viimase etapi lõppemist.⁹³

Taaskasutuse mõiste määratluse kohaselt võib toimuda teiste materjalide asendamine kasuliku funktsiooni täitmiseks kas tootmises või „majanduses laiemalt“. Viimase eesmärk on võimaldada käsitleda jäätmete energiaefektiivset põletamist taaskasutamistoiminguna.⁹⁴ Taaskasutamisenä tunnistatakse vaid kasulikke jäätmekäitlustoiminguid. Jäätmete põletamise puhul paljudel juhtudel ei asenda jäätmed ise kütuseid, nagu maagaas, kivisüsi või Eestis nt põlevkivi, vaid neid kasutatakse teistsugustes põletusahjudes energia tootmiseks. Majanduses laiemalt on neil jäätmetel kasulik otstarve energia tootmisel ja primaarsete kütuste vajaduse vähendamisel, ehkki need ei pruugi elektri jaamas tingimata primaarseid kütuseid asendada. Rusikareegel on, et jäätmed peavad täitma kasulikku otstarvet, mida muidu täidaks esmane tooraine, st taaskasutustoimingud peavad igal juhul vähendama vajadust esmase tooraine järele.⁹⁵

⁸⁹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 31.

⁹⁰ Jäätme loomise tootmise juhend. Keskkonnaamet, 2019. – <https://keskkonnaamet.ee/jaatmevaldkonna-keskkonnaluba> (04.04.2022), lk 45-46.

⁹¹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 33.

⁹² EK liidetud asjades C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) ja Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ ja Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen versus Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97)*, ECLI:EU:C:1999:286, kohtujurist Alber'i ettepanek.

⁹³ Crowhurst, G., Lee, R. Waste Recovery: Salvaging Some Meaning from Waste Definitions. – *European Environmental Law Review*, 2007, 16(3), lk 75.

⁹⁴ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 31.

⁹⁵ Turunen, T. (viide 11), lk 59.

Teine näide jäätmepõhisest materjalist, mis ei asenda otseselt ühtki looduslikku toorainet, on kompost. Komposti saab kasutada väetisena ja kasvusubstraadina. Samas pole enamik primaarsetest toorainetest toodetud väetistest ega kasvusubstraatidest kompostiga sarnased ning seetõttu ei saa öelda, et kompost neid otseselt asendaks. Väetisena allub kompost samale regulatiivsele raamistikule nagu teised väetised, kuid samas ei saa seda pidada otseseks asendajaks aine füüsikalise ja keemilise koostise erinevuse tõttu. Selles kontekstis on mõistetav, et asendamise tingimus ei saa olla nii range nagu otsene asendamine.⁹⁶ Seega tuleb asenduspõhimõtet käsitleda mitte kitsendavalt, arvestades vaid koostispõhist sarnasust, vaid lähtudes jäätmete kasuliku funktsiooni eesmärgist laiemalt. Kui jäätmete põletamine või komposti kasutamine aitab vähendada teiste samal eesmärgil kasutatavate looduslike toorainete kasutamist, on asendamise tingimus täidetud.

Ühtne künnis või täpsusaste tõendamisel, milline jäätmekäitlustoiming kvalifitseerub taaskasutustoiminguks, puudub. Näiteks võivad mõned jäätmed lakata olemast jäätmed peale nii lihtsalt taaskasutamistoimingut nagu visuaalne vaatlus. Ka jäätmete raamdirektiivi preambuli põhjenduspunktis 22 on öeldud, et selleks, et teatavad jäätmed lakkaksid olemast jäätmed, võib rakendada näiteks nii lihtsat taaskasutamistoimingut nagu jäätmete kontrollimine, et teha kindlaks, kas need vastavad asjakohastele kriteeriumidele. Näiteks ehitus- ja lammutusjäätmete puhul võib tegemist olla materjaliga, mis on pärast esmast visuaalset vaatlust koheselt valmis uuesti kasutamiseks. Visuaalse vaatluse käigus kontrollitakse, kas nt telliskivi või puittala on puhas, ilma pragude ja mõradeta ning ilma puudusteta materjali on võimalik uuesti müüa kaubana.

Lisaks kasuliku otstarbe ja teiste materjalide asendamise tingimustele tuleneb jäätmete raamdirektiivi artiklist 10 jäätmete taaskasutamisele veel lisaeldusi. Jäätmeid tuleb käidelda, sh taaskasutada vastavalt jäätmehierarhiale ja viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda. Sellist tegevust ei saa liigitada taaskasutamistoiminguks, kui see toob kaasa keskkonda rohkem kahjustavad mõjud kui muude materjalide kasutamine.⁹⁷ Seega saab taaskasutamistoimingu lugeda lõppenuks sel hetkel, kui materjalil ei ole enam jäätmetega seotud riske ning see on kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artiklis 13 esitatud inimese tervise

⁹⁶ Turunen, T. (viide 11), lk 60.

⁹⁷ EKo C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:606, p 48.

ja keskkonna kaitse nõuetega.⁹⁸ Selline lähenemine on ühtlasi kooskõlas ka ringmajanduse kontseptsiooniga.

Taaskasutamine on laiem koondnimetus ning hõlmab endas jäätmehierarhia kolm keskmi taset: korduskasutuseks ettevalmistamist, ringlussevõttu ja muud taaskasutust. Tegemist on sisuliselt erinevate tegevustega ning järgnevalt vaadataksegi lähemalt neid kolme taaskasutamise alaliiki, nende üksteisest piiritlemist ja eristamist.

2.2. Taaskasutamise alaliigid

2.2.1. Korduskasutuseks ettevalmistamine

Teine jäätmehierarhia aste ning esimene taaskasutamise alaliik on korduskasutuseks ettevalmistamine, mis jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punktis 16 on defineeritud kui kontrolliv, puhastav või parandav taaskasutamistoiming, millega jäätmeteks muutunud tooteid või tootekomponente valmistatakse kasutamiseks ette selliselt, et neid korduskasutatakse ilma mis tahes muu eeltötluseta. Eestis on korduskasutuseks ettevalmistamise mõiste üle võetud JäätS § 15 lg-ga 3 ega erine oma sisult direktiivis esitatud definitsioonist, kuid teatud sõnastuslik erinevus siiski on. Nimelt eristatakse Eesti õiguses taaskasutamistoiminguid ja taaskasutamismooduseid. Korduskasutuseks ettevalmistamine on Eesti õiguses taaskasutamismoodus. JäätS § 15 lg 7 kohaselt erineb taaskasutamismoodus taaskasutamistoimingust selle poolest, et see võib hõlmata üht või mitut taaskasutamistoimingut. Jäätmete raamdirektiiv taaskasutamismooduse mõistet ei sisalda. Autori hinnangul ei aita selline eristamine niigi võrdlemisi keerulist taaskasutamise süsteemi selgemaks muuta. Näiteks käsitleti varasemalt ka ringlussevõttu taaskasutamismoodusena, kuid käesolevaks ajaks on see muudetud taaskasutamistoiminguks. Seega ringlussevõtt ei saa hõlmata mitut taaskasutamistoimingut, kuna see ise ongi toiming. Kuna selline taaskasutamistoimingute ja -mooduste eristamine ei muuda taaskasutamise alaliikide tähendust sisuliselt ning mõistete paljususe analüüs väljub magistritöö teemast, võtab autor eelduseks, et taaskasutamise alaliikide puhul on igal juhul tegemist taaskasutamistoimingutega, mis on kooskõlas ka jäätmete raamdirektiivi käsitlusega.

Korduskasutus tähendab seega toodete taaskasutust samal eesmärgil, milleks neid valmistati. Erinevus korduskasutuse ja korduskasutuseks ettevalmistamise vahel seisneb selles, et

⁹⁸ Turunen, T. (viide 11), lk 57.

korduskasutuseks ettevalmistamise puhul on asjad muutunud vahepeal jäätmeteks, kuna nad on ära visatud ning vajavad enne korduskasutust kontrollimist, puhastamist või parandamist. Kui keegi annab või müüb oma riideeseme edasi kellelegi teisele selle eesmärgipäraseks kasutamiseks, siis tegemist on korduskasutamisega (isegi, kui see riideese vajab mõningast parandamist) ning riideese pole jäätmeks muutunud, kuna see pole ära visatud.⁹⁹

Seega tähendab korduskasutamiseks ettevalmistamine põhimõtteliselt seda, et jäätmed tagastatakse toote staatusesse pärast seda, kui neid on minimaalselt töödeldud. Seda võib tõlgendada üpris laialt ning nagu ka eelpool mainitud, võib taaskasutamistoiminguna piisata ka lihtsalt jäätmete kontrollimisest, et teha kindlaks, kas need vastavad asjakohastele kriteeriumidele. Näiteks klaaspurkide või ehituskivide mehaaniline puhastamine on korduskasutuseks ettevalmistamine, mis võimaldab materjalid uuesti kaubastada. Asendatavuse nõue on selgelt täidetud, kuna korduskasutamine tähendab, et tooteid või komponente, mis ei ole jäätmed, kasutatakse uuesti sel otstarbel, milleks nad on loodud.

Eeltoodust tuleneb, et korduskasutuseks ettevalmistamise puhul on tegemist ühe võimalusega jäätmete jäätmerežiimist väljumiseks. Jäätmete tooteks muutmisega tekib alati ka küsimus, kuidas tõendada, et tegemist pole enam jäätmete, vaid toodetega. Tõendamisest räägitakse rohkem seoses ringlussevõtiga, mille raames töötatakse jäätmed ümber teistustusteks aineteks või materjalideks (vt peatükk 2.2.2.), kuid sama küsimus on ka korduskasutuseks ettevalmistamise puhul. Korduskasutuseks ettevalmistamise puhul, kus ära visatud toote puhul selle füüsikalisi-keemilisi omadusi ei muudeta ja korduskasutusse läheb seesama esialgne toode, võib tunduda küsimus tõendamise kohta esmapilgul üleliigne. Kui korduskasutusse läheb puhastatud kampsun või parandatud jalaga tool, pole tõenäoliselt vaja nende kasutussobivust nt standarditele vastavusega tõendada, isegi kui need olemas oleks. Seevastu parandatud langevarju või peale õnnetust vaid visuaalse vaatlusega kontrollitud laste turvatooli korduskasutamise puhul kõlab teatud tehnilistele tingimustele vastavuse kontrollimine ja tõendamine vajalikuna. Kuna korduskasutuseks ettevalmistamine on osa laiemast ringlussevõtu kontseptsioonist, siis käsitletakse jäätmete tooteks muutumise tõendamist ühiselt järgmises peatükis, mis käsitleb ringlussevõttu.

⁹⁹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 30.

2.2.2. Ringlussevõtt

Ringlussevõtt on jäätmehierarhia kolmas aste ning teine taaskasutamise alaliik. Eelnevalt on magistritöös välja toodud, et Euroopa Liidu jäätme poliitika eesmärk on liikuda tõhusamate taaskasutustoimingute poole, eeskätt ringlussevõtule. Seetõttu on jäätmete ringlussevõtt, sh korduskasutuseks ettevalmistamine üks olulisemaid taaskasutamistoiminguid, kuna erinevalt jäätmete põletamisest ja tagasitaitena kasutamisest võimaldab see pikendada ainete või esemete olemusringi ning seeläbi aidata kaasa materjalide efektiivsemale kasutamisele ja ressursitõhususe edendamisele.

Euroopa Komisjon märkis juba 2003. aastal, et ühenduse õiguses puudub terviklik lähenemine jäätmete ringlussevõtuga seoses ning kuna ringlussevõtu definitsioonil võivad olla praktilised tagajärjed¹⁰⁰, tuleks ühenduse õigusesse integreerida ringlussevõtu üldkasutatav mõiste, tagamaks õiguskindlust ja sidusust jäätmevaldkonna erinevate õigusaktide vahel.¹⁰¹ Ringlussevõtu definitsioon jõudiski 2008. aastal jäätmete raamdirektiivi artiklisse 2 punktina 17, mille kohaselt on ringlussevõtt taaskasutamistoiming, mille käigus jäätmematerjalid töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks kasutamiseks nende esialgsel või mõnel muul eesmärgil. See hõlmab orgaaniliste ainete töötlemist, kuid ei hõlma energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütustena või kaeveõõnete täitmiseks. Eesti õiguses on ringlussevõtt defineeritud JäätS § 15 lg-s 4 ning see ei erine oma sisult jäätmete raamdirektiivi omast: mõlemas välistatakse ringlussevõtuna energiakasutus ja tagasitaitede. Ringlussevõtt koos korduskasutuseks ettevalmistamisega moodustavad laiema ringlussevõtu kontseptsiooni. Kui korduskasutuseks ettevalmistamine eeldab jäätmete minimaalset töötlemist (kontrollimist, puhastamist, parandamist) ning neid ei töötata ümber enne nende korduskasutusse suunamist, siis ringlussevõtu puhul töödeldakse jäätmed uuteks toodeteks või materjalideks (nt plastpakendist tekstiili tootmine). Seega järeldab autor, et osas, mis ei käsitle ringlussevõtuna tulemusel ainult uute toodete ja materjalide teket, on käesolevas peatükis esitatud kohaldatav ka korduskasutuseks ettevalmistamisele.

Ringlussevõtu definitsiooni kohaselt tähendab ringlussevõtt sellist jäätmete töötlemist, mille käigus muudetakse nende füüsikalisi-keemilisi omadusi nii, et saadud materjali oleks võimalik

¹⁰⁰ Komisjon viitas siinkohal kohtuasjale C-444/00, *Mayer Parry*, kus kohus leidis, et kui ringlussevõtu toimingute tulemusel tekib uus materjal või uus toode, millel on sarnased omadused nagu materjalil, millest see toodeti, võib seda uut materjali enam mitte jäätmeteks pidada (p 75), mis omakorda toob kaasa erineva õigusliku regulatsiooni kohaldumise.

¹⁰¹ Euroopa Komisjoni teatis. Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste. – Brussels, 27.5.2003 COM(2003) 301 final, lk 37.

uuesti kasutada, kas siis samal eesmärgil või mõnel muul kasulikul otstarbel.¹⁰² Peatükis 1.3 leidis käsitlemist, et Eestis sisaldab jäätmete mõiste lisaks vallasasjadele ka kinnistatud laeva. Laevad on edukalt ringlussevõetavad. Tänapäeval räägitakse rohkem laevade ringlussevõetust kui utiliseerimisest, kuna enamik laevade lammutamisi toimub ümbertöötlemise teel, st laeva koostisosadeks olevad materjalid ja seadmed suunatakse uuesti ringlusse. Selles protsessis taaskasutatakse praktiliselt kogu laevakere ja suur osas muid laevas leiduvaid seadmeid, materjale ning esemed.¹⁰³

Eeltoodust tulenevalt saab öelda, et ringlussevõtu eesmärgiks on sulgeda konkreetse jäätmematerjali olelusring ning alustada uut. Selleks võetakse asi või ese, mis on ära visatud ja seekaudu jäätmeiks muutunud, ning muudetakse see uuesti tooteks või toormaterjaliks. Selline teguviis toetab jäätmete raamdirektiivi eesmärki liikuda lähemale „jäätmehävitava ühiskonna” poole, kus püütakse vältida jäätmeteket ja kasutatakse jäätmeid ressursina.¹⁰⁴ Ringlussevõtu puhul on asendatavuse nõue selgelt täidetud, kuna ringlussevõtu mõiste iseenesest juba tähendab, et jäätmed töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks kasutamiseks nende esialgsel või mõnel muul eesmärgil.

Ringlussevõtt eristub üldisemast taaskasutamisest seekaudu, et taaskasutamise puhul piisab, kui taaskasutamistoimingu käigus muutub vaid jäätmematerjali olemus või struktuur (nt puidust ehitusjäätmete peenestamine), et neid oleks võimalik kasulikult otstarbel kasutada.¹⁰⁵ Ringlussevõtu, täpsemini materjali ringlussevõtu tulemusena tekib aga uus toode või toormaterjal. Töötlemistoimingule, mille jäätmed ringlussevõtu käigus läbima peavad, ei ole ringlussevõtu enda mõistes kindlaid tingimusi seatud. Ühtlasi on oluline märkida, et ringlussevõtu mõiste ei viita ringlusse võetud materjalide kvaliteedile. Sellest järeldub, et puuduvad õiguslikult siduvad ringlussevõtu kategooriad.¹⁰⁶ Kuni jäätmete füüsilise, keemilise või bioloogilise töötlemise tulemusena tekib aine, materjal või toode, mida esialgsel või muul kasulikult otstarbel kasutada, võib seda nimetada ringlussevõtuks.¹⁰⁷

Ringlussevõtu definitsioonist tuleneb, et selline töötlemine, mille tulemuseks on endiselt jäätmed, mis liiguvad järgmisesse taaskasutamise etappi, ei ole ringlussevõtt, vaid

¹⁰² Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 32.

¹⁰³ Hong Kongi konventsiooni rakendamise mõjuanalüüs. Consolato Del Mare OÜ, 2014. – <https://envir.ee/hong-kongi-rahvusvaheline-laevade-keskkonnasobraliku-umbertootlemise-konventsioon> (04.04.2022), lk 3.

¹⁰⁴ Vt jäätmete raamdirektiivi preambuli põhjenduspunkt 28.

¹⁰⁵ Lee, M. Resources, Recycling and Waste. – Environmental Law Review, 2004, 6(1), lk 50.

¹⁰⁶ De Römph, T. J. (viide 7), lk 245.

¹⁰⁷ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 32.

eeltöötlemine enne edasist taaskasutamist ehk taaskasutamiseks ettevalmistav tegevus, millest oli juttu ka eespool (vt lk 28). Eeltöötlemistoiminguga võib olla tegemist nt demonteerimise, sorteerimise, purustamise, tihendamise, granuleerimise, kuivatamise, segamise puhul, kui nende tulemusena saadud ained või materjalid on endiselt jäätmed. Näiteks jäätmete bioloogiline töötlus, et stabiliseerida jäätmed enne nende kasutamist tagasitaitmisel, tuleb klassifitseerida kui „eeltöötlus“ enne muud taaskasutust ja mitte kui ringlussevõtt.¹⁰⁸

Eeltoodust järeldeb, et ringlussevõtt on lõppenud ehk jäätmed on ringlusse võetud siis, kui jäätmete töötlemise tulemusena saadud materjal, aine või ese ei ole enam eristatav algsest puhtast looduslikust toorainest toodetust. Sellisel juhul tundub, et pole enam põhjust rääkida sellisest materjalist kui jäätmest ning üldise reegli kohaselt väljuvadki ringlussevõtu tulemusena jäätmed jäätmerežiimist ning liigituvad hoopis toodeteks või toormaterjalideks. Toodetele kohaldub teistsugune õiguslik regulatsioon kui jäätmetele ning eelkõige tuleb tõendada, et tooted on ohutud inimese tervisele ja keskkonnale. Sama kehtib ka jäätmete töötlemise tulemusel saadud toodete, ainete ja materjalide kohta. Toote nõuetele vastavuse seaduse¹⁰⁹ (edaspidi *TNVS*) § 5 lg 1 kohaselt ei või toodet, mis pole ohutu, turule lasta ega kasutusele võtta. Toote ohutust saab tõendada eelkõige toote vastavusega vastava õigusakti nõuetele või vastava standardi nõuetele. *TNVS* § 6 lg sätestab veel lisaks võimalusi toote ohutuse eeldamisel, muuhulgas näiteks konkreetse tööstusharu toote ohutuse hea tava reegleid jälgides või teaduse ja tehnika hetkeseisu kajastavate vastavate uuringute või analüüside alusel. Tehnilised normid ja standardid põhinevad uuringutel ja kogemustel, mis välistavad ohu, et toode sisaldab ohtlikke aineid sellisel määral, et see on ohtlik keskkonnale või inimese tervisele.¹¹⁰

Ringlussevõtuks, sh jäätmete korduskasutuseks ettevalmistamiseks tuleb taotleda Keskkonnaametilt keskkonnaluba või registreerida end jäätmekäitlejaks ning loamenetluse raames määratletakse ka konkreetne taaskasutamistoiming. Selleks tuleb iga juhtumi puhul eraldi vaadelda seda protsessi tõestavaid dokumente ja protsessi tulemusena saadud materjali.¹¹¹ Tõenduseks võib esitada asjakohase tootestandardi või teatud õigusakti tingimustele vastamist tõendavad analüüsid ja muud tõendamisdokumendid, mis on nõutud

¹⁰⁸ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 33.

¹⁰⁹ Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT I, 22.10.2021, 12.

¹¹⁰ Keskkonnaministeerium. Millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed? – <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/jaatmete-lakkamine> (20.12.2021), lk 9.

¹¹¹ *Ibidem*, lk 9.

standardis või õigusaktis, nt tootesertifikaat, toimivusdeklaratsioon, tootmisohjesertifikaat, vms.¹¹²

Ringlussevõtu läbinud jäätmematerjalil pole enam jäätmetele iseloomulikke omadusi, kuid jäätmemõistest tulenevalt ei ole see ainus tingimus, mis välistab jäätme olemise. Nii jäätmete legaaldefiniitsioonist kui kohtupraktikast tuleneb, et isegi täieliku taaskasutamistoimingu puhul ei pruugi kõik jäätmed lakata olemast jäätmed, kui nende valdaja need seejärel näiteks ära viskab.¹¹³ Seega saab taaskasutamistoimingu, sh ringlussevõtu läbimine olla vaid üheks tõendiks, et jäätmed on minetanud oma jäätmestaatuse. Täpsemalt on jäätmete lakkamise regulatsiooni ja selle tingimusi käsitletud peatükis 3.

2.2.3. Muu taaskasutus

Muu taaskasutus on jäätme hierarhia neljas aste ning kolmas taaskasutamise alaliik. Muu taaskasutuse definitsiooni jäätmete raamdirektiivist ei leia, kuid selle näitena on artiklis 4 toodud jäätmete energiakasutus. Võib järeldada, et kõik taaskasutamistoimingud, mis pole käsitletavad korduskasutuseks ettevalmistamise või ringlussevõtuna, liigituvadki muu taaskasutuse alla.

2.2.3.1. Energiakasutus

Energiakasutuse definitsiooni jäätmete raamdirektiiv ei sisalda, küll aga on see olemas jäätmeseaduses. JäätS § 15 lg 5 kohaselt on tegemist taaskasutamismoodusega, kus põletuskõlblikke jäätmeid kasutatakse energia tootmiseks nende põletamisel eraldi või koos muude jäätmete või kütusega, kasutades ära tekkinud soojuse. Jäätmeseisundi arvessevõtmine on tahkete ja vedelate materjalide põletamise puhul oluline, sest jäätmete põletamisele kohaldub spetsiaalne õigusraamistik. Tööstusheite direktiiv¹¹⁴ (edaspidi *THD*) sätestab erisätted jäätmepõletus- ja koospõletustehastele, mis põletavad või koospõletavaid tahkeid või vedelaid jäätmeid.

¹¹² Keskkonnaamet. Jäätmevaldkonna keskkonnaluba. – <https://keskkonnaamet.ee/jaatmevaldkonna-keskkonnaluba#jtmed-tooteks> (07.04.2022).

¹¹³ C-418/97, *ARCO Chemie*, p 94-95.

¹¹⁴ 24. novembri 2010. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (uuesti sõnastatud). – ELT L 334, 17.12.2010.

Jäätmete energiakasutuse puhul on väga rangelt paika pandud künnis, millest alates saab rääkida taaskasutamistoimingust. Jäätmete raamdirektiivi artikli 23 lõike 4 kohaselt tuleb energiakasutusega kaasnevat põletamist või koospõletamist hõlmava mis tahes loa tingimuseks seada, et energiakasutusel peab olema kõrge energiatõhususe tase. Jäätmete raamdirektiivi lisas II on sätestatud taaskasutamistoimingu R1 (kasutamine peamiselt kütusena või muul viisil energiaallikana) juures energiatõhususe standardvalem, mida kasutatakse, tegemaks kindlaks, kas näiteks tahkete olmejäätmete põletamine on taaskasutamine või kõrvaldamine. Energiaefektiivne jäätmepõletus on samuti taaskasutustoiming nagu korduskasutuseks ettevalmistamine või ringlussevõtt, kuid paikneb jäätmehierarhias siiski madalamal tasemel. Seda seetõttu, et jäätmete põletamise negatiivne keskkonnamõju on teistest taaskasutamise alaliikidest suurem. Jäätmete põletamise käigus eralduvad õhku saasteained ning umbes kolmandik põlenud massist muutub tuhaks, mis vajab samuti käitlemist ja mis enamasti ladestatakse prügilasse.¹¹⁵ Sellegipoolest on jäätmete energiaefektiivne põletamine kasulikum ja väiksema keskkonnamõjuga kui jäätmete ladestamine prügilasse.

Taaskasutamistoiming R1 tähistab jäätmete kasutamist peamiselt kütusena või muul viisil energiaallikana. Sõna „peamiselt“ tähendab, et suurem osa jäätmetest peab toimingu ajal ära tarbitud saama ning suurem osa toodetud energiast tuleb tagasi saada ja kasutada.¹¹⁶ Toimingu peamine eesmärk peab olema võimaldada jäätmete kasutamist energia tootmise vahendina ning tingimused, milles toiming aset leiab, peavad andma alust arvata, et see on tõepoolest energia tootmise vahend.¹¹⁷ Nagu eelnevalt selgitatud, on jäätmete taaskasutamise põhiline eesmärk see, et jäätmed teeniks kasulikku eesmärki muude materjalide asendamisel, mida muidu oleks sel eesmärgil kasutatud, säästes seeläbi loodusvarasid. Seega liigitub jäätmete põletamine taaskasutamistoiminguks, kui selle toimingu peamine eesmärk on, et jäätmed täidavad kasulikku eesmärki energia tootmisel, asendades primaarseid energiaallikaid, mida muidu oleks sellel eesmärgil kasutatud.¹¹⁸ Asendatavuse nõude täidetust on võimalik kindlaks teha näiteks uurides, kas elektrijaam võiks turult saada võrdväärsete omadustega kütust, mida ei käsitata jäätmete hulka kuuluvana.¹¹⁹

¹¹⁵ Steenmans, K., Marriott, J., Malcolm, R. Commodification of waste: Legal and theoretical approaches to industrial symbiosis as part of a circular economy. – University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2017–26, lk 3.

¹¹⁶ EKo C-228/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2003:91, p 43; C-458/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 34.

¹¹⁷ EKo C-116/01, *SITA EcoService Nederland BV, varem Verol Recycling Limburg BV versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, ECLI:EU:C:2003:193, p 53.

¹¹⁸ C-458/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 36-37.

¹¹⁹ EK C-317/07, *Lahti Energia Oy*, ECLI:EU:C:2008:499, kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 56.

Eeltoodust järeltub, et otsustamisel, kas jäätmete põletamise puhul on tegemist jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamisega, on oluline hinnata energiatootmise efektiivsust ja jõudlusstandardeid. Ehkki jäätmete põletamine energia tootmiseks ei lähe hästi kokku olemusliku mõistega, võib see siiski kujutada endast efektiivset materjalikasutust ringmajanduses ehk „majanduses laiemalt“, nagu taaskasutamise definitsioonis viidatud. Kui materjal on juba jäätmeks muutunud ja seda ei ole võimalik muuta uueks materjaliks, on otstarbekas kasutada ära selle järelejäänud potentsiaal (energiana), mitte lasta sel raisku minna, nagu ladestamisel juhtub.¹²⁰ Seega saab jäätmete põletamist pidada taaskasutamiseks, kui lisaks üldistele kasuliku otstarbe, asendatavuse ning negatiivsete mõjude puudumise eeldusele on selline tegevus ka energiaefektiivne.

2.2.3.2. Tagasitäide

Peale energiakasutuse hõlmab muu taaskasutus ka tagasitaitmistoiminguid, mis on sõnaselgelt ringlussevõtu definitsioonist välja jäetud. Tagasitaitteks kasutatavad jäätmed paigutatakse alaliselt kindlaksmääratud kohta ja need pole mõeldud enam materjaliringlusse tagasi pöörduma, mistõttu ei saa tagasitaitet käsitleda ringlussevõtuna.¹²¹ 2018. a jäätmete raamdirektiivi versiooni on lisatud tagasitaitte enda definitsioon. Artikkel 3 punkti 17a kohaselt on tagasitaitte taaskasutamistoiming, mille puhul kasutatakse kaevandatud ala korrastamiseks või maastikukujunduse eesmärgil selleks sobivaid tavajäätmeid. Tagasitaitteks kasutatavad jäätmed peavad asendama materjali, mis ei ole jääde, nad peavad sobima eelpool nimetatud eesmärkidel ning olema rangelt piiratud kogusega, mis on vajalik nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Eestis on tagasitaitte defineeritud JäätS § 15 lg-s 6¹ ning see ei erine oma sisult jäätmete raamdirektiivis esitatud definitsioonist. Samuti on tagasitaitte hõlmatud nii jäätmete raamdirektiivis kui jäätmeseaduses materjalina taaskasutusse võtmise definitsiooniga, mida käsitleti põgusalt eelpool.

Tagasitaitte definitsioonis on *expressis verbis* rõhutatud asendatavuse tingimust, et seda saaks taaskasutamiseks pidada. Kohtuasjas *Città Metropolitana di Bari*¹²² rõhutas Euroopa Kohus, et esimeseks eelduseks, et kõnealuses asjas toimunud karjääri tagasitaitmisel kasutatud jäätmed saaks lugeda taaskasutatuks, peab olema selge, et isik täidaks karjääri kaeveõõsi ka juhul, kui

¹²⁰ Turunen, T. (viide 11), lk 48-49.

¹²¹ Guidance on the interpretation of the term backfilling. European Commission. – <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8c-badd-ba446491b47e> (28.02.2022), lk 1.

¹²² C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*.

ta ei saaks selleks kasutada jäätmeid.¹²³ Sama seisukohta on selgelt väljendanud ka Tallinna Halduskohus, öeldes, et kavandatav toimingu tegemine peab ka ilma jäätmeteta vähemalt tõenäoline olema.¹²⁴

Tagasitäite definitsioonist tulenevalt on tagasitäite kui taaskasutamistoimingu üheks eelduseks jäätmete sobivus sellise täitmistoimingu jaoks. Sellele viitas ka kohtujurist F. G. Jacobs varajases kohustasjas *Abfall Service AG*¹²⁵, öeldes, et muude materjalide asendamise tunnus hõlmab tingimust, et jäätmed sobivad asjaomase funktsiooni täitmiseks.¹²⁶ Kohtuasjas *Città Metropolitana di Bari* rõhutas ka kohtujurist J. Kokott, et ebasobivad jäätmed ei saa asendada muid sobivaid materjale.¹²⁷ Kohus nõustus ning tõi otsuses välja, et tagasitäiteks kasutatavad jäätmed peavad olema kõige asjakohasemate teaduslike ja tehniliste teadmiste kohaselt selleks eesmärgiks sobivad.¹²⁸ Näiteks direktiivi 1999/31/EÜ preambuli punktist 15 nähtub, et korrastus-, taastamis- ja täitetöödel või ehituslikel eesmärkidel sobivad kasutamiseks ainult püsi- või tavajäätmed.

Tagasitäite definitsioonist ja Euroopa Komisjoni tagasitäitmist käsitlevast juhiseist tuleneb, et tagasitäite hindamisel tuleb lisaks üldistele kasuliku otstarbe, asendatavuse ning negatiivsete mõjude puudumise eeldusele täiendavate eeldustena kontrollida, kas jäätmed on tagasitäiteks sobilikud ja kas neid kasutatakse kaeveõonte täitmiseks või maastikukujunduse eesmärgil.¹²⁹ Maastikukujundus hõlmab selliseid projekteerimiselemente, nagu planeerimine, uurimine, ehitamine, hindamine, tööde juhtimine jne ning see on seotud maaparanduse ja mitmete rakendusteadustega, nt hüdrogeoloogia ja loodusteadustega.

Euroopa Komisjoni tagasitäitmist käsitleva juhise kohaselt on ka prügilates läbiviidavate maastikukujundusega seotud tööde puhul tegemist jäätmete taaskasutamise, kui täidetud on eelpool väljatoodud eeldused.¹³⁰ Seega võib prügila sulgemisel kasutada teatud konstruktsioonide, nt biofiltrite ja kasvukihi rajamiseks ka jäätmeid, kui need on selleks eesmärgiks sobivad ja asendavad looduslikke materjale. Jäätmete sobilikkust saab tõendada uurimise ja planeerimise faasis. Eestis tuleb enne prügila sulgemist läbi viia keskkonnamõjude

¹²³ C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*, p 49.

¹²⁴ TlnHKo 3-21-1270, p 21.

¹²⁵ C-6/00, *Abfall Service AG*.

¹²⁶ EK C-6/00, *Abfall Service AG (ASA) versus Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, ECLI:EU:C:2001:610, kohtujurist F.G. Jacobsi ettepanek, p 87.

¹²⁷ C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*, kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, p 59.

¹²⁸ C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*, p 45.

¹²⁹ Guidance on the interpretation of the term backfilling (viide 121), lk 1-2.

¹³⁰ *Ibidem*, lk 2.

hindamine ning koostada ja esitada Keskkonnaametile kinnitamiseks sulgemiskava, mis sisaldab muuhulgas ka sulgemisprojekti, kus pannakse paika prügila sulgemise tehnilised lahendused.¹³¹ Tagasitäite definitsioonist tuleneb, et tagasitäiteks kasutatavate jäätmete kogus peab olema rangelt piiratud kogusega, mis on vajalik nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Seejuures võib tekkida küsimus, kas jäätmete kogus peab olema täpselt sama, mis selleks puhuks kasutatavate looduslike materjalide kogus. Kuivõrd sobiliku jäätmematerjali ja loodusliku materjali omadused võivad teatud määral erineda, võib olla põhjendatud kasutada jäätmematerjali väiksemas või suuremas koguses kui looduslikku materjali. Kuivõrd tagasitäite definitsioon seob jäätmete koguse piirangu toiminguga eesmärgiga, nt prügila sulgemisega, mitte aga asendatavate materjalide kogusega, siis autori hinnangul on lubatav teatud erinevus jäätmematerjali ja loodusliku materjali koguste vahel. Küll aga peab see olema uuringute ja eksperthinnanguga tõendatud ja põhjendatud. Taaskasutatavate jäätmete kogus peab olema määratud sulgemisprojekti ja ettevõtja keskkonnaloas.

Jäätmete raamdirektiivi viimase muutmise käigus 2018. aastal lisati direktiivi uus mõiste – materjalina taaskasutusse võtmine, mis artikli 3 punkti 15a kohaselt on taaskasutamistoiming, välja arvatud jäätmete energiakasutus ja töötlemine materjalideks, mida kasutatakse kütusena või muul viisil energia tootmiseks. See hõlmab muu hulgas korduskasutamiseks ettevalmistamist, ringlussevõttu ja tagasitäidet. Eesti õigusesse on see mõiste üle võetud JäätS § 15 lg-ga 1¹, mis oma sisult ei erine jäätmete raamdirektiivi definitsioonist. Uue mõiste eesmärk on eristada materjalina taaskasutusse võtmist energeetilisest taaskasutamisest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/851, millega muudeti jäätmete raamdirektiivi, preambuli põhjenduspunkti 12 kohaselt hõlmab see mõiste lisaks eeltoodule ka muud materjalide taaskasutamist, nt jäätmete teisesteks tooraineteks töötlemist tehnilise kasutamise eesmärgil teede või muu taristu ehitamisel. Konkreetsetest asjaoludest sõltuvalt võib selline töötlemine vastata ringlussevõtu mõistele, kui materjalide kasutamine põhineb nõuetekohasel kvaliteedikontrollil ja vastab konkreetse kasutamise osas kõigile asjakohastele standarditele, normidele, spetsifikatsioonidele ning keskkonna- ja tervisekaitse nõuetele. Selles valguses tundub see mõiste veelgi enam rõhutavat, et isegi mitte kõige energiaefektiivsem jäätmete energiakasutus ei kvalifitseeru kunagi ringlussevõtuks. Tegemist on ringmajanduse mõttes olulise tähendusega mõistega, kuna vaid jäätmete materjalina taaskasutusse võtmine sulgeb materjali olelusringi.

¹³¹ Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded. KeMm 29.04.2004 nr 38 – RT I, 18.12.2020, 5.

Taaskasutamise peatüki kokkuvõtteks saab lühidalt nentida, et taaskasutamine on koondnimetus jäätmetega tehtavatele toimingutele, mille tulemusena kasutatakse jäätmeid kasulikul otstarbel, nii et need asendavad materjale, mida muidu selleks otstarbeks kasutatud oleks või jäätmete ettevalmistamine, asendamaks muid materjale tootmises ja majanduses laiemalt. Taaskasutamise alaliikideks on korduskasutuseks ettevalmistamine, ringlussevõtt ja muu taaskasutus (energiakasutus ja tagasitäide) ning kõikide nende taaskasutamistoimingute peamine eesmärk on loodusvarade säästmine. Jäätmehierarhiast tulenevalt eelistatakse taaskasutamistoimingutest ringlussevõttu, sh korduskasutuseks ettevalmistamist, mille tulemusena on võimalik jäätmetel jäätmerežiimist väljuda ning muutuda taas tooteks või toormaterjaliks. Selleks, et jäätmete puhul saaks öelda, et need on lakanud olemast jäätmed, ei piisa paraku ainult ringlussevõtu tõendamisest. Isegi täieliku taaskasutamistoimingu puhul ei vabane ringlussevõetud materjal oma jäätmestaatusest, kui selle valdaja neile kasutust ei leia ja need ära viskab.¹³² Ringlussevõtu läbimine loob võimaluse, et jäätmepõhist materjali on taas võimalik kasutada kas selle esialgsel või muul eesmärgil, kuid see ei taga, et need kindlasti kasutust leiavad. Seega on ringlussevõtu läbimine vaid üheks tõendiks, et jäätmed on minetanud oma jäätmestaatuse. Jäätmete lakkamise staatuse saavutamine eeldab vastavust täiendavatele tingimustele, mida käsitletakse järgmises peatükis.

¹³² C-418/97, *ARCO Chemie*, p 94-95.

3. JÄÄTMETE LAKKAMINE

3.1. Kontseptsiooni areng ja eesmärk

Jäätmete lakkamise tingimuste täitmine on üheks seaduslikuks võimaluseks tõendada, et jäätmed on minetanud oma jäätmestaatuse. Euroopa Liidu jäätmepoliitika on juba mõnda aega püüdnud suunata jäätmevooge efektiivsema jäätmekäitluse poole. Üheks suunavaks meetmeks on jäätmehierarhia kontseptsioon, kuid sama eesmärgiga lisati 2008. a muudatuse käigus jäätmete raamdirektiivi ka jäätmeks oleku lakkamise kontseptsioon. Jäätmete lakkamise regulatsioon võimaldab tõendada, et jäätmetel pole enam jäätmetele iseloomulikke tunnuseid ja need vastavad teatud tingimustele, mis lubavad järeldada, et jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Nagu esimeses peatükis järeldati, on jäätmete mõiste sisustamine ajaga kaasas käinud ning ka jäätmete lakkamise regulatsioon on enne direktiivi jõudmist välja arenenud Euroopa Kohtu praktika käigus.

Jäätmeks oleku lakkamise küsimus kerkis esile juba varastes kohtuasjades. *Arco Chemie* kaasuses küsiti kohtult muuhulgas ka seda, kas selleks, et jäätmed lakkaksid olemast jäätmed, piisab taaskasutamistoimingu läbiviimisest. Täpsemalt oli küsimuse all, kas puidust ehitus- ja lammutusjäätmete põletamisele eelneva sorteerimise ja jahvatamisega lakkab see puitmaterjal olemast jääde või mitte. Kohtujurist Alberí arvates oli selles kaasuses tegemist jäätmete ettevalmistamisega nende lõplikuks taaskasutamiseks, milleks oli põletamine. Kohtujurist põhjendas, et kuna jahvatamise käigus ei muudetud jäätmete koostist ja need sisaldasid endiselt immutamist pärinevaid ohtlikke aineid, kaasneb nendega samasugune risk keskkonnale kui ilma töötlemata jäätmetega, mistõttu peavad need alluma endiselt jäätmeregulatsioonile.¹³³ Kohus nõustus ja ütles, et jäätmetega taaskasutamistoimingu tegemine ei tähenda tingimata, et tegemist ei ole enam jäätmetega. Isegi juhul, kui on toimunud täielik taaskasutus – jäätmed on taaskasutamistoimingu käigus saanud samad omadused kui esmane toore –, võib materjal olla endiselt jääde, juhul kui valdaja selle vastavalt jäätme definitsioonile ära viskab, kavatseb ära visata või peab ära viskama.¹³⁴ Sellest järeldub, et ainuüksi taaskasutamistoimingu tegemine ei tõenda jäätmeks oleku lakkamist, vaadata tuleb, mis sellest materjalist edasi saab. Kui taaskasutamistoimingu läbinud materjal ära visatakse, tuleb seda jätkuvalt käsitleda jäätmena, kuna kasutusotstarbe puudumisel kujutab ära visatud materjal koormust keskkonnale, mitte ei täida taaskasutamise eesmärki – loodusvarade säästmist.

¹³³ C-418/97, *ARCO Chemie*, kohtujurist Alberí ettepanek, p 87.

¹³⁴ C-418/97, *ARCO Chemie*, p 94.

Mayer Parry kohtuasjas¹³⁵ arenes jäätmeks oleku lakkamise kontseptsioon läbi ringlussevõtu mõiste sisustamise edasi. Kaasus puudutas vanametalli töötlemisega tegelevat ettevõtet, kus sorteeriti, puhastati ja purustati metallist pakendijäätmeid nii, et töötlemise tulemusel saadud materjal oli sobilik terasetootjatele uute terasetoodete valmistamiseks. Euroopa Kohus asus seisukohale, et ringlussevõtu puhul peab jäätmete ümbertöötlemine võimaldama toota uut materjali, mille omadused on võrreldavad selle algse materjaliga, millest jäätmed tekkisid. Kohus täpsustas, et ringlussevõtt on lõpule jõudnud siis, kui vanametall on muudetud sellisel kujul materjaliks, mida saab uuesti ilma täiendava töötluseta kasutada sarnastes protsessides nagu looduslikku toorainet.¹³⁶ Seega peab ringlussevõetud materjal olema oma omaduste poolest analoogne toormaterjalile, mis omakorda tähendab, et see materjal ei tohiks rohkem töötlemist vajada ning seda peaks saama sellisel kujul samamoodi kasutada nagu toormaterjali.

Mayer Parry kohtuotsuses esitatud arutluskäik jõudis kodifitseeritud kujul jäätmete lakkamise regulatsioonina jäätmete raamdirektiivi 2008. aastal. Seega ei ole jäätmete lakkamise kontseptsioon täiesti uus põhimõte, vaid oli välja töötatud vastavalt Euroopa Kohtu jäätme mõiste käsitlesele. Jäätmete lakkamise (ja kõrvalsaaduste) kontseptsiooni jäätmete raamdirektiivi lisamise algne eesmärk oligi luua rohkem selgust jäätmemõiste määratlusse, vähendades segadust jäätmemõiste eri aspektide vahel: jäätmed versus kõrvalsaadused, jäätmed versus sekundaarmaterjalid.¹³⁷ Jätakuvalt oli jäätmeõiguse peamine eesmärk tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse, kuid samas sooviti edendada nende materjalide kasutamist, mida liigitatakse jäätmeeks ehk liiga kergekäeliselt. Pidades silmas jäätmete raamdirektiivi peamist eesmärki – kaitsta keskkonda ja inimese tervist, kohalduvad selle sätted laialt kõikidele ainetele ja esemetele, mille valdaja ära viskab või kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama. Samas on jõutud arusaamisele, et alati ei ole vaja reguleerida rangelt kõiki materjale, mida kehtiva õiguse kohaselt automaatselt jäätmeteks liigitatakse, kui see pole just selgelt põhjendatav keskkonna ja inimese tervise kaitse vajadusega.¹³⁸ Nagu peatükist 1.3. näha, põhineb jäätmestaatuse õiguslik alus otseselt äraviskamise toimingul, samas ei kaasne iga materjali äraviskamisega alati ohtu keskkonnale ja inimese tervisele, kui seda materjali on plaanis nõuetekohaselt taaskasutada. Teatud taaskasutamistoimingud võivad aidata pikendada ainete

¹³⁵ EKo C-444/00, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Mayer Parry Recycling Ltd taotlusel, versus Environment Agency ja Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions; Corus (UK) Ltd ja Allied Steel and Wire Ltd (ASW) osavõtul*, ECLI:EU:C:2003:356.

¹³⁶ C-444/00, *Mayer Parry*, p 63-69.

¹³⁷ De Rõmph, T. J. (viide 7), lk 228.

¹³⁸ Turunen, T. (viide 11), lk 81-82.

või esemete olulusringi ning seeläbi aidata kaasa materjalide efektiivsemale kasutamisele ja ressursitõhususe edendamisele.

Jäätmemõiste lai tõlgendamine ja jäätmealastes õigusaktides kehtestatud kontrollimeetmed põhinevad suuresti ettevaatusprintsibil ja ebapiisavatel või kontrollimata teadmistel jäätmematerjali omadustest ning nende mõjust keskkonnale ja inimese tervisele.¹³⁹ Võimalus tõendada, et teatud jäätmed on lakanud olemast jäätmed, aitab vältida olukorda, kus tarbetud kontrollimeetmed takistavad sekundaarmaterjali efektiivset kasutamist.¹⁴⁰ Jäätmete lakkamise regulatsiooni eesmärgiks ongi eemaldada kitsaskohad ehk põhjendamatud ettevaatusmeetmed nende jäätmepõhiste materjalide jaoks, millel on selge kasutuseesmärk, kõrge kvaliteet ja millel puudub kahjulik mõju keskkonnale ja inimese tervisele. Seekaudu kujutab jäätmete lakkamise regulatsioon endast vahendit, edendamaks tõhusat materjalikasutust ja ringmajandust.¹⁴¹

Kui jäätmed on taaskasutamistoimingu käigus muudetud ohutuks materjaliks, võivad need teatud tingimustele vastates väljuda jäätmestaatusest. Jäätmete raamdirektiivi arikel 6 lõige 1 sätestabki, et liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid, tagamaks, et ringlussevõtu või muu taaskasutamistoimingu läbinud jäätmeid ei käsitata enam jäätmetena, kui need vastavad järgmistele tingimustele:

- a) asjaomast ainet või eset hakatakse kasutama teataval otstarbel;
- 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;
- d) aine või eseme kasutamine ei avalda lõppkokkuvõttes ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele.

Tegemist on kumulatiivsete tingimustega. Olenevalt jäätmeliigist võivad need olla vaid raamtingimused, millele tuginedes on Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil kehtestanud konkreetsed kriteeriumid, mis võimaldavad kindlaks teha, millised jäätmed lakkavad olemast jäätmed jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punkti 1 tähenduses. Kui sellised kriteeriumid on kehtestatud, siis ei võimalda neile eelnimetatud tingimustele vastamine isenesest otseselt tuvastada, et teatavaid jäätmeid ei ole põhjust enam jäätmetena käsitada, kuivõrd kehtestatud

¹³⁹ Turunen, T. Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: End-of-Waste Regulation – Journal for European Environmental & Planning Law, 2017, 14(2), lk 187.

¹⁴⁰ Alaranta, A., Turunen, T. Drawing a Line between European Waste and Chemicals Regulation. Review of European, Comparative & International Environmental Law, 2017, 26(2), lk 164-165.

¹⁴¹ Turunen, T. (viide 11), lk 101-103.

kriteeriumid võivad esitada rangemad nõudmised.¹⁴² Küll aga annab sellise võimaluse üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemine. Jäätmete raamdirektiivi artikkel 6 lõige 4 kohaselt võib kriteeriumide puudumisel liikmesriik otsustada iga üksikjuhtumi puhul võtta kasutusele vajalikud meetmed, kontrollimaks, kas teatavat liiki jäätmed on lakanud olemast jäätmed, kui täidetud on vähemalt artikli 6 lõikes 1 nimetatud tingimused. Seejuures on jäetud direktiivi tasandil täpsustamata, millised need vajalikud meetmed on. Sellest tulenevalt järeldab autor, et kui liikmesriik pole spetsiifilisemaid nõudeid ette näinud, on võimalik tõendada jäätteks oleku lakkamist nende nelja tingimuse täitmise kaudu. Järgnevates peatükkides on käsitletud jäätmete lakkamise staatuse saavutamise võimalusi nii kriteeriumide täitmise kui üksikjuhtumipõhiste otsuste kaudu, olenevalt jäätmete lakkamise regulatsiooni kohaldamise tasandist. Kuivõrd liikmesriikide tasandil on olulised ka üksikjuhtumipõhised otsused, tuleb analüüsida ka eelnimetatud tingimusi, mille täitmine võib olla otseseks eelduseks jäätmestaatuse lakkamisel. Tingimusi ja nende täitmise eeldusi on analüüsitud peatükis 3.4.

3.2. Jäätmete lakkamise kriteeriumid

Jäätteks liigitatud ained ja esemed lakkavad olemast jäätmed, kui need on läbinud taaskasutamistoimingu ja vastavad kindlatele kriteeriumidele, nn jäätmete lakkamise kriteeriumidele, mis on välja töötatud vastavalt jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 nimetatud neljale tingimusele (vt peatükk 3.4.). Jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtestatakse õigusaktina, nt Euroopa Liidu tasandil on olemasolevad kriteeriumid kehtestatud Euroopa Komisjoni määrustena ning Eesti tasandil on jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtestatud keskkonnaministri määrustena.

Jäätmete lakkamise kriteeriumid kujutavad endast kõiki tingimusi, millele jäätmepõhine materjal peab vastama ja mille ülesanne on tagada materjali selline kvaliteet, et selle kasutamine ei kahjustaks keskkonda ja inimese tervist. Kuivõrd jäätmed on oma omadustelt ja võimalike keskkonnamõjude poolest väga eriilmelised, saavad ka jäätmete lakkamise kriteeriumid olla materjalispetsiifilised, st jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtestatakse eraldi erinevatele jäätmeliikidele.¹⁴³ Teatud jäätmete lakkamise kriteeriumeid käsitlev õigusakt võib määrata ka selle konkreetse hetke, millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed. Üldiselt on hetk, kui materjal või aine saavutab jäätmete lakkamise staatuse, samaaegne taaskasutuse ja ringlussevõtu

¹⁴² EKo C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue versus Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, ECLI:EU:C:2013:142, p 55.

¹⁴³ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report. – European Communities, EUR 23990 EN – 2009, lk 18.

protsessi lõpetamisega. See tähendab, et taaskasutustoiming lõpeb sel hetkel, kui töödeldud materjal, millel ei ole enam jäätmetega seotud riske, on valmis kasutuseks toote või toormena tootmisprotsessis.¹⁴⁴

Jäätmete lakkamise kriteeriume peetakse oluliseks, kuna need sätestavad sekundaarsele materjalile või tootele tehnilised tingimused, mis tagavad selle materjali teatud kvaliteedi, selle järjepidevuse ja ohutuse.¹⁴⁵ Määrustes, millega on kehtestatud jäätmele oleku lakkamise kriteeriumid, kirjeldatakse taaskasutamisprotsessi läbivaid jäätmeid, selle protsessi tulemusena saadud sekundaarmaterjale, sätestatakse töötlemisprotsesse ning tingimusi puudutavad üksikasjalikud kriteeriumid ning nõuded, millele peavad vastama nende protsesside eest vastutavad isikud.¹⁴⁶ Selliste tehniliste ja meetodiliste nõuete kehtestamine peaks toimuma kooskõlas tööstuses kasutatavate standardite, õigusaktides sätestatud piirangute ja spetsifikatsioonidega.¹⁴⁷ Kriteeriumide väljatöötamine on aeganõudev ja keeruline tehniline ülesanne, mis nõuab sagedast konsulteerimist tööstuse ja muude asjassepuutuvate pooltega ning uuringute tegemist selleks, et hinnata, kuidas mõjutab asjassepuutuva aine jäätmerežiimi alt vabastamine inimese tervist ja keskkonda.¹⁴⁸ Lisaks võtab piiriülene koostöö, mida kriteeriumide koostamisel tehakse, omakorda aega.¹⁴⁹

Jäätmete lakkamise kriteeriumeid kehtestatakse ja kohaldatakse kahel tasandil: Euroopa Liidu tasandil ja liikmesriikide tasandil.

3.2.1. Euroopa Liidu tasand

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõige 2 kohaselt jälgib Euroopa Komisjon riiklike jäätmeleoleku lakkamise kriteeriumide väljatöötamist liikmesriikides ning hindab, kas nende alusel oleks vaja töötada välja liidu kriteeriumid. Kui Euroopa Komisjon leiab, et vajadus liidu ühtsete kriteeriumide järele on olemas, peab need koostama nii, et need tagaksid jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 nimetatud tingimuste ühetaolise kohaldamise. Ühtlasi on Euroopa Komisjonil kohustus võtta arvesse asjakohaseid kriteeriume, mille liikmesriigid on

¹⁴⁴ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 25.

¹⁴⁵ Zorpas, A. A. Sustainable waste management through end-of-waste criteria development. – Environmental Science and Pollution Research, 2016, 23, lk 7387-7388.

¹⁴⁶ EK C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:520, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 53-54.

¹⁴⁷ Zorpas, A. A. *Op cit*, lk 7387-7388.

¹⁴⁸ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 53-54.

¹⁴⁹ RKHKo 3-18-2395, p 34.

juba kehtestanud ning lähtuma enda kriteeriumide koostamisel liikmesriikide kõige rangematest ja keskkonda kõige enam kaitsvatest kriteeriumidest. Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõige 2 sisaldab ka loetelu, mida jäätmete lakkamise kriteeriumid hõlmama peavad:

- a) taaskasutamiseks lubatud jäätmematerjali;
- b) lubatud töötlemisprotsesse ja -tehnikaid;
- c) kvaliteedikriteeriume materjalide kohta, mis on taaskasutamistoimingu tulemusena lakanud olemast jäätmed vastavalt kehtivatele tootestandarditele, sealhulgas vajaduse korral saasteainete piirväärtused;
- d) nõudeid käitlemissüsteemile jäätmeotsesoleku lakkamise kriteeriumidele vastavuse tõendamiseks, sealhulgas nõudeid kvaliteedikontrollile ja enesekontrollile ning akrediteerimisele, kui see on asjakohane;
- e) nõuetele vastavuse deklaratsiooni nõuet.

Euroopa Liidu tasandil annab jäätmete lakkamise regulatsioon võimaluse luua ühtseid tõlgendusi Euroopa Liidu siseturul. Euroopa Komisjoni suunise kohaselt on jäätmete lakkamise kriteeriumid Euroopa Liidu tasandil kehtestatud kahel põhjusel. Esiteks kehtestatakse seeläbi paremini funktsioneeriv turg jäätmepõhiste toodetele ja toormaterjalidele, saades seeläbi nii majanduslikku kasu kui edendades keskkonnakaitset. Teiseks on võimalik nii luua sidusad kogu Euroopa Liitu hõlmavad reeglid jäätmepõhise materjali kvaliteedi ja kasutamisega kaasnevate mõjude kohta.¹⁵⁰ Nii luuakse teatud jäätmeliikidele võrdsed võimalused kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Seda rõhutavad ka kriteeriumides kehtestatud nõuded vastavushindamise asutuse olemasolule, akrediteerimisele ja kvaliteedijuhtimissüsteemile.¹⁵¹

Euroopa Liidu tasemel jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamise ja rakendamise puhul on oluline geograafiliselt laiaulatuslik ja terviklik hinnang, milles võetakse arvesse ka piiriülest mõju keskkonnale ja inimese tervisele. Lõplik hinnang peaks pöörama tähelepanu nii mõjudele ökosüsteemile ja inimeste heaolule kui ka jäätmeressursi kättesaadavusele ja üldisele ressursitõhususele.¹⁵²

¹⁵⁰ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 24.

¹⁵¹ Turunen, T. (viide 11), lk 109.

¹⁵² *Ibidem*, lk 99-100.

Praeguseks on Euroopa Liidu tasandil jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 2 alusel kehtestatud jäätmete lakkamise kriteeriumid raua-, terase- ja alumiiniumimurrule¹⁵³, klaasimurrule¹⁵⁴ ja vasemurrule¹⁵⁵. Jäätmete lakkamisega on sisuliselt tegemist ka Euroopa Komisjoni otsustes 2006/799/EÜ5 mullaparandusainetele ja 2007/64/EÜ6 kasvusubstraatidele, milles on kehtestatud ökomärgise andmise kriteeriumid ja nendega seotud hindamis- ja kontrollinõuded. Kuigi mõlema otsuse kohaselt võib sisendmaterjalina kasutada biolagunevaid jäätmeid, ei ole otsused koostatud jäätmete raamdirektiivi alusel, mistõttu ei käsitleta neid otsuseid jäätmete lakkamise kontekstis.¹⁵⁶ Pärast esimese kolme jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamist on Euroopa Komisjoni initsiatiiv raugenud. Viimase üheksa aasta jooksul liidu tasandil kriteeriume kehtestatud pole, ehkki jäätmete raamdirektiivi preambuli põhjenduspunktis 22 on võimalike jäätmeliikidena, millele tuleks kehtestada kriteeriumid, toodud veel välja näiteks ehitus- ja lammutusjäätmed, teatav tuhk ja räbu, täitematerjalid, rehvid, tekstiil, paberijäätmed.

Senised Euroopa Liidu tasandi jäätmete lakkamise kriteeriumid on kehtestatud jäätmeliikidele, mis on sekundaatmaterjalidena väärtuslikud ja laialt kasutatavad. On mõistetav, et sellisel tasandil kriteeriumeid ei kehtestata jäätmeliikidele, millel on erandlik kasutusotstarve või väike turg. Näiteks põlevkiviõli tootmisest pärinevate jäätmete kasutamist Eestis on mõttekas analüüsida liikmesriigi tasandil, kuna Eesti on ainuke Euroopa Liidu riik, kus põlevkivi kasutatakse.¹⁵⁷ Seevastu sekundaarse materjali kasutamine mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis õigustab Euroopa Liidu tasandil regulatsiooni koostamist, eriti kui on reaalne võimalus sellise materjali piiriüleseks liikumiseks.¹⁵⁸

3.2.2. Liikmesriikide tasand

Kui Euroopa Liidu tasemel jäätmete lakkamise kriteeriume kehtestatud pole, siis võivad liikmesriigid siseriiklikult otsustada, millal teatud jäätmed lakkavad olemast jäätmed. See võib toimuda nii jäätmete jäätmeliigipõhiselt jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamise kaudu

¹⁵³ Euroopa Nõukogu määrus (EL) nr 333/2011, 31. märts 2011, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel teatavat liiki metallimurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ. – L 94/2, 8.4.2011.

¹⁵⁴ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1179/2012, 10. detsember 2012, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel klaasimurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ. – L 337/31, 11.12.2012.

¹⁵⁵ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 715/2013, 25. juuli 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel vasemurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ. – L 201/14, 26.7.2013.

¹⁵⁶ Keskkonnaministeerium (viide 110), lk 3.

¹⁵⁷ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report. – European Union, EUR 24362 EN – 2010, lk 30.

¹⁵⁸ *Ibidem*, lk 30.

kui ka üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise kaudu. Viimast käsitletakse järgmises alapeatükis, kuid enne seda vaadatakse käesolevas peatükis siseriiklike õigusaktide kehtestamise võimalust jätmete lakkamise reguleerimiseks. Euroopa Kohus on juhtinud tähelepanu tõsiasjale, et jätmeõiguse asjakohase ja ühtse kohaldamise tagamiseks on kriteeriumide kehtestamine palju kasulikum kui piirdumine üksikjuhtumipõhiste otsustega.¹⁵⁹

Jätmete raamdirektiiv näeb ette, et liikmesriikidel on õigus võtta aine või eseme jätteks oleku lakkamist käsitlevaid meetmeid, jättes samas detailselt täpsustamata, millised need meetmed on. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/851¹⁶⁰, millega muudeti jätmete raamdirektiivi, preambuli punkti 17 kohaselt on tähtis, et liikmesriigid võtaksid asjakohaseid meetmeid, tagamaks, et taaskasutamistoimingu läbinud jätmeid ei käsitata enam jätmetena, kui need vastavad kõigile jätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Selle eesmärk on tagada õigusselgus teiste toorainete turul tegutsevatele ettevõtetele ning edendada võrdsemaid tingimusi. Samas põhjenduspunktis selgitatakse, et sellised meetmed võivad hõlmata õigusaktide vastuvõtmist, millega kõnealused kohustused üle võetakse koos menetlustega nende rakendamiseks, näiteks materjali- ja rakendusspetsiifiliste kriteeriumide väljatöötamist selle kohta, millal jätmed lakkavad olemast jätmed, juhenddokumente, juhtumipõhiseid otsuseid ja muid menetlusi liidu tasandil kehtestatud ühtlustatud tingimuste juhtumipõhiseks kohaldamiseks. Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et liikmesriikidel on igal juhul kohustus tuvastada asjakohastel juhtudel, et teatud liiki jätmed on lakanud olemast jätmed. Jätmeõiguse ühtse kohaldamise tagamise eesmärgil on eelistatud viisiks jätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamine, ehkki välistada ei saa ka teisi meetmeid.

Jätmete raamdirektiiv artikli 6 lõiked 2 ja 3 näevad ette, et liikmesriigid peavad jätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamisel lähtuma samast raamistikust nagu Euroopa Komisjon, lähtudes artikli 6 lõikes 1 kehtestatud tingimustest. Liikmesriik peab vastavalt jätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikele 3 ja direktiivile (EL) 2015/1535¹⁶¹ teavitama Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike jätmete lakkamise õigusakti eelnõust. Teavitamise protseduur aitab näha ette võimalike kaubandustõkete tekkimist ning neid ära hoida. Kui ilmneb, et teatatud eelnõu võib tekitada tõkkeid kaupade vabale liikumisele, infoühiskonna teenuste vabale pakkumisele

¹⁵⁹ EK C-60/18, *AS Tallinna Vesi v Keskkonnaamet*, ECLI:EU:C:2018:969, kohtujurist J.Kokotti ettepanek, p 49.

¹⁶⁰ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jätmeid. – ELT L 150, 14.6.2018.

¹⁶¹ 9. septembri 2015. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (kodifitseeritud tekst). – ELT L 241/1, 17.9.2015.

või Euroopa Liidu teistele õigusaktidele, võivad Euroopa Komisjon ja teised liikmesriigid esitada eelnõust teatanud liikmesriigile üksikasjaliku arvamuse, millele liikmesriik peab vastuseks selgitama, milliseid meetmeid ta kavatses kohaldada võimalike tõkete eemaldamiseks.¹⁶²

Liikmesriigi tasandil püütakse jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamisega saavutada samu eesmärged nagu Euroopa Liidu tasandil, kuid selle geograafiline ulatus piirub kõnealuse liikmesriigiga ega mõjuta otseselt selle jäätmeliigi positsiooni Euroopa Liidu siseturul. Sellisel jagatud tasemel reguleerimisel on mõned eelised, aga ka teatud piirangud. Subsidiaarsuse põhimõtte viitab sellele, et paljudel juhtidel on riiklikud õigusvahendid eelistatud, hoolimata asjaolust, et selline lähenemisviis mõjutab keskkonda väiksemal skaalal ega oma mingit mõju siseturule.¹⁶³ Euroopa Liidu tasandil kehtestatud jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtivad kõigis liikmesriikides, samas kui riiklikud kriteeriumid kehtivad vaid kõnealuses liikmesriigis. Arvestades Euroopa Komisjoni passiivsust Euroopa Liidu tasandil jäätmete lakkamise kriteeriumide väljatöötamisel viimastel aastatel, on autori hinnangul liikmesriigi tasandil kriteeriumide kehtestamine taganud jäätmete lakkamise regulatsiooni toimimise ning arengu. Ehkki liikmesriigi tasandil kehtestatud kriteeriumidel ei pruugi olla mõju Euroopa Liidu siseturule, aitavad need suunata riigi enda jäätmemajandust vajalikus suunas ning keskenduda jäätmeliikidele, mis konkreetses liikmesriigis suuremat mõju omavad. See avab liikmesriigile võimaluse reguleerida jäätmeliike, mille järele on nõudlus vaid selles liikmesriigis, kuid puudub nõudlus või turg Euroopa Liidu tasandil. Euroopa Liidu tasandil on võimatu võtta alati arvesse kõiki kohalikke jäätmemajanduse eripärasid või jäätmekäitluse praktikaid. Riiklikud jäätmete lakkamise kriteeriumid võivad ühtlasi toimida vahendina, et saavutada jäätmete raamdirektiivi artiklis 11 sätestatud ringlussevõtu eesmärged¹⁶⁴. Samuti võivad riiklikud jäätmete lakkamise kriteeriumid toetada tööstussümbioosi riigi ja erasektori vahel, võimaldades saavutada samaaegselt nii majanduslikku kui keskkondlikku kasu.¹⁶⁵

Eestis on võimalik kehtestada jäätmete lakkamise kriteeriume jäätmeseaduse § 2¹ lg 2 alusel, mis sätestab, et juhul, kui Euroopa Komisjoni rakendusakt puudub, võib valdkonna eest vastutav minister kõnealuse paragrahvi lõike 1 punktides 1–4 sätestatud tingimuste

¹⁶² Keskkonnaministeerium. Jäätmete lakkamine. – <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/jaatmete-lakkamine> (19.12.2021)

¹⁶³ Turunen, T. (viide 11), lk 113.

¹⁶⁴ Nt 2025. aastaks tuleb suurendada olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 55 %-ni massist ning see sihtmäär tõuseb 2035. aastaks 65%-ni. Samasugused sihtmäärad on kehtestatud ka teistele jäätmeliikidele.

¹⁶⁵ Turunen, T. (viide 11), lk 114.

ühetaoliseks kohaldamiseks kehtestada määrusega kriteeriumid teatava jäätmeliigi jäätmeteks oleku lakkamise kohta. Seni on Eestis kehtestatud kuus sellekohast keskkonnaministri määrust:

1. Biolagunevatest jäätmetest komposti tootmise nõuded;¹⁶⁶
2. Põlevkivi kaevandamis- ja rikastamisjäätmetest kütuselisandi tootmise nõuded;¹⁶⁷
3. Nõuded biolagunevatest jäätmetest biogaasi tootmisel tekkiva kääritusjäägi kohta;¹⁶⁸
4. Reoveesetest toote valmistamise nõuded;¹⁶⁹
5. Õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumid;¹⁷⁰
6. Nõuded põlevkiviõli tootmisprotsessi lisatavale rehvihakkele.¹⁷¹

Vaadates jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 3 sõnastust, mis ütleb, et kui liidu tasandil ei ole kriteeriume kehtestatud, siis liikmesriigid „võivad“ seda ise teha, võib see viia järelduseni, et liikmesriikide haldusasutused ega kohtud ei ole kohustatud tuvastama, kas teatud ained või esemed on lakanud olemast jäätmed. Selline sõnastus viitab avarale kaalutlusruumile ning vabadusele jätta kriteeriumid kehtestamata ka olukorras, kus see oleks võimalik ja vajalik.¹⁷² Eestit puudutanud kohtuasjas *AS Tallinna Vesi*¹⁷³ tõi kohtujurist J. Kokott välja, et selline käsitlus oleks aga tegelikult liiga pinnapealne. Olukord, kus ainet või eset käsitatakse endiselt jäätmena, kuid direktiivi kohaselt on see aine või ese lakanud olemast jääde, ei oleks nimelt jäätmedirektiiviga vastavuses. Kohus nõustus kohtujuristi põhjendusega ning märkis, et liikmesriik on kohustatud tagama, et selline tegevusetus ei takistaks direktiivi eesmärkide saavutamist nagu jäätmehierarhia kohaldamise soodustamine, mis on ette nähtud selle direktiivi artiklis 4, või direktiivi preambuli punktides 8 ja 29 – jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise edendamine loodusressursside kaitsmise eesmärgil ning ringmajandusele ülemineku võimaldamine. Selles kontekstis on komisjon ja tema tegevusetuse korral liikmesriigid kohustatud kõiki olulisi aspekte ja kõige ajakohasemaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi arvestades vastu võtma konkreetsed kriteeriumid, mis võimaldavad liikmesriigi asutusel või kohtul tuvastada jäätmeks oleku lakkamise, kui jäätmed on läbinud taaskasutamistoimingu, mis võimaldab neid kasutusele võtta, seadmata ohtu inimese tervist ja kahjustamata keskkonda.¹⁷⁴ Euroopa Kohus on seda seisukohta korranud ka hilisemas

¹⁶⁶ KMm 08.04.2013 nr 7. – RT I, 18.12.2020, 23.

¹⁶⁷ KMm 02.11.2015 nr 60. – RT I, 18.12.2020, 6.

¹⁶⁸ KMm 10.05.2016 nr 12. – RT I, 18.12.2020, 18.

¹⁶⁹ KMm 19.07.2017 nr 24. – RT I, 18.12.2020, 7.

¹⁷⁰ KMm 29.05.2019 nr 19. – RT I, 31.05.2019, 4.

¹⁷¹ KMm 08.10.2018 nr 40. – RT I, 18.12.2020, 19.

¹⁷² C-60/18, *AS Tallinna Vesi*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 25.

¹⁷³ EKo C-60/18, *Tallinna Vesi AS versus Keskkonnaamet*, ECLI:EU:C:2019:264.

¹⁷⁴ C-60/18, *Tallinna Vesi*, p 27.

kohtuasjas *Prato Nevoso Termo Energy Srl*¹⁷⁵ ning ka Eesti Riigikohus on selle seisukoha omaks võtnud.¹⁷⁶ Eelnevale vaatamata on selge, et kõigile jäätmeliikidele, mis iseenesest võiksid olla jäätmete lakkamise kriteeriumidega kaetud, neid siiski kehtestatud pole. Eestis on kuue aasta jooksul töötatud välja kuus jäätmete lakkamise kriteeriume sisaldavat määrust, seega ei saa öelda, et Eesti oleks tegevusetu olnud. Kriteeriumide väljatöötamine on ressursi- ja ajamahukas ning eeldab ühtlasi ka tihedat koostööd jäätmesektoriga. Tööstusepoolne initsiatiiv aitab kriteeriumide väljatöötamisele ja kehtestamisele kaasa. Olukorras, kus ettevõtted nõuavad jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamist ja tõendavad, et teatud liiki jäätmed saavad lakata olemast jäätmed, ei ole Keskkonnaministeeriumil õigust jääda tegevusetuks, ta peab hindama, kas jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamine on võimalik.

Liikmesriikidel on kriteeriumide kehtestamise üle otsustamisel siiski kaalutusõigus. Euroopa Kohus on selgitanud, et liikmesriik võib kõiki olulisi asjaolusid ning kõige hilisemaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi arvesse võttes leida, et teatud jäätmed ei saagi lakata olemast jäätmed ning sellisel juhul võib liikmesriik jätta asjakohased kriteeriumid seda liiki jäätmete kohta vastu võtmata.¹⁷⁷ See on põhjendatud olukorras, kus pole võimalik tõendada, et kõnealune jäätmeliik vastab jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 nimetatud tingimustele, eelkõige, et selle kasutamisel pole kahjulikku mõju keskkonnale ega inimese tervisele.¹⁷⁸ Seega saab teha järelduse, et kriteeriumid võib jätta kehtestamata ettevaatuspõhimõtte alusel, kuid sellele peab siiski eelnema kõikide tingimuste hindamine, vastasel juhul pole võimalik sellisele järeldusele jõuda.

3.3. Üksikjuhtumipõhine otsustamine

Ained ja esemed võib jäätmete mõiste alt välja arvata ka üksikjuhtumipõhise otsuse alusel. Artikkel 6 lõige 4 põhineb Euroopa Kohtu praktilal jäätme mõiste ja sellest väljaarvamise kohta ning ütleb, et kui liidu ega liikmesriigi tasandil ei ole jäätmete lakkamise kriteeriume kehtestatud, võib liikmesriik otsustada iga üksikjuhtumi puhul võtta tarvitusele vajalikke meetmeid, kontrollimaks, kas teatavat liiki jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Selleks peavad nad kontrollima, et täidetud on vähemalt artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimused. Üksikjuhtumipõhistest otsustest ei pea komisjoni teavitama, kuid liikmesriigid võivad

¹⁷⁵ EKo C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:898, p 42.

¹⁷⁶ Vt nt RKHKo 3-18-2395, p 28.

¹⁷⁷ C-60/18, *Tallinna Vesi AS*, p 26; C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, p 35.

¹⁷⁸ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, p 59.

juhtumipõhiseid otsuseid puudutava teabe ja pädevate asutuste kontrolli tulemused teha üldsusele elektrooniliselt kättesaadavaks.

Võimalus teha jäätmete lakkamise otsuseid üksikjuhtumipõhiselt oli olemas juba 2008. a jäätmete raamdirektiivis, kuid selle sõnastus ei olnud üheselt mõistetav. Kohtuasjas *Lapin luonnonsuojelupiiri*¹⁷⁹ kinnitas Euroopa Kohus seda võimalust selgesõnaliselt ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/851 muudeti jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 4 sõnastust selgemaks, nii et liikmesriikidel poleks kahtlust üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise lubatavuses. Ka Eestis oli jäätmete lakkamise regulatsioon üle võetud nii, et üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemine polnud võimalik. JäätS § 2¹ lg 1 varasema sõnastuse järgi tuli hinnata taaskasutamistoimingu läbinud jäätmete vastavust kehtestatud kriteeriumidele, kuid neid kriteeriume võib JäätS § 2 lg 2 kohaselt kehtestada kas Euroopa Komisjon või riigisisest valdkonna eest vastutav minister. Nagu Euroopa Kohtu hilisemast praktikast¹⁸⁰ selgus, oli Eesti seadusandja arusaam jäätmete raamdirektiivi artiklist 6 ekslik ning praeguseks on jäätmete raamdirektiivi artikkel 6 lõige 4 jäätmeseaduses korrektselt üle võetud. Alates 15.05.2021 on Keskkonnaametil võimalik JäätS § 2¹ lg 3¹ alusel keskkonnakaitseloa andmise menetluse käigus üksikjuhtumi põhjal otsustada, kas jäätmeloa või kompleksloa taotluses märgitud jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Seejuures tuleb järgida minimaalse eeldusena samu tingimusi, mis on sätestatud jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 ja mis on üle võetud JäätS § 2¹ lõikega 1. Keskkonnaameti andmetel¹⁸¹ ei ole siiani¹⁸² tehtud ühtegi üksikjuhtumipõhist otsust, et teatud jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Seega pole üksikjuhtumipõhine jäätmete lakkamise regulatsioon Eestis veel kasutust leidnud.

Direktiivi 2008/98 artikli 6 lõike 4 sõnastusest nähtub, et liikmesriigid on kohustatud võtma asjakohaseid meetmeid kontrollimaks, kas jäätmed on lakanud olemast jäätmed, jättes täpsustamata, millised need meetmed on. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2018/851, millega muudeti jäätmete raamdirektiivi, preambuli punktis 17 on öeldud, et meetmed, millega kindlaks teha, kas aine või ese on jäätmed või mitte, võivad hõlmata ka taaskasutamise tegelevatele ettevõtjatele või taaskasutatavate jäätmematerjalide valdajatele kehtestatud nõuet tõendada vastavust jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud

¹⁷⁹ C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, p 56.

¹⁸⁰ Vt nt C-60/18, *Tallinna Vesi AS*; C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*.

¹⁸¹ Keskkonnaameti 25.02.2022 kiri nr 8-2/22/3511-2 vastuseks magistr töö autori päringule, kas Eestis on tehtud üksikjuhtumipõhiseid otsuseid, et teatud jäätmed lakkavad olemast jäätmed, ning milliseid jäätmeliike need otsused puudutavad. (Kiri autori valduses.)

¹⁸² Vahemikus 15.05.2021-22.02.2022.

tingimustele. Lõpliku otsuse tegemine selle kohta, kas jäätmete lakkamise tingimused on täidetud, on liikmesriigi ainupädevuses, kes teeb otsuse materjali või jäätmete valdaja esitatud kogu asjaomase teabe põhjal. Eestis tehakse see otsus JäätS § 2¹ lõike 3¹ alusel keskkonnakaitseloa andmise menetluse käigus.

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 4 sõnastus on taas kord selline, mis viitab liikmesriikide piiramatule kaalutusõigusele üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemisel. Artikli esimese lause kohaselt „võivad“ liikmesriigid iga üksikjuhtumi puhul otsustada, kas teatavad jäätmed on lakanud olemast jäätmed, mis teisisõnu võiks tähendada, et nad pole selleks kohustatud. Ka Euroopa Liidu toimimise lepingu¹⁸³ artikkel 193 kaitseb seda õigust, sest vastavalt sellele võivad liikmesriigid säilitada või võtta kasutusele rangemaid kaitsemeetmeid.¹⁸⁴ Euroopa Kohus on siiski *Tallinna Vesi AS* kohtuasjas välja toonud, et liikmesriikide vabadus jäätmedirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamisel ei ole siiski piiramatu. Liikmesriigid peavad arvesse võtma direktiivi eesmärke, näiteks artiklis 4 sätestatud jäätmehierarhiat ja eelkõige preambuli punktis 29 viidatud ringlussevõetavate materjalide kasutamise toetamise eesmärki, kuid järgima ka asjaomaste isikute põhiõigusi, käesoleval juhul näiteks põhiõiguste harta¹⁸⁵ artiklis 17 sätestatud põhiõigust omandile, ja artiklis 16 sätestatud ettevõtlusvabadust.¹⁸⁶ Kohus tunnustab teatava kaalutusruumi olemasolu, eeskätt seoses inimese tervise ja keskkonnakaitse eesmärgiga, kuid samas peab läbi viima erapooletu menetluse, mille käigus uuritakse ja hinnatakse taaskasutamistoimingu riske ja muid üksikjuhtumi olulisi aspekte kõige asjakohasemate teaduslike ja tehniliste teadmiste alusel.¹⁸⁷ Jäätmete puhul, mis on sellise põhjaliku hindamise tulemusena ilma igasuguse põhjendatud kahtluseta taaskasutamistoimingu abil kasutuskõlblikuks muudetud, seadmata ohtu inimese tervist või kahjustamata keskkonda, ning mida valdaja ei viska jäätmedirektiivi artikli 3 punkti 1 tähenduses ära, ei kavatse ära visata ega ole kohustatud ära viskama, on liikmesriikide kaalutusruum rohkem piiratud ja liikmesriigid ei saa piirduda põhjendusega, et nende jäätmete suhtes ei ole jäätteks oleku lakkamise kriteeriume veel kehtestatud. Nendel tingimustel oleks jäätmevaldajal õigus nõuda, et pädevad asutused või kohtud tuvastaksid jäätteks oleku lakkamise juhtumipõhise otsusega.¹⁸⁸

¹⁸³ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.

¹⁸⁴ C-60/18, *AS Tallinna Vesi*, kohtujurist J.Kokotti ettepanek, p 43.

¹⁸⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012/C 326/02). – C 83/389, 30.3.2010.

¹⁸⁶ C-60/18, *AS Tallinna Vesi*, kohtujurist J.Kokotti ettepanek, p 44.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p 46-47.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p 52-53.

Oluline on rõhutada, et jäätmestaatust käsitlevad üksikjuhtumipõhised otsused peaksid olema üheselt mõistetavad ning et jäätmestaatust ei tõlgendata samade materjalide puhul erinevalt, kui see pole just õigustatud jäätmete raamdirektiivi artiklis 6 sätestatud tingimuste alusel. Üksikjuhtumipõhised otsused ei anna õiguskindlust teatud jäätmeliikide jaoks, nagu seda võivad teha Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil kehtestatud jäätmete lakkamise kriteeriumid. Üksikjuhtumipõhiste otsuste peamiseks probleemkohaks võib osutada tingimuste ühetaolise tõlgendamise tagamine erinevate juhtumite, kuid sarnaste jäätmeliikide puhul. Sellegipoolest on erialakirjanduses leitud, et üksikjuhtumipõhised otsused pakuvad olulist stiimulit uuenduslikeks arenguteks jäätmete taaskasutamises, võimaldades suhtlus- ja õppimispõhist arengut jäätmete lakkamise otsuste tegemises.¹⁸⁹ Autor nõustub, et üksikjuhtumipõhised otsused annavad jäätmekäitlejatele võimaluse tõendada, et teatud taaskasutamistoimingu läbinud jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Asjaolu, et selleks ei pea olema kehtestatud õigusakti jäätmete lakkamise kriteeriumitega, tagab eelduslikult kiirema ja lihtsama võimaluse tõendada jäätmete lakkamise tingimuste täidetust. Selleks, et see võimalus vaid formaalsuseks ei jääks, peaksid nii jäätmekäitlejad kui pädevad asutused omavahel rohkem sellega seotud võimalusi arutama. Ühtlasi on üksikjuhtumipõhiste otsustega kaasneva mõnevõrra avarama tõlgendusruumi puhul ka väga oluline silmas pidada nende tingimuste ühetaolist kohaldamist sarnaste juhtumite puhul, et tagada ühetaoline praktika.

3.4. Jäätmete lakkamise tingimused

Aine või eseme jäätteks oleku lakkamiseks peab olema kõigepealt täidetud kaks eeldust. Esiteks ei tohi kõnealuse aine või eseme valdaja seda ainet või eset jäätmedirektiivi artikli 3 punkti 1 tähenduses ära visata, kavatseda ära visata ega olla kohustatud ära viskama. Teiseks peab taaskasutamistoiming muutma aine või eseme kasutuskõlblikuks, seadmata ohtu inimese tervist ja kahjustamata keskkonda.¹⁹⁰ Seda, kas tegemist on kasutuskõlbliku ja ohutu materjaliga, aitavad hinnata jäätmete raamdirektiivi artiklis 6 lõikes 1 sätestatud tingimused (vt peatükid 3.4.1. kuni 3.4.4.), mis on kumulatiivsed ning mille põhiolemuseks on anda Euroopa Komisjonile ja Euroopa Liidu liikmesriikidele kohustuslikud juhised jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamiseks ja üksikjuhtumipõhiste otsuste langetamiseks. Eestis on need tingimused sätestatud JäätS § 2¹ lg 1 p-des 1-4. Nende tingimuste täitmine annab tunnistust, et

¹⁸⁹ Turunen, T. (viide 11), lk 116.

¹⁹⁰ C-60/18, *AS Tallinna Vesi*, kohtujurist J.Kokotti ettepanek, p 39.

jäätmed on lakanud olemast jäätmed ning muutunud toodeteks või sekundaarseteks toormaterjalideks.¹⁹¹

Tingimusi tuleb hinnata kogumis ja mitte eraldiseisvalt, kuna need on omavahel seotud ja täiendavad üksteist. Tingimused on kohati ka kattuvad ja need põhinevad samadel eesmärkidel, mistõttu võib ühe tingimuse põhjalikum täitmine aidata paremini täita ka teist tingimust. Näiteks tehnilistele nõudmistele vastavus võib aidata luua sellele jäätmepõhisele materjalile turgu või vähemalt tagada nõudluse olemasolu.¹⁹² Järgnevalt on käsitletud neid nelja tingimust põhjalikumalt.

3.4.1. Teataval otstarbel kasutama hakkamine

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt on esimeseks jäätmete lakkamist tõendavaks tingimuseks, et ainet või eset hakatakse kasutama teataval ehk konkreetsel otstarbel. Tingimuse eesmärk on tagada, et jäätmematerjal läbiks taaskasutamistoimingu, mitte ei läheks kõrvaldamisele.¹⁹³ Kõige selgemalt viitab tingimuse täidetusele olukord, kus jäätmepõhise materjali kasutusotstarve on sama, mis looduslikul toorainel. See kehtib näiteks suurema osa vanametalli kohta. Kasutusotstarbe hindamisel tuleb arvesse võtta jäätmematerjali omadusi ja konsistentsi. Mida homogensem on jäätmematerjal, seda tõenäolisem on, et sellele leitakse selge kasutusotstarve. Sellest saab aga järeldada, et väga heterogeensele jäätmematerjalile, nagu näiteks segaolmejäätmed, mis on üks probleemsemaid jäätmevooge, on keeruline leida konkreetset kasutusotstarvet sellisel tasemel, mis võimaldaks neile jäätmete lakkamise regulatsiooni kohaldada.¹⁹⁴

Konkreetses kasutusotstarbe tingimus on tugevalt seotud teise jäätmete lakkamist tõendava tingimusega, milleks on turu või nõudluse olemasolu. Jäätmematerjalid lakkavad olemast jäätmed ainult siis, kui nende kasutamine on kindel ning turu või nõudluse olemasolu viitab, et see materjal leiab suure tõenäosusega kasutust. Seega suurendab selle tingimuse täidetus omakorda ka esimese tingimuse täidetuse võimalust.¹⁹⁵ Kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe on hiljutises kohtuasjas *Prato Nevoso Termo Energy Srl* avaldanud arvamust, et jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 1 kaks esimest tingimust näivad kajastavat kohtupraktikat, mille

¹⁹¹ De Römph, T. J. (viide 7), lk 235.

¹⁹² Turunen, T. (viide 11), lk 101.

¹⁹³ Alaranta, A., Turunen, T. (viide 143), lk 167.

¹⁹⁴ Turunen, T. (viide 11), lk 91.

¹⁹⁵ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 289.

kohaselt sõltub konkreetse aine käsitlemine jäätmena sellest, kui suur on selle uuesti kasutamise tõenäosus, mis on suurem siis, kui sellega kaasneb majanduslik kasu.¹⁹⁶ Selle seisukohaga võib kergesti nõustuda. Mida kõrgemat marginaali on võimalik taaskasutatud materjali pealt teenida, seda suurem on nõudlus sellise materjali järele ning see tõstab omakorda motivatsiooni taaskasutamise tegeleda.

Seni on konkreetse kasutusotstarbe tingimuse täitmine osutunud lihtsaks ülesandeks homogeensete ja väärtuslikumate jäätmeliikide puhul. Näiteks klaasi-, vase- ja terasemurd, millele on ka Euroopa Liidu tasandil jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtestatud, on sellised materjalid, mida on tootmises juba pikka aega kasutatud toormaterjaliga sarnasel kujul. Ka nõudlus selliste materjalide järele selliseks kasutusotstarbeks on stabiilne ning välja on kujunenud toimiv turg. Probleemid konkreetse kasutusotstarbe tingimusega tekivad siis, kui jäätmepõhisel materjalil pole (veel) selget või tulusat või levinud kasutusotstarvet. Seetõttu on seda tingimust kritiseeritud kui innovatsiooni pärssivat nõuet, kuna tingimust on võimalik täita sageli vaid kõige levinumate ja majanduslikult tulusamate taaskasutuslahenduste puhul.¹⁹⁷ Autor nõustub seisukohaga, et Euroopa Liidu ja ka liikmesriikide tasandil kriteeriumide kohaldamise puhul võib see tingimus olla innovatsiooni pidurdava toimega, samas on see jäätmepoliitika peamist eesmärki – inimese tervise ja keskkonna kaitset – silmas pidades mõistetav ja autori hinnangul vajalik. Mida kõrgemal tasandil jäätmete lakkamise kriteeriume kohaldada, seda n-ö konservatiivsemad need olema peavad, kuna need on mõeldud kohalduma väga erineva jäätmekäitluspraktikaga riikides ja piirkondades. Eeskätt tuleb jäätmealases regulatsioonis silmas pidada keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmärki ning seda aitab teatava kasutusotstarbe tingimus kindlasti tagada, takistades nendel jäätmematerjalidel jäätmestaatusest ja neile rakenduvatest kontrollimeetmetest vabaneda, mille kasutusotstarve ei ole kindel. Seda võrdlemisi ettevaatlikku lähenemist Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandil jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamisel leevendab mõnevõrra üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise regulatsioon.¹⁹⁸ Ka sellisel juhul tuleb silmas pidada jäätmete raamdirektiivi artiklis 6 lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid nende tõlgendamine on erinevast kohaldamisulatuses tulenevalt mõnevõrra erinev, võimaldades rohkem paindlikkust.

Jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamine Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil tähendab, et kõnealuse jäätmepõhise materjali kasutusotstarve ei saa olla marginaalne, vaid

¹⁹⁶ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 66; lisaks vt analoogia alusel C-9/00, *Palin Granit*, p 36-37.

¹⁹⁷ Turunen, T. (viide 11), lk 89-90.

¹⁹⁸ Erineval tasemel jäätmete lakkamise kriteeriumide kohaldamist on käsitletud peatükis 3.2.

pigem laialt levinud, et kindlustada jäätmematerjali kasutamine. Seejuures võetakse tingimuse täidetuse hindamisel arvesse kasutusotstarbe kindlaksmääratuse taset ja stabiilsust. Näiteks erinevate standardite olemasolu ja kasutamine tootmises viitab sellele, et tegemist on levinud kasutusotstarbega ning standardite üksikasjad ja täpsusaste annavad omakorda tunnistust, kui väljakujunenud ja levinud kasutusotstarbega on tegemist. Materjalid, millega kaubeldakse väga detailsete standardite alusel, on suurema tõenäosusega ette nähtud konkreetseks kasutusotstarbeks. Igal juhul on ebatõenäoline, et Euroopa Liidu või ka liikmesriikide tasandil kehtestataks õigusaktidega selliseid jäätmete lakkamise kriteeriume, mis hõlmaks vaid jäätmepõhise materjali marginaalset kasutusotstarvet. Sama kehtib ka selliste jäätmepõhiste materjalide kohta, mida ei saa tööstuses kasumlikult kasutada.¹⁹⁹

Üksikjuhtumipõhisel otsustamisel on esimese tingimuse tõlgendamine mõnevõrra vabam. Tulenevalt asjaolust, et nii jäätmeliik, selle kogus kui taaskasutamistoiming on konkreetset teada, tuleb esimese tingimuse täitmiseks ainult ära näidata, et käitisesse viidud jäätmed on mõeldud konkreetset otstarbel kasutamiseks. Paljudel juhtudel piisab kriteeriumi täitmiseks vaid kasutuseesmärgi olemasolu kinnitamisest.²⁰⁰ Eesti kohtupraktikast tuleneb, et jäätmepõhise materjali edasise kasutamise kindluse hindamiseks ei ole rangeid õiguslikke kriteeriume ning lähtuda tuleb konkreetse juhtumi asjaoludest kogumis. Kasutamise kindlusele viitavateks asjaoludeks on näiteks siduvate lepingute olemasolu, rahaline tulu materjali tootjale, stabiilse turu olemasolu ja tõendus, et see materjal vastab turul olevatele toodetele esitatavatele tehnilistele nõudmistele.²⁰¹ Tallinna Halduskohus on leidnud, et sobivad ka nt edasise kasutaja kinnituskirjad, kuid üldsõnalisi huvikirju, kus konkreetseid tooteid või nende mahte ei käsitleta, on peetud tinglikeks ja seega mitte piisavateks.²⁰²

Lisaks tasub silmas pidada, et kui liikmesriigi pädev asutus tuvastab teatud jäätmete lakkamise teatud kasutusotstarbe puhul, ei tähenda see, et samad jäätmed lakkaksid olemast jäätmed ka siis, kui neid kasutatakse muul eesmärgil. Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmine sõltub nimelt konkreetsest kavandatavast kasutusest ning seda tuleb seega kontrollida iga sellise kasutuse osas eraldi. Sama kehtib ka teiste tingimuste puhul.²⁰³

¹⁹⁹ Turunen, T. (viide 11), lk 90.

²⁰⁰ *Ibidem*, lk 91.

²⁰¹ RKHKo 3-1-1-61-16, p 15-16.

²⁰² THKo 3-13-1673, p 8-9.

²⁰³ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 63.

3.4.2. Turu või nõudluse olemasolu

Teiseks jäätmete lakkamist tõendavaks tingimuseks jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 1 punkti b kohaselt on selle jäätmepõhise materjali jaoks turu või nõudluse olemasolu. Sarnaselt konkreetse kasutusotstarbe tingimusega on selle tingimuse eesmärk tagada jäätmematerjali faktiline taaskasutamine. Vaid turu või nõudluse olemasolul saab kindel olla, et jäätmetel võib olla kasulik otstarve, nende puudumisel on jäätmeid võimalik vaid kõrvaldamisele suunata.²⁰⁴ Seega on turu ja nõudluse olemasolu seotud otseselt jäätmepõhise materjali kasutuseotstarbega. Neil jäätmepõhistel materjalidel, mis vastavad kehtivatele jäätmete lakkamise kriteeriumidele, on üldjuhul tulusad kasutusotstarbed ning väljakujunenud turud.²⁰⁵ Näiteks jäätmepõhisel klaasimurrul on olnud toimiv rahvusvaheline turg juba aastakümneid.²⁰⁶ Samuti on rauajääkidele järjest suurenev nõudlus, olenemata selle varieeruvast kvaliteedist, kuna puuduvad konkureerivad alternatiivsed materjalid. Sellistel jäätmeliikidel on välja kujunenud pikk ringlussevõtu ajalugu, sageli rahvusvaheline turg ning sekundaarse materjali kasutamine on teada. Mõned neist jäätmeliikidest on seotud spetsiifilise tehnoloogiaga (nt elektrikaarahjude valmistamine terasemurrust), millega seotud dokumente peetakse piisavaks tõendiks turu olemasolu kohta.²⁰⁷ Ehkki selliste jäätmepõhiste materjalide puhul, millel on selgelt toimivad turud ja nõudlus, on kõnealune tingimus arusaadavalt täidetud, tekib küsimus, kui väljakujunenud peab olema turg või kui suur peab olema nõudlus, et täita jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 punktiga b sätestatud tingimus vähem väärtuslikemate jäätmeliikide puhul ning kuidas neid täpselt hinnata.

Euroopa Teadusuuringute Ühiskeskuse jäätmete lakkamise kriteeriumide aruande kohaselt saab lugeda tingimuse täidetuks, kui eksisteerib vähemalt üks toimiv turg. Turu olemasolu ja selle võimalik arengupotentsiaal peab olema analüüsitud enne jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamist.²⁰⁸ Sellest järeldab autor, et kui kriteeriumid on juba kehtestatud, ei tohiks ka kasutusotstarbe ning turu ja nõudluse tõendamiseks konkreetse jäätmeliigi puhul probleeme tekkida.

²⁰⁴ De Sadeleer, N. EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts. – Journal for European Environmental & Planning Law, 6/2005, lk 465.

²⁰⁵ Turunen, T. (viide 11), lk 92.

²⁰⁶ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report (viide 157), lk 75.

²⁰⁷ *Ibidem*, lk 31.

²⁰⁸ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 38.

Turg võib olla ka lokaalne, kui jäätmete lakkamise kriteeriumid kehtestatakse liikmesriigi tasandil rakendamiseks. Põhirõhk on igal juhul sellel, kas olemasolev turg suudab kasutada jäätmematerjali, mille suhtes kohaldatakse jäätmete lakkamise õigusakte ja seega tagada, et need jäätmed ei läheks taaskasutamise asemel hoopis kõrvaldamisele.²⁰⁹

Kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe viitas oma ettepanekus *Prato Nevoso Termo Energy Srl* kohtuasjas, et järelduse, kas tingimus on täidetud, saab teha, kui on tuvastatud kas see, et nõudlus on oma mahust tulenevalt piisav selleks, et tagada vastavus tingimustele või et sellise kasutusega seonduvalt on olemas laiem turg või nõudlus.²¹⁰ Seega on võimalik jäätmete lakkamine ka selliste jäätmete puhul, millel puuduvad veel väljakujunenud turud, küll aga esineb nõudlus selle materjali järele. Viitab ju ka tingimuse enda sõnastus, et turu ja nõudluse olemasolu on alternatiivid. Näiteks kompostil ehk looduslikul väetisel on eriline kombinatsioon toitainetest, veepidavusest, mulla struktuurist ja bakterite aktiivsust parandavatest omadustest, mida ükski teine toode turul ei paku. Sel juhul näitab turupotentsiaali tegelik positiivne turuhind ja kasvav nõudlus, mis enamasti käivad käsikäes).²¹¹ See annab võimaluse kehtestada jäätmete lakkamise kriteeriume ka juhul, kui selgelt väljakujunenud turg veel puudub, kuid kasutusotstarve on kindel, nõudlus olemas ja turupotentsiaal hea.²¹² Selliseid näiteid on siiski vähe ning enamasti on tingimuse hindamisel lisaks nõudluse olemasolule oluline ka eksisteeriv turg.

Võimalik nõudlus ja turg jäätmepõhiste materjalide järele on otseselt seotud jäätmepõhise ja loodusliku tooraine hinnaerinevusega. Mida suurem on hinnaerinevus, seda suurem on nõudlus odavama materjali järele, milleks on tavaliselt jäätmepõhine materjal, eeldusel, et selle kvaliteet on võrdväärne esmase tooraine omaga. Hinnaerinevusi mõjutavad muuhulgas kasutusel olevad tehnoloogiad ja seadusandlus. Nende tehnoloogiate kasutamisel, mis võimaldavad toorainena kasutada jäätmepõhist materjali sama edukalt kui esmast toorainet, on võimalik toota väiksemate kuludega ning see muudab jäätmepõhise materjali atraktiivsemaks. Ühtlasi võib jäätmepõhiste materjalide kasutamine parandada ettevõtte mainet, võimaldades reklaamida end keskkonnahoidliku ettevõttena.²¹³

²⁰⁹ Turunen, T. (viide 11), lk 92.

²¹⁰ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 68.

²¹¹ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report (viide 157), lk 32.

²¹² Turunen, T. (viide 11), lk 93.

²¹³ *Ibidem*, lk 93.

Lisaks toodete hinnale mõjutab nõudlust ja turgu ka materjali kättesaadavus. Tootmine sõltub saadaval oleva tooraine varu hulgast. Toimiv turg sõltub jäätmematerjali kättesaadavusest, mis võib erinevates liikmesriikides ja geograafilistes piirkondades erineda.²¹⁴ Näiteks vajadus komposti järele on Euroopa Liidus teoreetiliselt suur, eriti mullaparandajana. Praktikaga aga on komposti turg hästi välja kujunenud vaid selles Euroopa Liidu piirkonnas, kuhu on koondunud komposti tootmine ja kasutamine.²¹⁵ Ka täitematerjalide puhul mõjutab loodusliku liiva ja kruusa kättesaadavus otseselt jäätmepõhiste täitematerjalide nõudlust. Mõnes riigis on looduslike kvaliteetseid täitematerjale palju ja nende hind on seetõttu madal, mis omakorda takistab ringlussevõetud jäätmepõhiste täitematerjalide kasutamist. Nendes riikides, kus looduslikud täitematerjalid ei ole geoloogiliste tingimuste tõttu piisavalt hea kvaliteediga ega laialt levinud, kasutatakse jäätmepõhiseid täitematerjale rohkem.²¹⁶

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud esimene ja teine tingimus täiendavad teineteist ja nende täitmine tagab, et jäätmepõhist materjali kasutatakse kasulikul otstarbel, mitte ei ladestata. Need kaks esimest tingimust välistavad jäätmete lakkamise staatuse võimalikkuse nende jäätmete puhul, mille kasutusotstarve pole kindel ja mille järele puudub nõudlus. Vastavust neile omavahel seotud tingimustele saab kontrollida selliste asjaolude abil nagu turu olemasolu tõendav pakkumise ja nõudluse olemasolu, kõnealuse materjali kontrollitav turuhind või kaubanduses kasutatavate spetsifikatsioonide või standardite olemasolu.²¹⁷

3.4.3. Vastavus tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 1 punkti c kohaselt on jäätmete lakkamiseks vajalik, et jäätmepõhine materjal vastaks konkreetseks otstarbeks ette nähtud tehnilistele nõudmistele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohaldatavatele standarditele. Selle tingimusega tagatakse, et ained või esemed saavad lakata olemast jäätmed alles siis, kui need on muutunud kasutuskõlblikuks ega vaja enam täiendavat töötlemist. Eesmärk on seega tagada aine või eseme praktiline kasutatavus. Ühtlasi tagab selle tingimuse täitmine, et jäätmepõhise materjali edasine kasutamine toote või toormaterjalina on seaduslik.²¹⁸

²¹⁴ Turunen, T. (viide 11), lk 93-94.

²¹⁵ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 92.

²¹⁶ *Ibidem*, lk 289.

²¹⁷ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 67.

²¹⁸ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 17.

Peatükist 2.2.2., mis käsitles ringlussevõttu, tuleneb, et jäätmed loetakse ringlusse võetuks siis, kui jäätmete töötlemise tulemusena saadud materjal ei ole enam eristatav looduslikust toorainest. Igasugusel materjalil peab olema teatud miinimumtasemel kvaliteet, et see oleks turu jaoks kasulik ja see miinimumtasemel kvaliteet on üldjuhul sätestatud tootestandarditega. Sellest järeldub, et sarnaselt looduslike materjalidega peavad ka jäätmepõhised materjalid, mis on lakanud olemast jäätmed, vastama ettenähtud kvaliteedinõuetele, olenemata sellest, kas tegemist on tunnustatud standarditega või nende puudumisel näiteks materjali kasutajapoolsete tingimustega. See on ühtlasi vajalik jäätmepõhise materjali turu säilimiseks, kuna nõuetele mittevastava materjali kasutamine pole õiguspärase.²¹⁹ Seega on sel tingimusel otsene mõju ka teisele jäätmete lakkamise tingimusele ehk turu ja nõudluse olemasolu tingimusele. Lisaks on otsene seos olemas ka esimese tingimuse ehk konkreetse kasutusotstarbe tingimusega, sest tehnilised ja õigusaktidest tulenevad nõuded on olenevalt kasutusotstarbest erinevad, näiteks vanapaberi ringlussevõtule ja sellest energia tootmisele kehtivad erinevad nõuded.²²⁰

Eeltoodust järeldub, et standardid on olulised nurgakivid jäätmete lakkamise kriteeriumide väljatöötamisel ja kohaldamisel ning sellele tingimusele vastavust saabki tõendada kõnealuse jäätmepõhise materjali vastavusega tehnilistele nõudmistele või standarditele, mida kasutatakse samal eesmärgil looduslike materjalide osas.²²¹ Näiteks on Tallinna Halduskohus leidnud, et olukorras, kus taaskasutustoimingu läbinud materjalile puuduvad tehnilised nõuded, õigusnormid ja tootestandardid, pole sellisel materjalil võimaliks saavutada jäätmete lakkamise staatust. Antud juhul tegeles ettevõtte vanarehvide purustamisega ning arvas, et taaskasutamistoimingu tulemusena tekkinud kummipurule saab käsitleda kui jäätmepõhist materjali, mis on lakanud olemast jäätmed. Kohus aga leidis, et kuna rehvide purustamise tulemusel tekkivale kummipurule puuduvad tehnilised nõuded, õigusnormid ja tootestandardid, ei ole täidetud JäätS § 2¹ p 3 tingimus, mille kohaselt asi vastab konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõuetele, õigusnormidele ja tootestandarditele. Kohus möönis, et toodetud kummipurule võidakse kasutada järgmises taaskasutusastmes valmistatavates toodetes, mille standard või sertifikaat seab kasutatavale sisendmaterjalile (näiteks kummipurule) mingid eeltingimused, kuid tegemist ei ole siis enam kummipurule, vaid juba sellele uuele tootele suunatud standardi, nõude või sertifikaadiga. See tähendab, et kummipurule saab ringlusse võetuks lugeda alles pärast järgmise toote, näiteks staadioni tartaankatte, valmistamist.²²²

²¹⁹ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 29.

²²⁰ Turunen, T. (viide 11), lk 95.

²²¹ De Römph, T. J. (viide 7), lk 288.

²²² THKo 3-13-1673, p 9.

Tulenevalt ei olnud täidetud ka jäätmete lakkamise eeltingimus – taaskasutamistoiming, täpsemalt ringlussevõtt, ei olnud lõppenud.

Siiski pole mitte alati vajalik, et jäätmepõhisel materjalil oleksid täpselt samad omadused nagu selle esmase tooraine vastel. Need jäätmematerjalid, millel puudub samaväärne looduslik tooraine, näiteks kompost, ei pea vastama samadele standarditele nagu see materjal, mida puuduva esmase tooraine asendamiseks kasutatakse, kuid nad peavad olema ohutult kasutatavad ja vastama asjakohastele õigusaktidele.²²³

Pärast seda, kui jäätmed lakkavad olemast jäätmed, kohalduvad selle materjali kasutamisele ja sellest materjalist valmistatud toodetele jäätmealaste õigusaktide asemel tooteid reguleerivad õigusaktid.²²⁴ Asi, mis on lakanud olemast jääde, peab enne esimest kasutamist või turule laskmist vastama kemikaalide ja toodete suhtes kohaldatavates õigusaktides sätestatud asjaomastele nõuetele. Enne kui asjale, mis on lakanud olemast jääde, hakatakse kohaldama kemikaale ja tooteid käsitlevaid õigusakte, peavad olema jäätmete lakkamise tingimused täidetud. See tähendab, et esmalt toimub jäätmete lakkamine ja seejärel hakatakse enne turule laskmist või esimest kasutamist kohaldama asjale vastavaid REACH-määruse, CLP-määruse jm nõudeid.²²⁵

Toote regulatsioon ja sellele kehtivad tehnilised nõuded võivad baseeruda erinevat tüüpi piirväärtustel. Jäätmete raamdirektiivi artikkel 6 lõige 2 näeb ette võimaluse selliseid piirväärtusi kehtestada ka jäätmete lakkamise õigusaktides.²²⁶ Tegemist võib olla konkreetse kasutusotstarbe jaoks vajalike omadustega (nt toitainete sisaldus, osakeste suurus, tihedus) või keskkonnakaitselise eesmärgiga omadustega (nt raskmetallide sisaldus, leostuvus).²²⁷ Näiteks Euroopa Liidu nõukogu määrus (EL) nr 333/2011/EL, mis reguleerib metallimurru jäätteks oleku lakkamist, sätestab maksimaalsed lubatud võõrmaterjalide koguse väärtused metallimurrus. Kui võõrmaterjalide kogus ei ületa piirnormi, siis võib metallimurd lakata olemast jääde. Kui piirnormi ületatakse, jääb metallimurd jäätteks ja sellele kohaldub jäätmeregulatsioon.

²²³ Turunen, T. (viide 11), lk 96-97.

²²⁴ *Ibidem*, lk 95.

²²⁵ Keskkonnaministeerium. Jäätmepaketist tulenevad jäätmeseaduse muudatused. – <https://envir.ee/jaاتمepaketist-tulenevad-jaاتمeseaduse-muudatused> (19.12.2021)

²²⁶ Turunen, T. (viide 11), lk 96.

²²⁷ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report (viide 157), lk 53-54.

Tingimuse täitmise hindamisel võivad olulised olla ka sellised normid, mis ei ole sätestatud toodetele kohaldatavates õigusaktides ehk millel pole ametlikku siduvat jõudu, kuid mis kirjutatakse näiteks müügilepingutesse või mida järgitakse tööstuse tavapärasel praktikal.²²⁸ Iseenesest on ka standardite järgimine tavaliselt vabatahtlik. Standardid on vabatahtlikud dokumendid, mille järgimine ei ole kunagi olemuselt kohustuslik, st ühtegi standardit ei pea järgima üksnes seetõttu, et see on olemas. Standardi järgimise saab kõigile kohustuslikuks teha ainult läbi õigusaktides standarditele viitamise.²²⁹ Seda jäätmete lakkamise kriteeriumide puhul ka tehakse. Kui jäätmete lakkamise kriteeriumid näevad ette mõnele standardile vastavuse, on see vajalik eeldus jäätmete lakkamise staatuse saavutamiseks. Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandil jäätmete lakkamise kriteeriumide täitmisel on selliste rahvusvaheliselt või vähemalt riiklikul tasandil tunnustatud standardite olemasolu ja nende järgimine väärtuslikuks tõendiks, et sellistele omadustele vastavat materjali peetakse teadaolevate omadustega tooteks. Aga ka olukorras, kus jäätmete lakkamise kriteeriume pole kehtestatud ning jäätmete lakkamise üle otsustatakse üksikjuhtumi põhjal, tundub eelis olevat neil jäätmepõhistel materjalidel, mille kasutamisel järgitakse standardeid, kuna see annab teatud kindluse materjali kvaliteedi ja oluliste omaduste täitmise kohta, toimides seega kvaliteedigarantiina.²³⁰ Jäätmepõhise materjali kasutamine sellise tooraine või tootena, millel puuduvad tehnilised nõuded või standardid, võib kujutada ohtu nii keskkonnale kui ka inimese tervisele. Tehnilised nõuded ja standardid põhinevad uuringutel ja kogemustel, mis välistab ohu, et toode sisaldab ohtlikke aineid määral, mis kahjustab inimese tervist või keskkonda.²³¹

3.4.4. Kasutamine ei avalda ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele

Jäätmete raamdirektiivi artikli 6 lõike 1 punkt d esitab neljanda jäätmete lakkamise tingimusena nõude, et jäätmepõhise materjali kasutamine ei tohi avaldada ebasoodsat mõju keskkonnale ega inimese tervisele. Seejuures ei tähenda jäätmepõhise materjali kasutamine ainult selle rakendamist lõppotstarbel, vaid samuti eelnevat transporti ja ka käitlemist pärast toote turule laskmist.²³² Jäätmete raamdirektiivi peamist eesmärki silmas pidades võib see viimane tingimus tunduda juba niigi ilmselge eelduse kordamisena, kuid kirjapandud kujul toimib see nn viimase turvavõrguna. Juhul, kui mingil põhjusel pole võimalik tagada keskkonna

²²⁸ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report (viide 157), lk 53-54.

²²⁹ Keskkonnaministeerium (viide 110), lk 7.

²³⁰ JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment-Final Report (viide 157), lk 53-54.

²³¹ Keskkonnaministeerium (viide 110), lk 9.

²³² JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 33.

ja inimese tervise kõrgetasemelist kaitset kolmanda tingimuse alusel kohalduvate tehniliste nõudmiste, standardite ja kehtivate õigusaktide kaudu, nõuab selle neljanda tingimuse täitmine jäätmepõhise materjali, selle kasutamise, olelusringi ning keskkonna- ja terviseriskide põhjalikku uurimist. Tingimuse eesmärk on tagada, et aine või eseme kasutamine ei põhjusta mõjusid, mis vajaksid selle käsitlemist jäätmena ja mida tuleks kontrollida jäätmealase seadusandluse rakendamise kaudu. See tähendab, et materjalidel, mis on lakanud olemast jäätmed, peab olema vähemalt neutraalne, kuid eelistatult positiivne mõju keskkonnale ja inimese tervisele.²³³

Euroopa Komisjoni suunise kohaselt peab neljanda tingimuse täitmiseks olema tuvastatud, et aine kasutamisel väljaspool jäätmeregulatsiooni ei oleks keskkonnale või tervisele suuremat negatiivset mõju, kui jäätmeregulatsiooni kohaldamisega kaasneks.²³⁴ Selleks tuleb võrrelda seda, millised ohud kaasnevad keskkonnale ja tervisele jäätmepõhise materjali käsitlemisel jäätmena ning toote või toormaterjalina, mis on lakanud olemast jäätmed.²³⁵ Seejuures tuleb leida vastused küsimustele, kas tootealane regulatsioon on piisav, et minimeerida mõjusid keskkonnale ja inimese tervisele ning kas jäätmematerjali vabastamine jäätmerežiimist põhjustab riskide suurenemist keskkonnale ja inimese tervisele?²³⁶ Jäätmestaatuse kõrvaldamine ei tohi tekitada keskkonnale täiendavat survet, võrreldes olukorraga, kus see materjal säilitab oma jäätmestaatuse. Vastasel juhul peaks materjal jääma jäätmestaatusesse ning selle käitlemine peaks toimuma jäätmealaste õigusaktide alusel koos kõigi ettenähtud asjakohaste kontrollimeetmetega.²³⁷

Tingimuse täidetuse hindamisel tuleb arvestada kõikvõimalike mõjudega, alates nt kasvuhoonegaaside emissioonist jt õhuheitmetest transpordi ja ladustamisega seotud riskideni. Mõjude hindamine peab põhinema teaduslikel meetoditel ning lisaks kahjulikele mõjudele tuleb hinnata ka positiivseid mõjusid. Hindamisel tuleb võrrelda nullalternatiivi jäätmete lakkamise stsenaariumiga. Näiteks olukorras, kus looduslik tooraine tuleb hankida kaugelt, aga jäätmepõhiseid materjale on võimalik hankida lähemalt, tähendab jäätmepõhiste materjalide kasutamine väiksemat transpordist lähtuvat heidet. Seega eeldab neljanda tingimuse täitmine igakülgset arusaamist jäätmepõhiste materjalide kasutamisest tingitud mõjudest keskkonnale ja inimese tervisele. Ühtlasi eeldatakse, et olukorras, kus jäätmepõhist materjali kasutatakse

²³³ Turunen, T. (viide 11), lk 98.

²³⁴ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 24.

²³⁵ C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 79.

²³⁶ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (viide 51), lk 24.

²³⁷ JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report (viide 143), lk 289.

professionaalselt kindlal kasutusotstarbel, on selle kasutajal suhteliselt kõrge teadlikkuse tase selle aine või eseme omadustest ja vajalikest ettevaatusabinõudest.²³⁸

Ka ohtlikeks jäätmeteks liigitatud jäätmed võivad lakata olemast jäätmed, ehkki vajalik võib olla kehtestada teatud piirangud või lubatud piirväärtused, tagamaks sellise jäätmepõhise materjali kasutamist keskkonnasõbralikul viisil.²³⁹ Kui jäätmed lakkavad olemast jäätmed, allub sekundaarne materjal konkreetse eesmärgiga toodetele kohaldatavale regulatsioonile ning kui see regulatsioon aitab ohjata sekundaarmaterjalide kasutamisega kaasnevaid mõjusid, pole vajadust hoida neid aineid või esemeid jätkuvalt jäätmealases regulatsioonis, arvestades, et see ei aita kaasa ressursside efektiivsele kasutamisele. Näiteks *Lapin luonnonsuojelupiiri* kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et REACH-määruse kohaldamine võib aidata otsustada, kas jäätmematerjal täidab neljanda tingimuse ehk ei põhjusta keskkonnale ja inimese tervisele kahjulikku mõju. Kui kõnealusele jäätmepõhisele materjalile kohalduvad toote etapis toodetele kehtivad regulatsioonid, nt REACH-määrusest tulenevad nõuded, on selle materjali kasutamisega kaasnevad võimalikud mõjud keskkonnale ja inimese tervisele kontrollitud ning materjal võib vabaneda jäätmestaatusest ja sellega seotud kontrollimehhanismidest.²⁴⁰

Nagu eelnevast näha, on need neli jäätmete lakkamise tingimust omavahel seotud, kohati kattuvad ning üksteist täiendavad. Jäätmeregulatsiooni kohaldamisalast väljaarvamise abil püütakse luua jäätmepõhiste materjalidele võrdsed võimalused looduslike materjalidega. Seetõttu ei saa tundmatute omadustega jäätmevood kunagi lakata olemast jäätmed, kuna pole võimalik kindel olla, et nende kasutamisega ei kaasne kahjulikke mõjusid.²⁴¹ Seega saab jäätmete lakkamise kriteeriumide täitmise võimalikkus kõne alla tulla vaid nende jäätmete puhul, mille kohta on laiapõhjalised teadmised selle materjali spetsiifilistest omadustest, sest vaid nii on võimalik kindlustada jäätmete raamdirektiivi peamine eesmärk – kaitsta keskkonda ja inimese tervist.

²³⁸ Turunen, T. (viide 11), lk 100-101.

²³⁹ *Ibidem*, lk 99-100.

²⁴⁰ C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, p 62-63.

²⁴¹ Turunen, T. (viide 11), lk 105.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada välja need tingimused ja eeldused, mis peavad olema täidetud, et jäätmed saaks lugeda taaskasutatuks ning lakkaksid olemast jäätmed. Seoses ringmajandusele üleminekuga on jäätmed kujunenud väärtuslikuks ressursiks, mille taaskasutamise kaudu on võimalik vähendada esmaste looduslike ressursside tarbimist ning kujundada seeläbi jätkusuutlikku ja ressursitõhusat majandust. Euroopa Liidu jäätmeõiguse eesmärk on vältida nii palju kui võimalik jäätmete teket, kasutada tekkivaid jäätmeid ressursina ja vähendada prügilasse saadetavate jäätmete kogust.

Muudatused jäätmekäitluses on tihedalt seotud Euroopa Liidu jäätmealaste õigusaktidega. Selle valdkonna kõige olulisem õigusakt on jäätmete raamdirektiiv, kus on visandatud jäätmehierarhia ja sätestatud jäätmekäitlusega seotud põhiprintsiibid, sh jäätmete, taaskasutamise, ringlussevõtu ning jäätmete lakkamise mõisted ja tingimused. Sellel, kas tegemist on jäätmete, toorainete või toodetega, on praktikas väga erinevad tagajärjed, kuna neile kohalduvad erinevad õiguslikud regulatsioonid. Jäätmestaatusega kaasneb mitmeid piiranguid või täiendavaid kohustusi, kuna jäätmed võivad kätkeada endas ohtu inimese tervisele ja keskkonnale. Samas eeldavad ringmajanduse eesmärgid, et jäätmed leiaksid võimalikult suures ulatuses uuesti kasutust materjaliringluses. Jäätmeõigus peab seega üheaegselt tagama inimese tervise ja keskkonna kaitsmise ning jäätmete taaskasutamise edendamise.

Magistritöös uuriti esmalt Euroopa Liidu jäätmeõiguse arengut, analüüsiiti jäätmete mõistet ja selle ajaloolist käsitlust. Analüüsimaks jäätmete taaskasutamise ja lakkamise regulatsiooni, tuleb kõigepealt mõista jäätmete definitsiooni, kuivõrd see ei määratle mitte üksnes seda, millal objekt või aine muutub jäätmeks, vaid ühtlasi ka seda, millal seda ei käsitleta jäätmena. Olgu see siis põhjusel, et see pole veel jäätmeks muutunud või seetõttu, et see on lakanud olemast jääde. Jäätmete mõiste on viimaste aastakümnete jooksul püsinud sisuliselt muutumatuna. Jäätmevoogude suurt mitmekesisust arvestades on jäätmete mõiste abstraktsus arusaadav ja põhjendatav. Mõiste täpsem selgitamine on toimunud kohtupraktika ning Euroopa Komisjoni mitmete suuniste kaudu ning lakkamatule kriitikale vaatamata on siiski näha, et jäätmete mõiste kontseptsioon on aja jooksul arenenud. Kui varajane kohtupraktika kohaldas jäätmete mõistet väga laialt ning fookuses oli vaid inimese tervise ja keskkonna kaitse, siis aja jooksul tunnistati ka jäätmete ressursina kasutamise võimalikku kasulikkust keskkonnale ja inimese tervisele. Veelgi enam, kohtupraktika pinnalt kujunes välja jäätmete lakkamise kontseptsioon, mis aitab vältida olukorda, kus tarbetud kontrollimeetmed takistavad sekundaarmaterjali efektiivset

kasutamist, võimaldades ohututel materjalidel jäätmerežiimist kergemini väljuda. Jäätmete raamdirektiivist ning kohtupraktikast tuleneb, et jäätmemõiste sõltub otseselt sellest, mida lugeda „äraviskamiseks“. Mõistet pole direktiivis defineeritud ning kohus on seda sisustanud vaid konkreetsete näidete valguses. Teatud asjaolud võivad kohtu arvates viidata sellele, et tegemist on jäämetega, kuid kohus on järjepidevalt rõhutanud, et jäätmete definitsiooni kohaldamisel tuleb lähtuda iga üksikjuhtumi faktilistest asjaoludest, pidades sealjuures silmas direktiivi eesmärke ning eeskätt vajadust kaitsta inimese tervist ning keskkonda.

Jäätmed saavad õiguslikult uuesti tooteks või toormeks läbi taaskasutuse või jäätmete lakkamise kriteeriumide täitmise kaudu. Samas mitte igasugune taaskasutus ei muuda jäätmeid mittejäätmeteks. Magistritöös uuriti jäätmete taaskasutamisega seotud tingimusi, taaskasutamise erinevaid alaliike ning seda, millised neist võimaldavad muuta jäätmeid taas toodeteks või toormaterjalideks. Vastust otsiti uurimisküsimusele, millised on need tingimused, mille täitmisel saab lugeda jäätmed taaskasutatuks. Euroopa Liidu ja Eesti õigust, senist kohtupraktikat ja muid avaldatud seisukohti analüüsid selgus, et taaskasutamistoimingu esimeseks oluliseks eelduseks on asjaolu, et jäätmetele antakse kasulik funktsioon. Seega taaskasutamiseks saab pidada vaid jäätmete otstarbekat kasutamist. Jäätmeid võib olla otstarbekas kasutada paljudel kasutuseesmärkidel, kuid siinkohal on teiseks oluliseks tingimuseks, et see kasulik otstarve väljenduks esmaste loodusvarade asendamises, mida oleks selle otstarbe täitmiseks muidu tulnud kasutada. Vastasel juhul ei saa kindel olla, et jäätmed tõepoolest kasutust leiaksid, kuna puudub otsene vajadus sellise kasutusviisi järele. See tähendab, et jäätmete kasutamine peab olema kindel ning eelpool mainitud eelduste täitmine välistab olukorra, kus jäätmeid taaskasutatakse vaid fiktiivselt. Seega saab kasuliku otstarbe ja teiste materjalide asendamise eeldust vaadata vaid koos, sest üks aitab sisustada teist.

Jäätmete raamdirektiivist ja jäätmeseadusest tuleneb kohustus käidelda, sh taaskasutada, jäätmeid viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda. Sellist tegevust, mis toob kaasa keskkonda rohkem kahjustavad mõjud kui muude materjalide kasutamine, ei saa liigitada taaskasutamistoiminguks. Seega on taaskasutamise kolmandaks eelduseks selle positiivne või vähemalt neutraalne mõju keskkonnale ja inimese tervisele.

Taaskasutamine on laiem koondnimetus ning hõlmab endas korduskasutuseks ettevalmistamise, ringlussevõttu ja muu taaskasutuse ehk energiakasutuse ja tagasitäite. Kuna tegemist on sisuliselt erinevate jäätmekäitlusviisidega, on neil tulenevalt lisaks eeltoodule veel mõningaid oma spetsiifikast tingitud lisaeldusi. Korduskasutuseks ettevalmistamise käigus

töödeldakse jäätteks muutunud esemeid minimaalselt, puhastatakse või parandatakse neid ning tulemuseks on sama toode, millega oli tegemist enne selle jäätteks muutumist, samas kui ringlussevõtt eeldab jäätmete ümbertöötamist täiesti uueks tooteks või toormaterjaliks. Jäätmete energiakasutust saab pidada taaskasutamiseks vaid juhul, kui tegemist on energiatõhusa toiminguga. Jäätmete raamdirektiivis on esitatud valem, mille alusel arvutatakse künnis, millest alates on tegemist energiatõhusa jäätmete põletamisega. Tagasitäite puhul tuleb täiendavate eeldustena kontrollida, kas jäätmed on tagasitäiteks sobilikud, kas neid kasutatakse kaeveõõnte täitmise või maastikukujunduse eesmärgil ning koguses, mis on selle eesmärgi täitmiseks vajalik.

Kõikide eelnimetatud taaskasutamistoimingute peamine eesmärk on loodusvarade säästmine ning kõiki taaskasutamistoiminguid hinnatakse sellest eesmärgist lähtuvalt. Jäätmehierarhia alusel on eelistatuid taaskasutamistoiminguid korduskasutuseks ettevalmistamine ja ringlussevõtt, kuna erinevalt jäätmete põletamisest ja tagasitäitena kasutamisest panustavad need materjaliringluse ja võimaldavad jäätmetel uuesti toodeteks või toormaterjalideks saada. Ehkki ringlussevõtu läbimine loob võimaluse, et jäätmepõhist materjali on taas võimalik kasutada kas selle esialgsel või muul eesmärgil, ei taga see, et taaskasutatud materjal kindlasti ka kasutust leiab. Jäätmemõistest tuleneb, et isegi täieliku taaskasutamistoimingu läbinud jäätmepõhist materjali tuleb endiselt käsitleda jäätmena, kui selle valdaja neile kasutust ei leia ja need ära viskab.

Seda, kas jäätmed on taaskasutustoimingu tulemusel lakanud olemast jäätmed, tuleb hinnata teatud tingimustele või konkreetsete õigusaktidega kehtestatud kriteeriumitele vastavuse kaudu. Jäätmete lakkamise kriteeriumeid kehtestatakse ja kohaldatakse kahel tasandil – Euroopa Liidu tasandil ja liikmesriikide tasandil – ning nende eesmärk on paika panna sellised tehnilised tingimused, mille täitmisel võib kindel olla, et taaskasutatud materjal ei ohusta inimese tervist ja keskkonda.

Euroopa Liidu tasandil annab jäätmete lakkamise regulatsioon võimaluse luua ühtseid tõlgendusi Euroopa Liidu siseturul, tagades seeläbi teatud jäätmeliikidele esmaste loodusvaradega võrdsed võimalused kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Paraku on Euroopa Liidu tasandil jäätmete lakkamise kriteeriume kehtestatud vaid kolme jäätmeliigi jaoks, mis tähendab, et jäätmete lakkamise regulatsiooni edendamise on jätud peamiselt liikmesriikide kanda. Jäätmete raamdirektiiv lubab liikmesriikidel liidu tasemel kriteeriumide puudumise korral ise otsustada, millal teatud jäätmed lakkavad olemast jäätmed. See võib toimuda nii

jäätmete jäätmeliigipõhiselt jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamise kaudu kui ka sellekohaste üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise kaudu. Ehkki jäätmeõiguse asjakohase ja ühtse kohaldamise seisukohast on kriteeriumide kehtestamine kasulikum kui üksikjuhtumipõhine otsustamine, tagab just viimane võimaluse pääseda jäätmerežiimist ka sellistel jäätmetel, mille puhul pole vaja rangeid kontrollimeetmeid kohaldada, kuid mille taaskasutamise suhtes puudub üleriigiline huvi. Sellised üksikjuhtumipõhised otsused eeldavad jäätmekäitlejate initsiatiivi ning diskussiooni Keskkonnaametiga, kes saab sellise otsuse teha keskkonnaloa menetluse protsessis.

Liikmesriikidel on jäätmete lakkamise kriteeriumide kehtestamisel ja üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemisel kaalutusõigus, ehkki mitte piiramatult. Olukord, kui jäätmete raamdirektiivi kohaselt on aine või ese lakanud olemast jääde, kuid seda käsitletakse endiselt jäätmena, pole kooskõlas jäätmete raamdirektiivi eesmärkidega, milleks on lisaks inimese tervise ja keskkonna kaitsmisele ka jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise edendamine loodusressursside kaitsmise eesmärgil ning ringmajandusele ülemineku võimaldamine. Vaid olukorras, kus liikmesriik kõiki olulisi asjaolusid ning kõige hilisemaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi arvesse võttes leiab, et teatud jäätmed ei saagi lakata olemast jäätmed, võib liikmesriik jätta asjakohased kriteeriumid seda liiki jäätmete kohta vastu võtmata. Sellisele järeldusele saab aga jõuda vaid peale põhjalikku kaalumist ja hindamist. Ka üksikjuhtumipõhiste otsuste puhul peavad liikmesriikide pädevad asutused tagama erapooletu menetluse, mille raames uuritakse ja hinnatakse taaskasutamistoimingu riske ja muid üksikjuhtumi olulisi aspekte kõige asjakohasemate teaduslike ja tehniliste teadmiste alusel.

Olemaks kindel, et jäätmeid ei vabastataks jäätmerežiimi alt kergekäeliselt ja läbimõtlematult, on jäätmete raamdirektiivis kehtestatud tingimused, millele jäätmete lakkamise kriteeriumid ning ka üksikjuhtumipõhised otsused tuginema peavad. Need neli tingimust on konkreetne kasutusotstarve, olemasolev turg ja nõudlus, vastavus tehnilistele tingimustele ja õigusaktidele ning kahjulike mõjude puudumine. Tegemist on kumulatiivsete tingimustega, mida tuleb hinnata kogumis, kuna need on omavahel seotud ja üksteist täiendavad. Magistritöö tulemusena selgus, et nende tingimuste tõlgendamine on erinevatel tasanditel mõnevõrra erinev. Näiteks ei pea üksikjuhtumipõhise otsuse puhul jäätmepõhise materjali kasutusotstarve olema levinud Euroopa Liidu ega isegi mitte riiklikul tasandil ja turg ei pea katma kogu Euroopa Liitu või liikmesriiki. Samas peab igal juhul olema tagatud see, et seda jäätmepõhist materjali tõepoolest kasutatakse seaduslikult ja ettenähtud eesmärgil ning et selle kasutamisega ei kaasne kahjulikke mõjusid.

Saab järeldada, et jäätmekäitlejatele on tagatud võimalus väljuda jäätmealasest regulatsioonist. Autori arvates aitab sellele eriti kaasa üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise võimalikkus, mille ka Eesti on eelmisest aastast oma jäätmeseadusesse korrektselt üle võtnud, kuid mida Keskkonnaameti sõnul veel kasutatud pole. Selleks, et see võimalus vaid formaalsuseks ei jääks, peaksid nii jäätmekäitlejad kui pädevad asutused omavahel rohkem sellega seotud võimalusi arutama. Ühtlasi on sellise avarama tõlgendusruumi puhul ka väga oluline silmas pidada nende tingimuste ühetaolist kohaldamist sarnaste juhtumite puhul, et tagada ühetaoline praktika.

Magistritöö üldise järeldusena võib välja tuua, et Euroopa Kohtu praktilal põhinev jäätmete taaskasutamise ja lakkamise regulatsioon jäätmete raamdirektiivis on ühtaegu nii paindlik kui range. Jäätmerežiimist väljumiseks on võimalused olemas, kuid see saab toimuda vaid nõudlike tingimuste täitmisel. Seejuures on võimalik tingimustele vastavust tõendada nii spetsiifiliste õigusaktide täitmise kui ka üksikjuhtumipõhiste otsuste tegemise kaudu, mis võimaldavad mõnevõrra laiemat tõlgendamisruumi. Jäätmeõiguse keerulises regulatsioonis taandub kõik lõpuks vajadusele tõlgendada jäätmete mõistet iga üksikjuhtumi puhul eraldi, lähtudes kõigist faktilistest asjaoludest ja pidades sealjuures silmas jäätmete raamdirektiivi eesmäärke ning vajadust kaitsta inimese tervist ning keskkonda.

EU ENVIRONMENTAL LAW – WHEN WASTE IS RECOVERED AND WHEN IT CEASES TO BE WASTE

Abstract

Reducing and achieving an absolute decoupling of waste generation and growth is a key objective of the European Union's waste and circular policy. Waste has an important role to play as a valuable resource. The waste hierarchy sets a priority order in waste management legislation and guides to recover waste as efficiently as possible instead of disposing it. Recovering waste, especially recycling, is one of the main ways to reduce the consumption of primary resources by replacing them with secondary materials made from recycled waste. However, the recovery of waste is regulated by certain requirements and conditions. Waste law in the European Union is rich in nuances and, given the great diversity of waste, often difficult. Correct waste management requires an understanding and uniform interpretation.

The aim of this master's thesis was to identify the preconditions that must be met in order for waste to be considered recovered and to cease to be waste. To this end, two research questions were composed:

1. What preconditions must be met for waste to be considered recovered?
2. What are the additional preconditions for the regulation of the cessation of waste compared to the recovery of waste, and does this ensure that waste managers can exit the regulation on waste more easily?

In order to answer the research questions, the author used mainly the analytical method. The master's thesis has a systemic approach. The waste law of the European Union is compared with the waste law of Estonia and it makes comparisons between the problem areas related to the recovery of waste and the cessation of waste at the national and Union level. The author analyzed legal literature and relevant case law, as well as reviews, studies and guidelines published by various EU institutions.

Whether a substance or object is a waste, a raw material or a product has very different consequences in practice, as they are subject to different legal regulations. The status of waste is subject to a number of restrictions or additional obligations, as waste may pose a risk to human health and the environment. The granting of waste status, which is accompanied by a number of restrictions or additional obligations, is essential for the protection of the environment but also imposes a high administrative burden which affects not only the costs of

the waste manager but also the ability of waste materials to compete with primary natural resources. For example, waste may only be handled on the basis of an environmental permit, additional conditions apply to its shipment. If it is found that the conditions for recycling have not been met and that waste is being disposed of instead, an environmental charge must be paid. The practical consequences of applying waste law can be significantly time and resource consuming. Finding a balance between protecting the environment and assuring a more efficient use of materials is critical, as modern European Union waste law is closely linked to the goals of the circular economy.

In order to analyze the regulation of the recovery and disposal of waste, it is first necessary to understand the definition of waste, as it defines not only when an object or substance becomes waste but also when it is not regarded as waste. This is the reason why it has not yet become waste or because it has ceased to be waste. Only waste can be recovered and a regulation on the cessation of waste only applies to substances and objects that are considered to be waste.

The definition of waste has not significantly changed over time, its main nature in the form of the concept of "discarding" has remained unchanged since 1991. The concept is based on a discarding operation, which has three alternatives: means any substance or object which the holder has discarded, intends to or is required to discard. Although the definition of waste has remained the same and is relatively abstract, further clarification has been provided through case law and a number of guidelines from the European Commission. Given the diversity of waste streams that must be covered by the definition of waste, it is not thinkable to formulate a definition that is detailed and clear and that is easy and effective to apply in all situations. Nevertheless, the author of this master's thesis concluded on the basis of her analysis that the interpretation of the concept of waste has developed over time. While the concept of waste was initially interpreted very broadly and all substances or objects discarded were automatically waste, over time, and especially in the context of the transition to a circular economy, the broad scope of the concept of waste has become an obstacle achieving resource efficiency. What used to need strengthened control would now need a simpler regulation. Waste has begun to be seen as a resource and such an approach has also begun to be seen in the case law of the Court of Justice of the European Union (henceforth CJEU). In addition, a regulation on the cessation of waste has been developed, which allows certain types of waste to leave from waste status. However, the CJEU's guidance in applying the definition of waste to the specific circumstances of each individual case, bearing in mind the objectives of the Waste Framework Directive (henceforth WFD), has remained unchanged over time.

In order to find the answer to the first research question of the master's thesis, the regulation of waste recovery was analyzed. As recovery can consist of several operations and certain conditions must be met, it is important to understand at what moment waste can be considered recovered. The purpose of waste recovery is to save natural resources, and all recovery operations are assessed according to this objective. The first important precondition for a recovery operation is that the waste material is given a useful function. It is so-called essential condition for recovery, as only the efficient use of waste material can be recognized as recovery at all. As such, it may be appropriate to use the waste materials for a number of objectives, but another important condition here is that this useful purpose should be reflected in the substitution of primary natural resources that would otherwise have had to be used for that purpose. It is important to note that the proposed operation must be feasible without waste material too, using primary resources. In a situation where no activity would be carried out without waste material or would be highly unlikely due to the circumstances, there is no material that waste material would substitute and therefore it cannot be seen as a recovery operation.

In addition to the preconditions of useful purpose and substitution of other materials, the WFD imposes additional preconditions for the recovery of waste. Waste must be managed, including recovered, in accordance with the waste hierarchy and in a way that does not endanger human health or harm the environment. Such an activity cannot be classified as a recovery operation if it has more harmful effects on the environment than the use of other materials. The recovery operation ends when the material no longer has the risks associated with waste.

Recovery is a broader collective term and includes different recovery operations such as preparation for re-use, recycling and other recovery, namely energy recovery and backfilling. As these are essentially different types of waste management, they have, in addition to the above, some additional assumptions due to their specifics. In preparation for re-use, items that have become waste are treated minimally and only cleaned or repaired, resulting in the same product that was before it became waste, while recycling requires the waste material to be reprocessed into a new product or raw material. The energy recovery of waste can only be considered as recovery if it is an energy efficient procedure. The WFD provides a formula for calculating the threshold for energy-efficient waste incineration. In the case of backfilling, it is necessary to check as additional preconditions whether the waste is suitable for backfilling and whether it is used for reclamation purposes in excavation voids or for landscaping purposes.

According to the waste hierarchy, the most preferred recovery operation is preparation for re-use and recycling, as they contribute to the material circulation and allows waste to be become products or raw materials again. Although recycling makes it possible for waste-specific material to be used for the original or other purposes, this does not guarantee that the recovered material will be used. It follows from the definition of waste that even waste-specific material which has undergone a complete recovery operation must still be regarded as waste if it is not used and is discarded by its holder. Achieving cessation of waste status requires compliance with additional conditions.

In order to find the answer to the second research question of this master's thesis, the regulation on the cessation was analyzed. The European Union's waste policy has for some time been trying to address waste streams towards more efficient waste management. As one of the guiding measures, the concept of cessation of waste was added to the WFD in order to remove bottlenecks, namely unjustified precautionary measures, for waste-based materials that have a clear intended use, high quality and harmful effects on the environment and human health.

The cessation of waste must be assessed in terms of compliance with certain conditions or criteria laid down in specific legal acts, and there are three procedures for doing so. The first two options relate to the establishment of cessation of waste criteria in the form of legal acts. This can be done at two levels – at European Union level and at Member State level – and the criteria aims to establish technical conditions under which it can be assured that the recovered material does not endanger human health and the environment. The European Union has established three relevant regulations, and there are six regulations established in Estonia. At national level, the establishment of the cessation of waste criteria achieves the same objectives as at European Union level – a functioning market for waste-based products and raw materials, uniform requirements for the quality of waste-based materials and for the effects on use. Its geographical scope is not limited to the European Union's internal market. Although the criteria established at national level may not have an impact on the internal market of the European Union, they help to direct the country's own waste management in the right direction and focus on the types of waste that have a greater impact in a particular Member State. This opens up the possibility for a Member State to regulate the type of waste for which there is a demand only in that Member State but no demand or market at European Union level.

It is noteworthy that, despite the mild wording of the relevant provisions, the European Commission and the Member States are required to adopt, in the light of all relevant aspects and the latest scientific and technical knowledge, specific criteria for determining whether specific waste stream has ceased to be waste once it has undergone a recovery operation which allows it to use without endangering human health or harming the environment. Only in a situation where, taking into account all the relevant circumstances and the latest scientific and technical knowledge, a Member State considers that certain waste cannot cease to be waste, a Member State may turn down from adopting appropriate criteria for that type of waste.

As a third option, in order to establish the cessation of waste status, the competent authorities of the Member States can make decisions on a case-by-case basis that certain types of waste have ceased to be waste. In doing so, both the cessation of waste criteria and case-by-case decisions must take into account the cessation of waste conditions set out in the WFD. These four conditions are the specific use, the existing market and demand, compliance with technical conditions and legislation, and the absence of harmful effects. The conditions must be assessed as a whole and not separated, as they are related and complement each other. The interpretation of these conditions is somewhat different at different levels. For example, in the case of case-by-case decision-making, the use of the waste material does not have to be widespread at European Union or even national level, and the market does not have to cover the whole of the European Union or even a Member State. However, in any case, it must be ensured that this waste-based material is actually used legally and for the intended purpose and that its use does not lead to harmful effects.

In general, it can be concluded that waste managers are guaranteed the opportunity to leave the waste regulation. In the author's opinion, the possibility of making decisions on a case-by-case basis especially contributes to this. After the first incorrect transposition of this provision it is now possible to make case-by-case decisions in Estonia also. In order to ensure that this possibility is not a mere formality, both waste managers and competent authorities should discuss the options more closely. In the context of a wider room for interpretation which accompanies case-by-case decision making, it is also very important to keep in mind the uniform application of cessation of waste conditions to similar cases in order to ensure a uniform practice.

The general conclusion of the master's thesis is that the regulation of waste recovery and the cessation of waste in WFD, based on the case law of the CJEU, is both flexible and strict at the

same time. There are opportunities to leave the waste regime, but this can only happen if specific and strict conditions are met. In doing so, compliance can be demonstrated both through specific legal acts and through case-by-case decisions, which allow for a somewhat wider margin of interpretation. The complex regulation of waste law ultimately results in the need to interpret the concept of waste on a case-by-case basis, taking into account all the specific circumstances and the objectives of the WFD and the need to protect human health and the environment.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Alaranta, A., Turunen, T. Drawing a Line between European Waste and Chemicals Regulation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2017, 26(2).
2. Alaranta, A., Turunen, T. How to Reach a Safe Circular Economy? – Perspectives on Reconciling the Waste, Product and Chemicals Regulation – *Journal of Environmental Law*, 2021, 22.
3. Brown, V. The “End of Waste” under EU Law. – *Natural Resources & Environment*, 2014, 28(3).
4. Crowhurst, G., Lee, R. Waste Recovery: Salvaging Some Meaning from Waste Definitions. – *European Environmental Law Review*, 2007, 16(3).
5. De Römph, T. J. Terminological Challenges to the Incorporation of Landfill Mining in EU Waste Law in View of the Circular Economy. – *European Energy and Environmental Law Review*, 2016, 25(4).
6. De Römph, T. J. The legal transition towards a circular Economy. EU environmental law examined. PhD thesis. KU Leuven and Hasselt University, 2018.
7. De Sadeleer, N. EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts. – *Journal for European Environmental & Planning Law*, 6/2005.
8. Johansson, N., Forsgren, C. Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and Products. – *Resources, Conservation & Recycling*, 2020, 155.
9. Kasepalu, M. Jäätmehierarhia roll olmejäätmete käitluskoha valikul. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020.
10. Laborde, I. Waste Management Law: A European Perspective. – *Natural Resources & Environment*, 2004, 19(1).
11. Lee, M. Resources, Recycling and Waste. – *Environmental Law Review*, 2004, 6(1).
12. Malinauskaite, J., Jouhara, H., Spencer, N. Waste Prevention and Technologies in the Context of the EU Waste Framework Directive: Lost in Translation? – *Environmental Energy and Environmental Law Review*, 2017, 26(3).
13. Nash, H. A. The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management? – *Journal of Environmental Law*, 2009, 21(1).
14. Relve, K. Jäätmemõiste Euroopa Liidus ja Eestis: legaaldefiniitsioonide ja kohtupraktika analüüs. – *Juridica* 2002/8.

15. Scotford, E. Separate waste stream collection and "best environmental outcomes". – *Environmental Law Review*, 2013, 15(4).
16. Scotford, E. The new Waste Directive – trying to do it all...an early assessment. – *Environmental Law Review*, 2009, 11(2).
17. Steenmans, K., Marriott, J., Malcolm, R. Commodification of waste: Legal and theoretical approaches to industrial symbiosis as part of a circular economy. – University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2017–26.
18. Zorpas, A. A. Sustainable waste management through end-of-waste criteria development. – *Environmental Science and Pollution Research*, 2016, 23.
19. Triipan, M. Kui kaua jälitada jäätmeid? Kõrvalsaadused ja jäätmeks oleku lakkamine. – *Juridica* 2019/5.
20. Turunen, T. Deconstructing the Bottlenecks Caused by Waste Legislation: End-of-Waste Regulation – *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2017, 14(2).
21. Turunen, T. The concepts of waste and non-waste in the circular economy. PhD thesis. University of Eastern Finland, 2018.
22. Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005.
23. Waite, A. Waste and the Waste Hierarchy in Europe. – *Natural Resources & Environment*, 2002, 26(3).

Kasutatud õigusaktid

24. 10. detsembri 2012. aasta Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1179/2012, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel klaasimurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ. – L 337/31, 11.12.2012.
25. 25. juuli 2013. aasta Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 715/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid, mille täitmisel vasemurd lakkab olemast jäätmed vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ. – L 201/14, 26.7.2013.
26. 31. märtsi 2011. aasta Euroopa Liidu nõukogu 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. – L 94/2, 8.4.2011.
27. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012/C 326/02). – C 83/389, 30.3.2010.
28. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.

29. 9. septembri 2015. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (kodifitseeritud tekst). – ELT L 241/1, 17.9.2015.
30. 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, 22.11.2008.
31. 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, 14.6.2018.
32. 15. juuli 1975. aasta Nõukogu direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta. – L 194/39, 25.7.1975.
33. 26. aprilli 1999. aasta Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ, prügilate kohta. – L 328/49, 10.12.2011.
34. 24. novembri 2010. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (uuesti sõnastatud). – ELT L 334, 17.12.2010.
35. 16. detsembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006. – L 353/1, 31.12.2008.
36. 18. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, 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. – L 136/3, 29.5.2007.
37. 20. novembri 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1386/2013/EL, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires”. – ELT L 354.
38. Jäätmeseadus. – RT I, 23.03.2015, 204.
39. Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud. VVm 08.12.2011 nr 148 – RT I, 08.06.2021, 8.
40. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 08.07.2014, 6.
41. Keskkonnatasude seadus. – RT I, 10.07.2020, 50.

42. Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded. KeMm 29.04.2004 nr 38 – RT I, 18.12.2020, 5.
43. Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT I, 22.10.2021, 12.

Kasutatud kohtupraktika

44. EKo C-6/00, *Abfall Service AG (ASA) versus Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, ECLI:EU:C:2002:121.
45. EKo liidetud asjades C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) ja Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ ja Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen versus Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97)*, ECLI:EU:C:2000:318.
46. EKo C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:606.
47. EKo C-188/07, *Commune de Mesquer versus Total France SA ja Total International Ltd.*, ECLI:EU:C:2008:359.
48. EKo C-194/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:806.
49. EKo C-458/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Luksemburgi Suurhertsogiriik*, ECLI:EU:C:2003:94.
50. EKo C-228/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2003:91.
51. EKo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628.
52. EKo liidetud asjades C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Kriminaalasjades, milles süüdistatavad on Euro Tombesi ja Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi jt (C-342/94) ning Anselmo Savini (C-224/95)*, ECLI:EU:C:1997:314.
53. EKo liidetud asjades C-206/88 ja C-207/88, *Kriminaalasjades, milles süüdistatavad on G. Vessoso ja G. Zanetti*, ECLI:EU:C:1990:145.
54. EKo C-1/03, *Kriminaalasjas, milles süüdistatavad on Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch ja Texaco Belgium SA*, ECLI:EU:C:2004:490.
55. EKo C-457/02, *Kriminaalasjas, milles süüdistatav on Antonio Niselli*, ECLI:EU:C:2004:707.

56. EKo C-359/88, *Kriminaalasjas, milles süüdistatav on E. Zanetti jt*,
ECLI:EU:C:1990:148.
57. EKo C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja
infrastruktuuri -vastuualue versus Lapin luonnonsuojelupiiri ry*,
ECLI:EU:C:2013:142.
58. EKo C-9/00, *Palin Granit Oy ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän
hallitus*, ECLI:EU:C:2002:232.
59. EKo C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA
Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:898.
60. EKo C-252/05, *Regina, Thames Water Utilities Ltd taotlusel versus South East
London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr)*,
ECLI:EU:C:2007:276.
61. EKo liidetud asjades C-241/12 ja C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV
ja Belgian Shell NV*, ECLI:EU:C:2013:821.
62. EKo C-116/01, *SITA EcoService Nederland BV, varem Verol Recycling Limburg BV
versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*,
ECLI:EU:C:2003:193.
63. EKo C-60/18, *Tallinna Vesi AS versus Keskkonnaamet*, ECLI:EU:C:2019:264.
64. EKo C-444/00, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Mayer Parry Recycling Ltd
taotlusel, versus Environment Agency ja Secretary of State for the Environment,
Transport and the Regions; Corus (UK) Ltd ja Allied Steel and Wire Ltd (ASW)
osavõtul*, ECLI:EU:C:2003:356.
65. RKKKo 3-1-1-94-16.
66. RKHKo 3-18-2395.
67. RKHKo 3-3-1-61-16.
68. RKHKo 3-3-1-68-14.
69. TlnHKo 3-21-1270.
70. TlnHKo 3-13-1673.
71. TrtRnKo 3-09-1542.
72. TrtMKo 4-15-1412.

Muud kasutatud materjalid

73. DEFRA: Guidance on the legal definition of waste and its application. Crown
Copyright 2012. –

- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69590/pb13813-waste-legal-def-guide.pdf (16.01.2022).
74. EK liidetud asjades C-418/97 ja C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd versus Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) ja Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ ja Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen versus Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97)*, ECLI:EU:C:1999:286, kohtujurist Alberi ettepanek.
75. EK C-6/00, *Abfall Service AG (ASA) versus Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie*, ECLI:EU:C:2001:610, kohtujurist F.G. Jacobsi ettepanek.
76. EK C-60/18, *AS Tallinna Vesi v Keskkonnaamet*, ECLI:EU:C:2018:969, kohtujurist J.Kokotti ettepanek.
77. EK C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:292, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
78. EK C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:216, kohtujurist Jacobsi ettepanek.
79. EK C-317/07, *Lahti Energia Oy*, ECLI:EU:C:2008:499, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
80. EK liidetud asjades C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, *Kriminaalasjades, milles süüdistatavad on Euro Tombesi ja Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi jt (C-342/94) ning Anselmo Savini (C-224/95)*, ECLI:EU:C:1996:399, kohtujurist Jacobsi ettepanek.
81. EK C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:520, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek.
82. European Environment Agency. Waste generation and decoupling in Europe (18.11.2021). – <https://www.eea.europa.eu/ims/waste-generation-and-decoupling-in-europe> (27.01.2022)
83. Euroopa Komisjon. Jäätmetekke vältimine ja jäätmekäitlus. – https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_et.htm (27.01.2022).
84. Eurostat. – https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics (28.12.2021).
85. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste. DG Environment of the European Commission 2012.

86. Guidance on the interpretation of the term backfilling. European Commission. – <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/4953052/Guidance-on-Backfilling.pdf/c18d330c-97f2-4f8c-badd-ba446491b47e> (28.02.2022)
87. Hong Kongi konventsiooni rakendamise mõjuanalüüs. Consolato Del Mare OÜ, 2014. – <https://envir.ee/hong-kongi-rahvusvaheline-laevade-keskkonnasobraliku-umbertootlemise-konventsioon> (04.04.2022)
88. Jäätmeleola taotluse koostamise juhend. Keskkonnaamet, 2019. – <https://keskkonnaamet.ee/jaatmevaldkonna-keskkonnaluba> (04.04.2022)
89. Keskkonnaamet. Jäätmevaldkonna keskkonnaluba. – <https://keskkonnaamet.ee/jaatmevaldkonna-keskkonnaluba#jtmed-tooteks> (07.04.2022).
90. Keskkonnaameti 25.02.2022 kiri nr 8-2/22/3511-2 vastuseks magistritöö autori päringule, kas Eestis on tehtud üksikjuhtumipõhiseid otsuseid, et teatud jäätmed lakkavad olemast jäätmed, ning milliseid jäätmeliike need otsused puudutavad. (Kiri autori valduses.)
91. Keskkonnaministeerium. Jäätmepaketist tulenevad jäätmeseaduse muudatused. – <https://envir.ee/jaatmepaketist-tulenevad-jaatmeseaduse-muudatused> (19.12.2021)
92. Keskkonnaministeerium. Jäätmete lakkamine. – <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/jaatmete-lakkamine> (19.12.2021)
93. Keskkonnaministeerium. Millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed? – <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/jaatmete-lakkamine> (20.12.2021)
94. Keskkonnaministeerium. Riigi jäätmekava 2014-2020 (pikendatud kuni 2022 lõpuni). – <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/riigi-jaatmekava> (06.04.2022)
95. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015). – <http://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/eessona> (03.11.2021)
96. JRC Scientific and Technical Reports: End of Waste criteria, Final Report. – European Communities, EUR 23990 EN - 2009.
97. JRC Scientific and Technical Reports: Study on the Selection of Waste Streams for End-of-waste Assessment- Final Report. – European Union, EUR 24362 EN - 2010.
98. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele jäätmeid käsitlevate ELi õigusaktide rakendamise kohta, sh varajase hoiatamise aruanne liikmesriikidele, kelle puhul on ohus 2020. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi täitmine. – Brüssel, 24.9.2018 COM(2018) 656 final.

99. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – ELi ringmajanduse loomise tegevuskava. COM(2015) 614 final.
100. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. – Brüssel, 11.3.2020 COM(2020) 98 final.
101. Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Tõlgendav teatis jätmete ja kõrvalsaaduste kohta. KOM(2007) 59 lõplik.
102. Euroopa Komisjoni teatis. Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste. – Brussels, 27.5.2003 COM(2003) 301 final.