



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

| | |
|------------------------------------|--|
| Kohus | Tallinna Halduskohus |
| Kohtunik | Pihel Sarv |
| Otsuse tegemise aeg ja koht | 21. veebruaril 2024 Tallinnas |
| Haldusasja number | 3-23-1444 |
| Haldusasi | Wastedirect OÜ kaebus Keskkonnaameti 29. mai 2023. a korralduse tühistamiseks ja ameti kohustamiseks |
| Menetlusosalised | Kaebaja Wastedirect OÜ, esindaja vandeadvokaat Kalev Aavik Vastustaja Keskkonnaamet, esindaja Merle Liivrand-Sieger |
| Asja läbivaatamise vorm | Kirjalik menetlus |

RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada kaebus. Tühistada Keskkonnaameti 29. mai 2023. a korraldus DM-120789-20 ja kohustada ametit Wastedirect OÜ 18. juulil 2022. a taotlust uuesti läbi vaatama.**
- 2. Mõista vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulud 2435 eurot.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavastegemisest arvates, so hiljemalt 22. märtsil 2024 (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 181 lg 1). Vastuapellatsioonkaebuse (vt HKMS § 184) võib esitada 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva.

Kui apellatsioonkaebuse esitaja soovib, et ringkonnakohus arutaks asja kohtuistungil, tuleb tal seda märkida. Vastasel juhul eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 1.** Wastedirect OÜ-l on keskkonnaluba nr KL-509071 vanarehvide taaskasutamiseks. Lubatud taaskasutamistoiminguks on vanarehvide sortimine, ettevalmistamine ja pressimine rehviplokkideks (aastas 30 000 tonni).
- 2.** Kaebaja esitas 18. juulil 2022 Keskkonnaametile (KeA) taotluse keskkonnaloa muutmiseks selliselt, et pärast käitlustoimingute läbimist lakkaks rehviplokkide jäätimestaatus ja toodetud plokkidest saaks toode. Toimingute sisu ja maht jääks samaks.
- 3.** Amet keeldus **29. mai 2023. a korraldusega nr DM-120789-20** keskkonnaloa muutmisest. KeA leidis, et toote järgi ei ole piisavat nõudlust (jäätmeseaduse (JäätS) § 2¹ lg 1 p 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega

tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (jäätmedirektiiv), art 6 lg 1 p-d a ja b). Pole tõenäoline, et Eesti ehitusturul on nõudlust 30 000 tonnile rehviplokkidele aastas.

3.1. Taotlusele lisatud ehitusettevõtete kinnituskirjad rehviplokkide võimaliku kasutamise kohta ei ole piisav tõend turu olemasolu hindamiseks. Kinnituskirjade järgi on ettevõtted valmis rehviplokke kasutama, kui tellija nõuded seda võimaldavad ja projekteerijad on valmis kaasama projekti taaskasutusse suunatud materjale. See näitab, et nõudluse hindamisel ei saa lähtuda ainult ehitusettevõtja huvist. Uurida tuleb ka võimalike tellijate nõudeid. Nende kindlaks tegemiseks pöördus amet suuremate taristuobjektide tellijate poole. Tellijate vastuste põhjal saab järeldada, et rehviplokkidele ei ole pidevat nõudlust.

3.2. Toode ei pruugi olla sobilik Rail Balticu raudteetrassi ja sellega seotud taristu ehitamiseks. Seetõttu ei saa arvestada OÜ Rail Baltic Estonia kirjas märgitud võimaliku nõudlusega 35 000 m³ aastas.

3.3. Transpordiameti seisukohast saab järeldada, et toode ei ole täielikult sobilik ka ameti rajatava taristu ehitamiseks. Seega ei saa arvestada kaebaja väidetava turunõudlusega kuni 5000 m³ aastas.

3.4. Toode sobib kasutamiseks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse (RKIK) rajatavatel objektidel. Samas pole RKIK kirja põhjal võimalik järeldada pideva ja aastate lõikes ühetaolise nõudluse olemasolu.

3.5. Oluline pole tuvastada nõudluse ühetaolisust. Oluline on aga see, et toote järgi oleks järjepidev ja usutav nõudlus ka tulevikus. Praegusel juhul ei ole see tõendatud. Seega ei saa rehviplokke tooteks lugeda. Seetõttu ei ole alust seada loale ka lisanõuet, et toode tuleb turustada kolme aasta jooksul.

3.6. Euroopa Komisjoni juhiste („Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“, peatükk 1.3.2) järgi saab vastavust jäätmeaastatuse lakkamise omavahel seotud tingimustele kontrollida selliste asjaolude abil nagu pakkumise ja nõudlusega seotud kindlalt tuvastatud turutingimuste, kõnealuse aine kontrollitava turuhinna või kaubanduses kasutatavate spetsifikatsioonide või standardite olemasolu.

3.7. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) arvamuse järgi on tootevastavus tõendatud. Rehviplokkidel ei ole aga harmoniseeritud tootestandardit. Vajaduse korral tuleb lisaks tõendada nende vastavust näiteks raudtee-ehitusega seotud objektidele seatud nõuetele (vt OÜ Rail Baltic Estonia arvamus). Rehviplokkide omadused ning nende tootevastavuse tõendamine ei võimalda asendada nendega materjale olukordades, kus on vaja tõendada vastavust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused (CPR).

3.8. Olemasolevate teadmiste põhjal ei ole põhjust arvata, et rehviplokkide kasutamine avaldab negatiivset mõju keskkonnale või inimese tervisele. Ametil ei ole siiski täit veendumust, et rehviplokkide kasutamine ei tekita saastet. Pikaajalisi esinduslikke uuringuid on vähe. On ka uuringuid, mis viitavad sellele, et keskkonda viidud rehvidest leostub raskmetalle. Taotlusele lisatud materjalide põhjal ei ole rehviplokkide kasutamisega seoses senini keskkonnasaastet tuvastatud. Tegemist on aga lühikese analüüsiperioodiga, mistõttu on vara teha võimaliku mõju kohta lõplikke järeldusi.

3.9. Kaebajale jääb õigus rehviplokke toota. Neid saab jäätmevaldkonna registreeringu alusel kasutada teede ja rajatiste ehitamisel, kui täidetud on kõik taaskasutamise nõuded.

4. **Wastedirect OÜ** esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus KeA korralduse tühistada ja kohustada vastustajat taotlust uuesti läbi vaatama.

4.1. 17. novembri 2022. a kirjas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile leidis KeA, et JäätS § 2¹ lg 1 p-des 1–4 sätestatud tingimused on täidetud ja taotluse rahuldamata jätmiseks pole põhjust. Sellegipoolest jõudis amet vaidlustatud otsuse tegemise ajaks seiskohale, et JäätS § 2¹ lg 1 p-s 2 sätestatud tingimus pole täidetud. KeA on rikkunud kaalutluspõhimõtteid ja põhjendamiskohustust.

4.2. Nõudluse mõistet ei ole avatud ei jäätmedirektiivis ega riigisisestes õigusaktides.

4.3. Vastustaja väide, et toode ei sobi OÜ Rail Baltic Estonia ja Transpordiameti jaoks, on ekslik. Mõlemad märkisid seoses toote sobivusega, et sellele ei saa väljastada toimivusdeklaratsiooni. See ei ole aga ületamatu takistus. TTJA on selgitanud, et toimivusdeklaratsiooni saab selle toote puhul asendada tootedeklaratsiooniga. Seda kaebaja tegigi. Seega ei olnud OÜ Rail Baltic Estonia ja Transpordiameti märkused korralduse andmise ajal enam asjakohased.

4.4. OÜ Rail Baltic Estonia märkis, et enne toote kasutusele võtmist tuleb veenduda selle sobivuses, arvestades paigalduskoha tingimusi, sh ohtlike ainete leandumisega seotut. See märkus ei tähenda, et toode ei sobiks Rail Balticu jaoks. OÜ viitas seadusest tulenevale kohustusele kontrollida jäätmete tooteks tunnistamisel toote ohutust keskkonnale. Selles, et toodete kasutamisel ei leonu ohtlikke aineid, on amet kaebaja esitatud materjalide põhjal veendunud. KeA seisukohad selles küsimuses on korralduses ebalevad, kuid lõppastmes ei tugine amet sellele, et toote kasutamine võib avaldada keskkonnale kahjulikku mõju.

4.5. Enamik nõudlust tõendavaid asjaolusid, sh Rail Balticu ja Transpordiameti nõudlus, on jäetud põhjendamatult arvestamata. Nende arvesse võtmise korral oleks nõudlus tulnud tõendatuks lugeda.

4.6. OÜ Rail Baltic Estonia on juba praegu ellu viimas projekti, mis hõlmab 24 000 m³ rehviplokkide kasutust. RKIKi objektide puhul pole keskmist nõudlust küll tuvastatud, kuid RKIKi enda hinnangul on tegemist aastate lõikes „kindla kasutusvõimalusega“. Seejuures on juba lähiajal plaanis kasutada rehviplokke mahus 12 000 m³.

4.7. KeA ei ole arvestanud eeltoodule lisanduvat nõudlust. Tänapäevaks on rehviplokke kasutanud ka Kose Laskespordiklubi ja TREV-2. Mõlemad plaanivad lähitulevikus uusi tellimusi. Lähima paari aasta jooksul võivad rehviplokke kasutama hakata ka Tallinna Lennujaam, Tariston ja Anija Vallavalitsus. TREV-2 ja Tariston on kirjalikult kinnitanud valmisolekut rehviplokke kasutada. Mõlemad on ettevõtted, kelle nõudlus on nende tegevusvaldkonnast ja tegevuse iseloomust tulenevalt mahukas ja kestev. See, kas projekteerijad on valmis lisama ehitusprojektidesse rehviplokkide kasutamise võimaluse, on otseselt seotud plokkide staatusega. Seni, kuni tegemist on jäätmetega, on valmisolek oluliselt madalam.

4.8. Nõue, et nõudlus peaks olema igal kalendriaastal ühetaoline, pole eesmärgipärane ega põhine seadusel. Nõudluse ebastabiilsus esineb paljude toodete puhul. Oluline on see, et nõudlus oleks olemas, asjaolud ei viitaks selle kadumisele lähiajal ning keskmine eelduslik nõudlus ei oleks kavandatava tootmistegevuse mahtu arvestades liiga madal. Nõudluse ühetaolisuse nõue takistaks näiteks teede-ehituses kasutatavate jäätmepäritolu materjalide tooteks lugemist. Stabiilne nõudlus ei saagi välja kujuneda enne materjali tooteks tunnistamist. Olu korras, kus toote kasutamine toimub iga kord jäätmeloa alusel, ei ole sellest huvitatud isikutel võimalik tarnimist pikalt ja stabiilselt ette planeerida. Uue toote, mida seni on turul kasutatud üksnes ühekordsete jäätmelubade alusel, nõudlus ei saagi olla stabiilne.

4.9. Kokkuvõttes on põhjust järeldada, et nõudlus rehviplokkidele on olemas. Veel suurema ja stabiilsema nõudluse tagaks plokkidele toote staatuse andmine. On ebaloogiline nõuda tõendeid selle kohta, et kõnealust toodet kasutatakse jäätme staatuses samas mahus, kui seda kasutatakse toote staatuses. Taotluse rahuldamata jätmise aluseks ei või olla pelgalt asjaolu, et tõendatud usutav nõudluse maht ei ole täpselt sama suur kui tootmisloas märgitud maht. Kui

KeA hinnangul on keskmine nõudlus väiksem, tuleks taotlus rahuldada mahus, milles nõudluse olemasolu on tõendatud.

4.10. KeA tegelikult mureks ei näi olevat mitte nõudluse puudumine või selle ühetaolisus, vaid võimalus, et rehviplokkide nõudlus jääb keskmises ja pikemas perspektiivis kaebaja tootmismahust madalamaks. See tooks kaasa nõu lattu tootmise. Selle probleemi võimalikuks lahenduseks oleks nõue, et asjaomast toodet toodetakse vaid siis, kui selle järele on nõudlus, ning selle peab ära kasutama kolme aasta jooksul alates tootmisest (vrd keskkonnaministri 3. novembri 2022. a määrus nr 49 „Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätme olemasoleku lakkamise kriteeriumid“, § 7 lg 1). Nõudlust saab tõendada ka vastav leping, mis Eestis saadaoleva toorme piiratud tõttu eeldab pikemat lattu tootmise perioodi.

5. Keskkonnaamet esitas **vastuse**, milles palus kaebuse rahuldamata jätta.

5.1. Amet teostas kaalutlusõigust õigesti. Vaidlustatud otsus on põhjendatud. Amet kutsus kokku keskkonnakaitselise komisjoni, et arutada rehviplokkide tooteks lugemise võimalusi. Jäätmete lakkamise kriteeriumid peavad olema täidetud igal ajahetkel. Stabiilse nõudluse olemasolu ei ole tõendatud. Seetõttu ei olnud võimalik lugeda rehviplokke tooteks.

5.2. Suuremate taristuobjektide rajajate seisukohtadest ilmnes, et rehviplokkide kasutus kõiguks aastate lõikes oluliselt. Ette pole teada kindlaid rajatise, mille ehitamisel rehviplokke kasutada saaks. Seetõttu ei saa olla täiesti kindel, et tootele on turgu.

5.3. Sõltuvalt objektist on ehitamiseks kasutatavatele materjalidele seatud õigusaktides nõuded. Ka võib olla seatud sertifitseerimise nõue. Nõudluse olemasolu hindamisel tuleb seega lähtuda sellest, kas rehviplokkid vastavad kõikidele sätestatud nõuetele ja kas neid on võimalik kasutada näiteks raudteetaristu või põhimaanteed ehitamiseks. Taristu rajajatelt saadud info põhjal ei saa olla kindel, et rehviplokke saab taristuobjektide rajamisel kasutada. TTJA vastuse järgi saab rehviplokke pinnases kasutada juhul, kui see on osa projektist. See ei tõenda veel, et rehviplokkidele oleks nõudlust. Lisaks tuleb korrastada tootega seonduv dokumentatsioon, kuna kõnealune toode ei ole CPR mõistes ehitustoode ning sellele ei saa väljastada CPR-iga kooskõlas olevat toimivusdeklaratsiooni. Seega ei saa nõudlusena arvestada näiteks OÜ Rail Baltic Estonia viidatud 35 000 m³ aastas.

6. Kohus saatis OÜ-le Rail Baltic Estonia, Transpordiametile ja TTJA-le küsimuse: „Kas ja kuidas vähendab asjaolu, et rehviplokkidele ei saa väljastada CPR-i kohast toimivusdeklaratsiooni, võimalust kasutada plokke OÜ Rail Baltic Estonia ja Transpordiameti rajatavatel objektidel? Teil on võimalik esitada ka muid rehviplokkide ehitusobjektidel kasutamise sobilikkust ja nende järele esinevat nõudlust puudutavaid selgitusi.“

7. OÜ Rail Baltic Estonia esitas 11. jaanuaril 2024 **vastuse**, milles selgitas, et see, et rehviplokkidele ei saa väljastada CPR-i kohast toimivusdeklaratsiooni, ei vähenda otseselt võimalust kasutada plokke OÜ Rail Baltic Estonia rajatavatel objektidel. Taristuehituses, sh raudteehituses, kasutatakse mitmeid tooteid, millel puudub CPR järgne toimivusdeklaratsioon, kuid millele on väljastatud vastavusdeklaratsioon. Euroopas on mitmeid tootestandardid, mis pole harmoneeritud ning millele seetõttu ei saa toimivusdeklaratsioone väljastada.

Lisaks juhtis OÜ tähelepanu sellele, et ka uus tootja koostatud deklaratsioon ei ole korrektne. Deklaratsioon peab sisaldama minimaalselt informatsiooni, mis on sätestatud majandus- ja taristuministri 22. septembri 2014. a määruse nr 74 „Tee-ehitusmaterjalidele ja -toodetele esitatavad nõuded ja nende nõuete vastavuse tõendamise kord“ §-s 3. Lisaks on deklaratsioonis jäänud tähelepanuta toote ohutusega seonduv, millele OÜ juhtis tähelepanu ka KeA-le saadetud kirjas. Kuna tegemist ei ole harmoneeritud tootestandardiga (CPR-iga kaetud) hõlmatud tootega, siis peab toote ohutust, sealhulgas keskkonnohutust, käsitlema vastavalt toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVS) §-dele 6 ja 7.

8. Transpordiamet esitas 17. jaanuaril 2024 **vastuse**, milles märkis samuti, et tootja esitatud deklaratsioon ei vasta määrusele nr 74. Sellise deklaratsiooniga ei ole toode kasutatav.

8.1. Rehviplokkide kasutamine taristuehituses on Eestis uudne lahendus. Plokke kasutades tuleb arvestada, et muldkeha ja drenkihi elueaks peab olema vähemalt 50 aastat. See tähendab, et plokid ei tohi avaldada olulist mõju keskkonnale kogu selles aja jooksul. Vaja oleks pikemaajalisi uuringuid, et täielikult veenduda rehviplokkide keskkonnohutus ja selles, et plokkide kasutamise korral on tagatud tee ettenähtud eluiga, sh suure koormusega teede puhul.

8.2. Amet kaalus rehviplokkide kasutamist täitematerjalina müratõkkevallides, kaitsevallides jms rajatiste ehitamisel. Plokke ei pruugi siiski vaja minna. Teedehitusel jääb üle piisavalt muldkeha rajamiseks sobimatut kooritud ja väljakaevatud pinnast. See sobib aga ideaalselt erinevate vallide rajamiseks. Esmalt kasutatakse ära see materjal.

8.3. Transpordiameti jaoks on tegu huvipakkuva uudse lahendusega. Kui toode saab toimivusdeklaratsiooni, saab amet seda oma objektidel kasutada. Kogused ei pruugi siiski arvestatavad olla, kuna esmalt kasutatakse ära ehituse käigu üle jääv materjal.

9. TTJA esitas 18. jaanuaril 2024 **vastuse**, mille märkis, et esmalt tuleks kindlaks teha, kas rehviplokkid vastavad toote definitsioonile (TNVS § 3 lg 1). See hõlmab eseme materjalide, koostise, kasutusotstarbe ja selle potentsiaalse ringlussevõtu või kõrvaldamise viisi põhjalikku hindamist. Oluline on seejuures arvestada ka asjakohaseid keskkonnoalaseid regulatsioone ja standardeid, mis aitavad määratleda, millal ese klassifitseeritakse tootena ja millal jäätmena.

9.1. TTJA hinnangul on tee-ehituseks mõeldud täitematerjal ehitustood. Toote nõuetele vastavuse tõendamine toimub praegusel juhul TNVS § 6 lg 3 alusel, kuna toode ei ole hõlmatud Euroopa harmoneeritud standardiga. Teada pole ka muud asjakohast normi (Euroopa tehniline norm – ETA), mille alusel saaks toote nõuetele vastavust eeldada. Sellises olukorras ei saa tootele koostada toimivusdeklaratsiooni. Toote nõuetele vastavuse deklaratsiooni koostab sellisel juhul tootja ise, deklareerides toote kohta väärtused, andmed vms kriteeriumid, mida ta peab toote kasutamisel oluliseks.

9.2. Kui KeA leiab, et tooted jäävad lattu seisma, ei ole TTJA hinnangul proportsionaalne toote täielik ära keelamine. Loale saaks seada kõrvaltingimuse: teatud mahu saavutamise ja nõudluse puudumise tuvastamise korral võib KeA edasise tootmise peatada, kuni laos olevate toodete realiseerimiseni.

9.3. Toode peab olema ohutu (TNVS § 5 lg 1 ja § 7) ja seda sõltumata sellest, kust selle algmaterjalid pärinevad. Kuna rehviplokkidele pole kehtestatud harmoneeritud nõudeid ega riigisiseseid erinõudeid, kohaldatakse TNVS üldist ohutuse põhimõtet: toode peab olema ohutu nii inimestele kui ka ümbritsevale keskkonnale. Ehitustoodete puhul tähendab see TTJA hinnangul seda, et tootele tuleb lisada põhjalik ja arusaadav teave selle omaduste, kasutusala ja -viisi kohta.

9.4. TTJA hinnangul on rehviplokkide puhul toote nõuetele vastavus üldistest ohutuse põhimõtetest lähtudes tõendatud. Õiguslikke takistusi rehviplokkide tooteks klassifitseerimisel pole. Wastedirect OÜ on TTJA hinnangul koostanud TNVS § 3 lg 1 mõistes nõuetekohase vastavusdeklaratsiooni.

9.5. Rehviplokkide sobivust konkreetse projekti jaoks peavad hindama nii tootja kui ka tellija, lähtudes asjaoludest ja projekti spetsiifikast. Kuigi rehviplokkid vastavad üldistele ohutusnõuetele ja neid võib pidada toodeteks, ei taga see nende sobivust igasuguste projektide jaoks. Seetõttu peavad nii tootja kui ka tellija tagama, et rehviplokkid on konkreetsetes olukorras tehniliselt sobivad ja vastavad kõigile nõuetele, sh keskkonnanõuetele.

10. Kaebaja esitas **seisukoha**, milles leidis, et kohtule esitatud vastused ei lükka ümber tema väidet, et rehviplokke on tootena võimalik kasutada ka ilma CPR-i kohase toimivusdeklaratsioonita. Selge väidet kinnitava vastuse andis OÜ Rail Baltic Estonia. TTJA kohtu küsimusele ei vastanud. Transpordiamet vastas, et saab toodet oma objektidel kasutada, kui see on kooskõlas CPR määрусega, sh saab toimivusdeklaratsiooni. Jääb mulje, nagu ei saaks amet toodet ilma toimivusdeklaratsioonita kasutada, kuid sellekohaseid põhjendusi pole esitatud.

10.1. Nii OÜ Rail Baltic Estonia kui ka Transpordiameti seisukohad seoses toote ohutusega on arusaamatud. Toote ohutus oli haldusmenetluses põhiküsimuseks. Menetluse käigus jõudis KeA seisukohale, et ohutusega seotud vastuväiteid rehviplokkide tooteks tunnistamisele ei ole. Vaidlustatud otsuses ei tuginenud vastustaja sellele, et toode poleks ohutu.

10.2. Asjakohane pole ka küsimus, kas kaebaja esitatud tootedeklaratsioon vastab nõuetele. Vaidlustatud otsust tehes ei tuginenud KeA sellele, et deklaratsioon pole nõuetekohane, ega olekski saanud seda teha. Rehviplokke kasutatakse nii teedehituses kui ka muude ehitiste rajamiseks. Sõltuvalt sellest tuleb koostada deklaratsioon kas määрус nr 74 alusel või majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. juuli 2013. a määрус nr 49 „Ehitusmaterjalidele ja -toodetele esitatavad nõuded ja nende nõuetele vastavuse tõendamise kord“ alusel. Selleks tekib vajadus aga alles pärast rehviplokkide tooteks tunnistamist. Kohtuasja toimikus olev deklaratsioon vastab määрус nr 49, mitte määрус nr 74 nõuetele. Deklaratsiooni koostamine on formaalsus, mille kaebaja rehviplokkide tooteks tunnistamise korral kindlasti täidab.

10.3. KeA on tuvastanud, et rehviplokkid vastavad kõigile tooteks tunnistamise nõuetele, v.a JäätS § 2¹ lg 1 p-s 2 sätestatu. Kohtumenetluses saab vaidlus seega olla üksnes selle nõude täitmise üle. Kaebaja mõõnab, et vaidlustatud otsuse puhul on tegemist pigem hindamis- kui kaalutlusotsusega. See ei muuda aga kaebaja seisukohta, et vastustaja jättis arvestamata olulised tõendid nõudluse olemasolu kohta või hindas neid asjakohatutest kaalutlustest lähtudes.

11. Vastustaja esitas **seisukoha**, milles leidis, et kaebaja räägib toote keskkonnohutusest, kuid OÜ Rail Baltic Estonia rääkis üldisest tooteohutusest. KeA ei anna loamenetluses hinnanguid, vaid otsustab keskkonnaloa andmise või muutmise kooskõlas keskkonnakaitseliste eesmärkidega, kehtivate õigusaktide ning kaalutlusõiguse alusel. Keskkonnaamet kaalus loa muutmise menetluses mh seda, kas taristuehitajate hinnangute põhjal saab lugeda nõudluse (turu) olemasolu tõendatuks. Vaidlustatud otsuses leidis amet, et toote nõudluse olemasolu ei ole tõendatud. Halduse kaalutlusotsuste puhul on kohtul keelatud teha kaalutlusotsust haldusorgani eest (HKMS § 158 lg 3 kolmas lause). Kohus võib võtta seisukoha üksnes menetluskorra ja kaalumisreeglite järgimise ning põhjendamiskohustuse täitmise kohta.

KOHTU PÕHJENDUSED

12. Pooled vaidlevad selle üle, kas kaebaja toodetud rehviplokkid on lakanud olemast jäätmed. Jäätmed on sellised asjad (esemed ja ained), mille valdaja on ära visanud, kavatseb ära visata või on kohustatud seda tegema (JäätS § 2 lg 1, vt ka jäätmedirektiivi art 3 p 1). Olukorras, kus eseme või aine kohta pole üldaktiga kehtestatud jäätmestaatuse lakkamise kriteeriume, on KeA-l õigus üksikjuhtumi põhjal otsustada, kas taotluses märgitud jäätmed on lakanud olemast jäätmed (JäätS § 2¹ lg 3¹). KeA peab tegema otsuse JäätS § 2¹ lg 1 p-des 1–4 sätestatud tingimuste kohaselt, võttes vajaduse korral arvesse sama paragrahvi lg-s 3 sätestatud nõudeid.

13. Praegusel juhul leidis KeA, et täidetud pole JäätS § 2¹ lg 1 p-s 2 sätestatud tingimus: asjal on turg või asja järele on nõudlus. Muude tingimuste puhul KeA probleemi ei näinud.

14. Kohus märgib, et otsust, kas jäätmed on lakanud olemast jäätmed, ei tee KeA kaalutlusõiguse alusel (vt haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1). Kui amet teeb kindlaks, et toode vastab seaduses sätestatud tingimustele, tuleb see jäätmerežiimi alt vabastada. Haldusorgani selline otsus on täies ulatuses kohtulikult kontrollitav. KeA-l on aga kaalutlusruum keskkonnaloa sisu

ja tingimuste määratlemisel (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 53 lg 1 p-d 4 ja 11, JäätS § 81 lg 2).

15. Vastuseks kaebaja väitele selgitab kohus, et KeA võis menetluse kestel väljendada oma esialgset seisukohta, kuid seda menetluse lõpuks muuta. KeA andis kaebajale võimaluse avaldada seisukoht keelduva otsuse eelnõule. Seega järgis amet haldusmenetluse läbiviimise nõudeid (vt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lg 2, § 36 ja § 40).

16. Kui ained või esemed lakkavad olemast jäätmed, ei pea nende valdaja enam järgima jäätmealaste õigusaktide nõudeid, mis on kehtestatud eeskätt inimtervise ja keskkonna kaitseks (jäätmerežiim). Muuhulgas kehtib nõue, et selleks, et vabaneda vastutusest jäätmete käitluse eest, võib jäätmevaldaja jäätmeid üle anda vaid jäätmeluba omavale isikule (JäätS § 28 lg-d 2 ja 4). Jäätmerežiimi alt vabastatud tooted võib seevastu üldjuhul teha turul vabalt kättesaadavaks, arvestades konkreetsele tootele seatud tingimusi. Seega hõlbustab jäätmestaatusest vabanemine oluliselt ainete või esemete taaskasutust (Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-18-2395, p 19).

17. JäätS § 2¹ lg 1 p 2 tingimus põhineb jäätmedirektiivi art 6 lg 1 p-l b. Euroopa Kohus on selgitanud, et direktiivi art 6 lg-s 1 loetletud tingimused ei võimalda iseenesest otseselt tuvastada, et teatavaid jäätmeid ei tohi enam jäätmetena käsitada. Tegu on vaid tingimustega, millele peavad vastama konkreetsete kriteeriumid, mis võimaldavad kindlaks teha, millised taaskasutustoimingud läbinud jäätmed lakkavad olemast jäätmed direktiivi art 3 p 1 tähenduses (C-358/11: Lapin luonnonsuojelupiiri, p 55). Eesti seadusandja on jäätmeseaduses loonud siiski otsese seose JäätS § 2¹ lg-s 1 nimetatud tingimuste ja üksikjuhtumil tehtava otsuse vahel. Seega saab JäätS § 2¹ lg 1 p 2 tõlgendamisel üksikjuhtumil tehtava otsuse puhul võtta eeskujuks Euroopa Kohtu ja komisjoni juhiseid jäätmedirektiivi tõlgendamisel, kuid arvestada tuleb seda, et tegu on direktiivis ettenähtust veidi erineva olukorraga.

18. Euroopa Komisjon on selgitanud, et direktiivi art 6 lg 1 p-s b sätestatud tingimus, mille järgi aine või eseme jaoks peab olema turg või nõudlus, on seotud sama artikli lg 1 p-s a sätestatud tingimusega, mille järgi ainet või esemeid kasutatakse tavaliselt konkreetseks otstarbeks. Tingimustega kooskõlas olemisele viitab see, kui nõudluse ja pakkumise osas on olemas kindlalt välja kujunenud turg; materjali eest makstakse kontrollitavat turuhinda; kauplemise jaoks on olemas standardid või spetsifikatsioonid. Jäätmestaatuse lakkamise kriteeriume kehtestades tuleb tagada keskkonna kaitstuse kõrge tase. Esemete jäätmerežiimi alt vabastamine ei tohiks mingil juhul nõrgendada keskkonna- või tervise kaitset (vt [Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste](#), lk-d 23 ja 24).

19. See, et JäätS kõnealuses sättes on eraldi välja toodud kas turu või nõudluse olemasolu, viitab sellele, et turg ei pruugi olla kindlalt välja kujunenud. Piisata võib ka sellest, kui tootja näitab ära, et toote järgi on nõudlust. Ka Euroopa Komisjoni juhistest ei saa järeldada, et nõudluse olemasolu tuvastamiseks peaks turg alati kindlalt välja kujunenud olema. Kindlalt välja kujunenud turg on üksnes üks tunnuseid, mis viitab sellele, et jäätmestaatuse lakkamise tingimused on täidetud.

20. Toote turu või selle järele nõudluse olemasolu JäätS tähenduses võib kinnitada näiteks see, kui asjale on olnud nõudlust juba jäätmerežiimi all ning seda on asutud kasutama. Samuti kinnitab turu või nõudluse olemasolu see, kui tootel on kasutuseeliseid võrreldes muude turul samaks otstarbeks kasutatavate toodetega. Toote võimalike kasutajate kõhklus toote keskkonnohutuse osas võib nõudlust vähendada. Samas saab arvestada ka sellega, et jäätmerežiimi alt vabastamisega kinnitab KeA toote keskkonnohutust. Kasutajate kõhklus selles olukorras tõenäoliselt väheneb. Koosmõjus muude asjaoludega tuleb arvestada ka sellega, et eseme jäätmestaatuse lakkamine hõlbustab selle kasutamist ja suurendab seega tõenäoliselt senist nõudlust.

21. Kaebaja esitas turu ja nõudluse olemasolu tõendamiseks järgmised tõendid.

21.1. RKIK toetuskiri 31. maist 2022 (digitoimiku leht (dtl) 39). Toetuskirja järgi alustas RKIK rehviplokkide kasutamist teede ja vallide ehitamisel 2021. a-l. Plokkide kasutamine on hoidnud kokku arvestava hulga maavara. Plokkide väiksem mahukaal võrreldes tavapäraselt kasutatavate loodusvaradega tähendab väiksemat hulka vedusid, st väiksemat kütusekulu, õhusaastet ja teede kulumist. RKIK kinnitas, et kaalub võimaluse korra rehviplokkide kasutamist ka edaspidi.

KeA-le 3. märtsil 2023 saadetud kirjas (dtl 92) tõdes RKIK, et seni rajatud objektidel (keskpolügoonile juurdepääsuks kasutatav Läpi-Ojaküla-Kongi tee ja Nursipalu harjutusvälja vallid) on rehviplokkide kasutus ennast nii materjali kaalu, maksumuse kui ka keskkonnasäästu osas õigustanud. Seda arvestades on RKIK-il huvi rehviplokke kasutada ka edaspidi. RKIK märkis, et täpset iga-aastast vajadust plokkide järele pole võimalik ennustada. RKIK tõi aga esile Männiku harjutusvälja kaitsevali rajamise, milleks kuluks ca 12 000 m³ plokke. RKIK tõdes, et rehviplokkidele tootestaatuse andmine hõlbustaks nende kasutamist.

21.2. AS TREV-2 Grupp 2. juuni 2022. a kinnituskiri (dtl 41), mille järgi AS kasutas rehviplokke riigihankes „Nursipalu harjutusvälja teede ehitustööd“. Rehviplokkide kasutamine võimaldas kokku hoida arvestatava hulga täitematerjale, mis oleks muidu tulnud kaevandada ja tarnida karjääridest. AS märkis, et on valmis ka edaspidi täitematerjale rehviplokkidega asendama. Võimalus seda teha sõltub eelkõige tellija nõuetest ja projekteerijate valmisolekust kasutada ehitusprojektides taaskasutusse suunatud materjale.

21.3. AS Tariston 26. mai 2022. a kiri (dtl 43), mille järgi kasutas AS rehviplokke RKIK tellimusel Läpi-Aru-Ojaküla tee rekonstrueerimisel. Tegu oli esimese korraga, kui Eestis kasutati tee konstruktsioonis rehviplokke. Plokid asendasid liiva ja kruusa, mida muidu oleks tulnud tuua karjääridest. Tee lammutamise korral saab plokke taaskasutada. Rehviplokid võimaldavad hoida teekonstruktsioonide kaalu probleemipinnastel väiksemana ja tagada vajamineva kandevõime. Seni on projekt kulgenud positiivsele. AS on valmis kasutama rehviplokke ka edaspidi. See sõltub eelkõige tellija nõuetest teele ning projekteerijate valmisolekust võimaldada projektlahendustes plokkide kasutamist.

21.4. OÜ Rail Baltic Estonia 22. veebruari 2023. a kiri (dtl 50), mille järgi rehviplokke oleks osaliselt võimalik kasutada raudtee põhitrassi hooldusteede muldkeha rajamisel, müra- ja kaitsevallide täitel ning ökoduktide ehitusel. Hinnanguline kasutus aastas järgneva seitsme aasta jooksul oleks maksimaalselt 35 000 m³. Enne rehviplokkide kasutusele võtmist tuleb veenduda toote sobivuses, arvestades paigalduskoha tingimusi, sh ohtlike ainete leandumisega seotut. Lisaks tuleb korrastada toote dokumentatsioon. Kuna tegu pole CPR-i mõistes ehitustootega, ei saa sellele väljastada CPR-i kohast toimivusdeklaratsiooni. Eraldi tuleb kaaluda, kas rehviplokkide paigaldamine tee muldkehasse on kõige otstarbekam.

21.5. Transpordiameti 3. märtsi 2023. a kiri (dtl 52), mille järgi rehviplokid võiksid leida kasutust näiteks müratõkke- ja kaitsevallides. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, kas toode on keskkonnale ohutu (milline on selle leonduvus erinevates tingimustes, sh happelises keskkonnas pikema aja jooksul). Amet märkis, et toote deklaratsioon ei ole korras. Kasutusmaht võiks olla ca 5000 m³ aastas. Mõnel aastal võib maht olla suurem, mõnel aastal aga null.

22. Kohus leiab, et KeA eksis, leides, et rehviplokkide puhul pole turu või nõudluse olemasolu tõendatud.

22.1. KeA leidis õigesti, et arvestada ei saa Transpordiameti nõudlusega. Varem esitatud kirjas nägi amet võimalust kasutada rehviplokke vallide ehitusel, kuid tõdes kohtule saadetud vastuses, et selleks kasutataks tõenäoliselt tee-ehitusel välja kaevatavat pinnasmaterjali. Amet

väljendas põhimõttelist valmisolekut toodet oma objektidel kasutada, kuid tõdes, et kogused ei pruugi olla suured.

22.2. Rail Balticu rajamisega seotud nõudluse jättis KeA aga põhjendamatult arvestamata. OÜ Rail Baltic Estonia selgitas kohtule saadetud kirjas, et see, et rehviplokkidele ei saa väljastada CPR-i kohast toimivusdeklaratsiooni, ei vähenda võimalust kasutada plokkide OÜ rajatavatel objektidel. Raudtee-ehituses kasutatakse mitmeid tooteid, millel pole toimivusdeklaratsiooni, kuid millele on koostatud vastavusdeklaratsioon. Rehviplokkid võiks leida kasutust Rail Balticu objektidel kohtades, kus toote omadused tagavad rajatise funktsionaalsuse, ohutuse ja konstruktsiooni eluea.

22.3. TTJA kohtule esitatud vastus kinnitas, et sellest, et tootele ei saa väljastada CPR-i järgset toimivusdeklaratsiooni, ei ole õige järeldada turu või nõudluse puudumist. Rehviplokkide kasutamiseks ehituses piisab tootja enda koostatavast vastavusdeklaratsioonist.

22.4. RKIK ja OÜ Rail Baltic Estonia väljendasid valmisolekut rehviplokkide kasutamiseks. RKIK on plokkide juba varem mitmel objektil kasutanud ning leiab, et see on end õigustanud. Rehviplokkidel oleks tootena turueelis muude materjalide ees: need on kergemad, mistõttu on nende kasutamise korral transpordikulud väiksemad. Ka saab neid nende kerguse tõttu kasutada teede rajamisel probleemsele pinnasele.

22.5. Rehviplokkide on juba erinevatel objektidel kasutatud, hoolimata nende jäätme staatusest. Nõudlus suureneb tõenäoliselt pärast plokkide jäätme režiimi alt vabastamist ja nende tooteks tunnistamist.

22.6. Nõudluse mahu kõikumine ei välista nõudluse olemasolu tuvastamist. Kaebaja on veenvalt ära näidanud, et tegu pole vaid erakordsetel üksikjuhtudel vaja mineva tootega. Nõudluse kõikumist saab arvestada keskkonnaloa sisu ja kõrvaltingimuste määratlemisel.

22.7. Kaebuses lisas kaebaja, et tänaseks on rehviplokkide kasutanud ka Kose Laskespordiklubi ja TREV-2. Paari aasta jooksul võivad plokkide kasutamine hakata ka Tallinna Lennujaam, Tariston ja Anija Vallavalitsus. Kuna kaebaja nende väidete kohta tõendeid ei esitanud, siis kohus neid otsuse tegemisel ei arvesta. Kui kaebaja taotluse lahendamine haldusmenetluses jätkub, saab kaebaja soovi korral esitada uute asjaolude kohta tõendid KeA-le.

23. Vastustajal on õigus selles, et nõudlus polnud vaidlustatud otsuse tegemise aja seisuga tõendatud kaebaja taotletud mahus 30 000 tonni aastas. Olukord, kus jäätme päritolu toodet toodetak rohkem, kui selle järele on nõudlust, ei ole kooskõlas jäätmeseaduse eesmärkidega. Sellisel juhul vabastatakse jäätme režiimi alt esemed, millest selle valdaja tegelikult tahab lahti saada ja mis vastavad seega jätkuvalt jäätmete mõistele.

24. Vastustajal on kaalutlusõigus selle üle, millise sisu ja tingimustega jäätmeluba selles olukorras anda. Kaebaja on teada andnud, et on plokkide tootmisest huvitatud ka juhul, kui loale märgitakse taotletust väiksem maht või seatakse kõrvaltingimused (vt kaebaja 12. mail 2023 esitatud seisukoht keskkonnaloa muutmise keeldumise otsuse eelnõu kohta (dtl 63–65), lk 3). Kaebaja on näiteks välja pakkunud, et võib toota toodet üksnes siis, kui selle järele on nõudlus. Kuna nõudlus võib kõnealuse toote puhul olla ebastabiilne (sõltuvalt sellest, milliseid objekte parajasti rajatakse), võib selline lahendus olla otstarbekas. Kaebaja on põhjendamatult toonud esile analoogi puudumise jäätme oleku lakkamise kriteeriumitega (keskkonnaministri määrus nr 49, § 7 lg 1). Ka on võimalik anda esialgu luba toota rehviplokkide kui toodet väiksemas mahus. Kui eseme tooteks tunnistamisega kaasneb nõudluse selge kasv, on kaebajal sellisel juhul võimalik taotleda jäätme loa muutmist ja toota lubatud koguse suurendamist.

25. Kohus tühistab vaidlustatud otsuse. Vastustajal tuleb kaebaja taotlus uuesti lahendada, otsustades, kui palju ja millistel tingimustel rehviplokkide kui toodet toota võib.

26. HKMS § 108 lg 1 järgi kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kaebaja palus vastustajalt välja mõista 2931 eurot ja 46 senti, sellest õigusabikulu 2912 eurot ja 46 senti ning riigilõiv 20 eurot. Kaebaja esitas kolm arvet

- 29. juuni 2023. a arve (dtl 259 ja 260); õigusabi osutamise aeg 11 h 30 min; hind 140 eurot; summa 1610 eurot; koos käibemaksuga (322 eurot) 1932 eurot;
- 20. detsembri 2023. a arve (dtl 261 ja 262); õigusabi osutamise aeg 35 min; hind 140 eurot; summa 81 eurot ja 67 senti, koos käibemaksuga (16 eurot ja 33 senti) 98 eurot;
- 7. veebruari 2024. a arve (dtl 263 ja 264); õigusabi osutamise aeg 5 h 10 min; hind 140 eurot; summa 723 eurot ja 33 senti; koos käibemaksuga (159 eurot ja 13 senti) 882 eurot ja 46 senti.

27. Vastustaja vaidles kaebaja taotlusele vastu. Vastustaja leidis, et kokku 17 h ja 15 minuti pikkune menetlusabi osutamise aeg pole põhjendatud (HKMS § 109 lg 6). Tegemist ei ole keskmisest keerukama ja mahukama vaidlusega. Kaebaja esindaja on keskkonnaõigusele spetsialiseerunud vandeadvokaat, kellel on enam kui 15-aastane kogemus jätmeõiguse valdkonnas. Õigusabi osutamise ajast olulise osa moodustab õigusliku positsiooni kujundamine. Kui kaebaja kohtusse pöördus, oli tema õiguslik positsioon selge (nõue pole menetluse kestel muutunud). Korduv õigusliku positsiooni kujundamine ei kajastu kohtumenetluses esitatud dokumentides. Kaebus oli 8 lk pikk (sellest õiguslikud põhjendused 4 lk) ja hiljem esitatud seisukoht 3 lk pikk (sellest suurema osa moodustavad andmed, menetluse käigu ja esitatud seisukohtade kirjeldus). Esindaja peab küll materjalidega tutvuma ja kliendiga nõu pidama, kuid tehtud töö tulemit peab olema võimalik ka mõõta.

28. Kohus leiab, et õigusabi osutamise aeg 17 h ja 15 minutit ei ole asja keerukust ja mahtu arvestades ülemäära suur. Õigusabi osutamise aja põhjendatust hinnates pole põhjust lähtuda sellest, mitme lehekülje pikkuseid dokumente esindaja on kohtule esitanud. Enda positsioonide lühidalt väljendamine hoiab kokku nii kohtu kui ka teiste menetlusosaliste aega, kuid võib dokumendi koostaja jaoks olla isegi aeganõudvam. Kaebaja esindaja esitatud dokumendid on sisult asjakohased ning nende koostamiseks kulunud aeg põhjendatud.

29. Kohus jätab õigusabikulude väljamõistmise taotluse rahuldamata käibemaksu osas. Kulude koos käibemaksuga väljamõistmise eelduseks on menetlusosalise kinnitus, et ta ei ole käibemaksukohustuslane või ei saa kuludelt muul põhjusel käibemaksu tagasi arvestada. Kui menetlusosaline seda ei kinnita, mõistab kohus menetluskulud tema kasuks välja käibemaksuta (vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-20-663, p 23). Kaebaja sellist kinnitust ei esitanud. Seega tuleb taotletud õigusabikulud vastustajalt välja mõista ilma käibemaksuta. Kokku tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista 2435 eurot (õigusabikulu 2415 eurot ja riigilõiv 20 eurot).

Pihel Sarv

/allkirjastatud digitaalselt/