Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 16. jaanuaril 2020[1]

Kohtuasi C-15/19

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA
versus
Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Jäätmed – Direktiiv 1999/31 – Prügilad – Prügilate käitamise kulud – Olemasolevad prügilad – Direktiivi ajaline kohaldamine – Lepingus algselt ette nähtud kõrvaldamistasude muutmine – Tagasiulatuva jõu puudumine – Õiguskindlus – Õiguspärase ootuse põhimõte – Proportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. Jäätmeid käsitlevate õigusnormide kohaselt tuleb jäätmekäitluse kulud põhimõtteliselt kanda algsel jäätmevaldajal. Kas see tähendab aga, et prügila käitaja võib ettevõtjalt, kes on varem jäätmeid ladestamiseks üle andnud, nõuda tagantjärele lisatasu, kui prügila käitamise kulud prügiladirektiivi[2] vastuvõtmise tõttu suurenevad?

2. Käesolevas menetluses tõusetub see küsimus seetõttu, et 1999. aastal vastu võetud prügiladirektiiv näeb pärast prügila sulgemist ette järelhoolduse vähemalt kolmekümne aasta jooksul, samas kui liikmesriigi õiguses oli asjaomase prügila järelhooldus varem ette nähtud ainult kümneks aastaks.

3. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb prügiladirektiivi asjaomaseid sätteid analüüsida tagasiulatuva jõu puudumise ning õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest lähtudes.

1 Algkeel: saksa.

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

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Prügiladirektiiv

4. Prügiladirektiivi põhjendused 25 ja 26 selgitavad prügiladirektiivi ajalist kohaldamist:

„(25) prügilate suhtes, mis on suletud enne käesoleva direktiivi ülevõtmist, ei tuleks kohaldada prügila sulgemist käsitlevaid sätteid;

(26) tuleks reguleerida olemasolevate prügilate edasise kasutamise tingimused, et kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul võtta vajalikke meetmeid nende kohandamiseks käesoleva direktiiviga vastavusse viimise kava alusel."

5. Prügiladirektiivi põhjenduses 29 nimetatakse järelhoolduskulusid:

„tuleks võtta meetmeid, et tagada, et jäätmete prügilasse ladestamise eest nõutav hind katab kõik kulud, mis on seotud prügila rajamise ja kasutamisega, sealhulgas võimaluse korral finantstagatis või samaväärne tagatis, mille prügila käitaja peab esitama, ja prügila sulgemise, sealhulgas vajalike järelhooldustöödega seotud arvestuslikud kulud."

6. Prügiladirektiivi artikli 8 punktis a on sätestatud prügilaluba:

„pädev asutus ei anna enne välja prügilaluba, kui ta on veendunud, et:

[…]

iv) loataotleja on enne jäätmete ladestamistoimingute alustamist liikmesriikide määratud korras esitanud või peab esitama rahalise tagatise või muu sarnase tagatise, millega tagatakse, et täidetakse käesoleva direktiivi sätete kohaselt väljaantud loast tulenevad kohustused (sealhulgas järelhooldust käsitlevad sätted) ja järgitakse artiklis 13 nõutud sulgemiskorda. Seda tagatist või samaväärset tagatist hoitakse nii kaua, kui see on vajalik prügila kasutamise ja järelhoolduse ajal artikli 13 punkti d kohaselt. […]".

7. Prügiladirektiivi artikkel 10 puudutab prügila kulusid:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et prügila rajamise ja kasutamisega seotud kulud, sealhulgas võimaluse korral artikli 8 punkti a alapunktis iv nimetatud finantstagatise või sellega võrdväärse tagatisega seotud kulud, ning prügila sulgemise ja järelhooldusega seotud hinnangulised kulud kaetakse vähemalt 30 aasta jooksul hinnaga, mille võtab prügila käitaja igat liiki prügi ladestamise eest sellesse prügilasse. […]".

8. Prügiladirektiivi artikli 13 ese on sulgemis- ja järelhooldusmenetlus:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et vajaduse korral loa kohaselt:

a) […]

b) võib prügila või selle osa lugeda lõplikult suletuks, kui pädev asutus on teinud lõpliku kohapealse kontrolli, hinnanud kõiki käitaja esitatud aruandeid ja andnud käitajale loa prügila sulgeda. See ei vähenda mingil määral käitaja vastutust;

c) kui prügila on lõplikult suletud, vastutab käitaja selle korrashoiu, seire ja kontrolli eest järelhoolduse ajal nii kaua, kui pädev asutus seda nõuab, võttes arvesse ajavahemikku, mille jooksul prügila võib põhjustada ohtu.

Käitaja teatab pädevale asutusele kõikidest negatiivsetest keskkonnamõjudest, mis on kontrolli käigus avastatud ja täidab pädeva asutuse otsust võetavate parandusmeetmete laadi ja aja kohta;

d) nii kaua kui pädev asutus leiab, et prügila tõenäoliselt ohustab keskkonda ja ilma et see piiraks ühenduse või siseriiklike õigusaktide kohaldamist seoses jäätmete valdaja vastutusega, vastutab prügila käitaja prügilas tekkiva prügilagaasi ja nõrgvee seire ja analüüsimise ning põhjaveerežiimi eest prügila läheduses III lisa kohaselt."

9. Prügiladirektiivi artikli 14 ese on prügiladirektiivi kohaldamine olemasolevatele prügilatele:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et prügilad, millele on antud luba või mis tegutsevad käesoleva direktiivi ülevõtmise ajal, ei või tegutsemist jätkata, kui allpool esitatud meetmed ei ole võimalikult kiiresti ja hiljemalt kaheksa aasta möödumisel artikli 18 lõikega 1 ettenähtud kuupäevast rakendatud:

a) ühe aasta jooksul pärast […] [16. juulit 2001] prügila käitaja koostab ja esitab pädevatele asutustele kinnitamiseks prügila vastavusse viimise kava, milles on artiklis 8 loetletud andmed, ja kõik parandusmeetmed, mida käitaja peab vajalikuks, et täita käesoleva direktiivi nõudeid, välja arvatud I lisa punkti 1 nõuded;

b) prügila vastavusse viimise kava esitamise järel teevad pädevad asutused lõpliku otsuse, kas käitamist võib nimetatud kava ja käesoleva direktiivi alusel jätkata. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et artikli 7 punkti g ja artikli 13 kohaselt sulgeda nii kiiresti kui võimalik prügilad, millele ei ole antud artikli 8 kohaselt luba tegevust jätkata;

c) heakskiidetud prügila vastavusse viimise kava alusel kinnitavad pädevad asutused vajalikud tööd ja kehtestavad kava täitmiseks vajaliku üleminekuaja. Kõik olemasolevad prügilad peavad vastama käesoleva direktiivi nõuetele, välja arvatud I lisa nõuded, kaheksa aasta jooksul pärast […] [16. juulit 2001]."

2. Jäätmedirektiiv

10. Vaidlusaluse vahekohtuotsuse tegemise ajal olid liidu põhilised jäätmeid käsitlevad õigusnormid sätestatud 2008. aasta jäätmedirektiivis[3], vastavad õigusnormid olid siiski juba olemas ka kõnealuse direktiivi varasemates redaktsioonides[4].

11. Praegu kehtiva jäätmedirektiivi artikkel 13 sisaldab varem artiklis 4 sätestatud jäätmekäitluse põhilist kaitsekohustust:

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

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

4 Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9).

12. Jäätmedirektiivi artikli 14 lõige 1 sisaldab põhimõtet „saastaja maksab", mis oli varem sätestatud artiklis 11, seejärel artiklis 15:

„Kooskõlas põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja antud ajal või eelmised jäätmevaldajad."

B. Itaalia seadusandlik dekreet 36/2003

13. 13. jaanuari 2003. aasta seadusandliku dekreedi nr 36, millega rakendatakse direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta (Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti [5]) artikli 15 lõige 1 sätestab prügila tasud:

„Tasu, mida võetakse jäätmete prügilasse ladestamise eest, peab katma prügila rajamise ja kasutamise kulud, finantstagatise andmisega seotud kulud ja prügila järelhoolduse hinnangulised kulud artikli 10 lõike 1 punktis i nimetatud perioodiks."

14. Seadusandliku dekreedi artikli 17 lõige 3 sisaldab olemasolevate prügilate uutele nõuetele kohandamise tähtaega:

„Kuue kuu jooksul alates käesoleva dekreedi jõustumisest esitab lõikes 1 nimetatud loa omanik või tema volitusel prügila käitaja pädevale asutusele plaani prügila kooskõlla viimiseks käesolevas dekreedis sätestatud eeskirjadega, sealhulgas seoses artiklis 14 nimetatud rahaliste tagatistega".

III. Faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

15. Rooma linna ettevõtja Azienda Municipale Ambiente spa (AMA) ja Malagrotta prügila käitaja Consorzio Laziale Rifiuti (Consorzio) vahel on sõlmitud lepinguline kokkulepe – 26. jaanuari 1996. aasta „teenuste hankeleping" jäätmete kõrvaldamise kohta. Selles lepingus lähtuti järelhooldusest kümneaastase perioodi vältel pärast prügila sulgemist.

16. Pärast seda, kui prügiladirektiiv ja seadusandlik dekreet 36/2003 pikendasid Malagrotta prügila järelhoolduse aega vähemalt kolmekümnele aastale, kohandati tulevikus makstavaid jäätmetasusid pikemale järelhooldusele.

17. Peale selle mõisteti 8. veebruari 2012. aasta vahekohtuotsusega AMA-lt Consorzio kasuks välja lisakulud 76 miljonit eurot, mida ta kandis pikema järelhoolduse aja tõttu enne tasude kohandamist.

18. Corte d'Appello di Roma (Rooma apellatsioonikohus, Itaalia) jättis vahekohtu otsuse muutmata. AMA esitas selle otsuse peale Corte suprema di cassazionele (Itaalia kassatsioonikohus) kassatsioonkaebuse.

19. AMA heidab ette, et apellatsioonikohus tõlgendas prügiladirektiivi üle võtvaid õigusnorme nii, et järelhoolduse tähtaja pikendamist ja sellega seotud kulusid laiendatakse ka juba prügilasse üle antud jäätmetele. Seadusandliku dekreedi 36/2003 artiklite 15 ja 17 kohaldamine ka olemasolevatele prügilatele on vastuolus õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtetega, tagasiulatuva jõu puudumisega ning mõistlikkuse põhimõttega. AMA on Consorziole aastate jooksul juba maksnud summasid, mis ületavad kaugelt viimati nimetatu väidetavad suuremad kulud. Väljamõistmise otsuse jõussejätmine võib lisaks ohustada tema finantsilist stabiilsust.

5 *GURI* nr 59, 12.3.2003, regulaarne lisa nr 40.

20. Seetõttu esitab kassatsioonikohus Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas apellatsioonikohtu tõlgendus, mille kohaselt ta kavatses tagasiulatuvalt kohaldada seadusandliku dekreedi 36/2003 artikleid 15 ja 17, millega võetakse riigisisesesse õigusse üle prügiladirektiivi artiklid 10 ja 14, ning millest tulenevalt hakkavad selliselt seatud kohustused tingimusteta kehtima olemasolevate prügilate suhtes, millel on juba käitamisluba, seda eelkõige selles osas, mis näeb ette järelhoolduse pikendamise kümnelt aastalt kolmekümnele, on kooskõlas viidatud [liidu õiguse] sätetega?

2. Kas apellatsioonikohtu tõlgendus, mille kohaselt ta kavatses seadusandliku dekreedi 36/2003 artikleid 15 ja 17 tagasiulatuvalt kohaldada olemasolevatele prügilatele, millel on juba käitamisluba, kuigi artikkel 17 näeb selliselt seatud kohustuste rakendamisel ka kõnealuste prügilate osas ette rakendusmeetmed, mis piirduvad üleminekuperioodi sätestamisega ega näe ette ühtegi meedet „valdajale" pikendamisega avaldatava finantsmõju piiramiseks, on kooskõlas prügiladirektiivi artiklitega 10 ja 14, eelkõige nende sätete normatiivset sisu arvestades, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel võtta „meetmeid, millega tagatakse, et prügila rajamise ja kasutamisega seotud kulud, sealhulgas võimaluse korral artikli 8 punkti a alapunktis iv nimetatud finantstagatise või sellega võrdväärse tagatisega seotud kulud, ning prügila sulgemise ja järelhooldusega seotud hinnangulised kulud kaetakse vähemalt 30 aasta jooksul hinnaga, mille võtab prügila käitaja iga liiki prügi ladestamise eest sellesse prügilasse", ja „meetmeid, millega tagatakse, et prügilad, millele on antud luba või mis tegutsevad käesoleva direktiivi ülevõtmise ajal, [võivad] tegutsemist jätkata"?

3. Lisaks, kas prügiladirektiivi artiklitega 10 ja 14 on kooskõlas apellatsioonikohtu tõlgendus, mille kohaselt ta kavatses seadusandliku dekreedi 36/2003 artikleid 15 ja 17 kohaldada olemasolevatele prügilatele, millel on juba käitamisluba, ja finantskoormatistele, mis tulenevad selliselt seatud kohustustest, eelkõige järelhoolduse pikendamisest kümnelt aastalt kolmekümnele, ning mis jätab need koormatised „valdaja" kanda ja põhjendab sel viisil jäätmete kõrvaldamist reguleerivates kokkulepetes ette nähtud tasude muutmist tema kahjuks?

4. Viimaks, kas direktiivi artiklitega 10 ja 14 on kooskõlas apellatsioonikohtu tõlgendus, mille kohaselt ta kavatses seadusandliku dekreedi 36/2003 artikleid 15 ja 17 kohaldada olemasolevatele prügilatele, millel on juba käitamisluba, ning ka finantskoormatistele, mis tulenevad selliselt seatud kohustustest, eelkõige järelhoolduse pikendamisest kümnelt aastalt kolmekümnele, ja leidis, et nende kindlaksmääramisel ei tule arvesse võtta mitte üksnes pärast rakendussätete jõustumist üle antavaid, vaid ka juba varem üle antud jäätmeid?"

21. Azienda Municipale Ambiente, Consorzio Laziale Rifiuti ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Vaid AMA ja komisjon osalesid aga 27. novembri 2019. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik käsitlus

22. Enne kassatsioonikohtu küsimuste arutamist käsitlen ma lühidalt nende vastuvõetavust.

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

23. Consorzio peab eelotsusetaotlust vastuvõetamatuks, sest küsimused ei ole põhikohtuasja lahendamise seisukohalt asjakohased. Eelkõige ei olnud need küsimused apellatsioonimenetluse ese ja seetõttu ei saa neid võtta kassatsioonikohtu menetluse esemeks.

24. Vastab tõele, et eelotsusetaotlus on ainult siis vastuvõetav, kui Euroopa Kohtule esitatud küsimused on põhikohtuasja lahendamisel asjakohased.

25. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et ühenduse õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab Euroopa Kohus jätta vaid siis läbi vaatamata, kui on ilmne, et liidu õiguse tõlgendamine, mida liikmesriigi kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada talle esitatud küsimusele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised või õiguslikud asjaolud. [6]

26. Seega ei ole Euroopa Kohtu ülesanne kontrollida, kas eelotsuse küsimused on Itaalia menetlusõiguse kohaselt põhikohtuasja lahendamise seisukohalt asjakohased.

27. Liidu õiguse perspektiivist on nende asjakohasus seevastu selge: Consorzio kohtulikult tunnustatud nõue põhineb sellel, et vähemalt vahekohus lähtus asjaolust, et prügiladirektiivi kohaselt laiendati AMA vastutust Malagrotta prügila järelhoolduse eest kümnelt aastalt kolmekümnele.

28. Seega on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

B. Kassatsioonikohtu küsimused

29. Kassatsioonikohus soovib teada, kas prügiladirektiivi artiklitega 10 ja 14 on vastuolus vastavate Itaalia rakendussätete tõlgendus, mille kohaselt võivad prügilate käitajad nõuda varem jäätmeid üle andnud jäätmevaldajatelt prügilate järelhoolduse pikendamise eest kümnelt aastalt kolmekümnele aastale tagantjärele lisatasusid.

30. Eelkõige kahtleb ta selles, kas pikema järelhoolduskohustuse kohaldamine on kooskõlas tagasiulatuva jõu puudumisega ning õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega ning esitab seetõttu Euroopa Kohtule neli küsimust.

31. Esimene küsimus peab selgitama, kas olemasolevate prügilate suhtes, millel on juba käitamisluba, kohaldatakse tingimusteta prügiladirektiivi artiklitega 10 ja 14 seatud kohustusi, eelkõige selles osas, millega on ette nähtud järelhoolduse pikendamine kümnelt aastalt kolmekümnele. Sellele on suunatud ka neljas küsimus, kas pikendatud järelhooldust tuleb kohaldada ka jäätmete suhtes, mis anti üle enne rakendussätete jõustumist. Ma analüüsin esmalt neid kahte küsimust, kuna need puudutavad prügila käitajat.

32. Niivõrd kui neljas küsimus puudutab seevastu jäätmevaldajat, käsitlen ma seda küsimust selles osas, kas prügiladirektiiv nõuab jäätmete ladestamise eest lisatasude tagantjärele kehtestamist, koos teise ja kolmanda küsimusega. Teine küsimus on nimelt suunatud sellele, kas Itaalia oli kohustatud sätestama eeskirju eelmistele jäätmevaldajatele tagantjärele esitatavate lisatasunõuete piiramiseks. Kolmanda küsimuse ese on prügiladirektiivi artiklite 10 ja 14 kohaldamise mõju prügila käitaja ja eelmiste jäätmevaldajate vahelistele kokkulepetele.

1. Järelhoolduskohustuse kohaldamine olemasolevatele prügilatele ja juba üle antud jäätmetele

33. Esimene ja neljas küsimus puudutavad järelhoolduse kohustuse kohaldamist prügilatele, mida kasutati juba prügiladirektiivi kohaldamise alguses.

6 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 67).

a) Olemasolevate prügilate järelhoolduskohustus

34. Prügiladirektiivi kohaldamine olemasolevatele prügilatele on artikli 14 ese. Vastavalt sellele võtavad liikmesriigid meetmeid, millega tagatakse, et prügilad, millele on antud luba või mis tegutsevad käesoleva direktiivi ülevõtmise ajal (16. juuli 2001), võivad ainult siis tegutsemist jätkata, kui teatavad meetmed võetakse hiljemalt kaheksa aasta jooksul (kuni 16. juulini 2009).

35. Prügiladirektiivi artikli 14 punkt b avab seoses nende olemasolevate prügilatega liikmesriikidele oma kohustuste täitmiseks kaks teed. Liikmesriigid lubavad kas käitamist nimetatud direktiivi järgides jätkata või võtavad teise võimalusena vajalikke meetmeid, et prügilad, millele ei ole antud luba tegevust jätkata, artikli 7 punkti g ja artikli 13 kohaselt nii kiiresti kui võimalik sulgeda.[7]

36. Kui käitamisluba – nagu ilmselt käesoleval juhul[8] – anti kauemaks kui 16. juuli 2009, siis tuleb olemasolev prügila vastavalt prügiladirektiivi artikli 14 punktile c viia hiljemalt üleminekutähtaja lõpuks direktiiviga vastavusse, välja arvatud I lisa punkti 1 nõuded. Viimased puudutavad prügila asukohta ega paku seetõttu käesoleval juhul huvi.

37. Seevastu on prügiladirektiivi artikli 13 punktis c sätestatud järelhoolduskohustused hiljemalt pärast üleminekutähtaja lõppemist täies ulatuses kohaldatavad. Käitaja peab vastavalt sellele nii kaua järelhooldust tegema, kui pädev asutus seda nõuab, võttes arvesse ajavahemikku, mille jooksul prügila võib põhjustada ohtu. Vastavalt artikli 8 punkti a alapunktile iv peab ta kuni järelhoolduse lõppemiseni andma tagatise.

38. Käitaja järelhoolduskohustused kehtiksid siiski ka juhul, kui prügilat ei oleks enam edasi käitatud, vaid see oleks enne üleminekutähtaja lõppemist suletud. Ka sel juhul osutab prügiladirektiivi artikli 14 punkt b artiklile 13.

39. Seega järeldub juba prügiladirektiivi selgest sõnastusest, et nende prügilate käitajad, mis ülevõtmistähtaja lõppemisel – 16. juulil 2001 – tegutsesid, on niikaua järelhoolduseks kohustatud, kuni prügila ei kujuta endast enam ohtu. Nagu selgitab põhjendus 25, ei puuduta see selleks ajaks juba suletud prügilaid.

b) Järelhoolduskohustuse laienemine vanadele jäätmetele

40. Järelhoolduskohustus ei tee sõnaselgelt vahet jäätmete vahel, mis anti üle ja ladestati kas enne või pärast üleminekutähtaja lõppemist. Nagu võib eeldada neljanda küsimuse põhjal, saab seega küsida, kas tagasiulatuva jõu puudumist ja õiguskindluse põhimõtet arvestades hõlmab see kohustus üksnes hiljem üle antud ja ladestatud jäätmeid.

41. Nagu Consorzio Malagrotta prügila alusel näitlikustab, on selline eristamine siiski praktiliselt vaevalt teostatav, sest vanad ja uued jäätmed segatakse prügilas läbi ning need põhjustavad ühiselt ohtusid, mida tuleb järelhooldusega kõrvaldada. Järelikult peab järelhooldus tavaliselt hõlmama kogu prügilat.

42. Üksnes seda on võimalik ette kujutada, et prügiladirektiivis sätestatud järelhoolduskohustusest jäetakse välja prügila selgelt piiritletud osad, mida ülevõtmistähtaja lõppemisel enam ei käitatud, ja millel ei saa edasi käitatavate osadega olla vastastikust toimet.

7 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Bulgaaria (C-145/14, ei avaldata, EU:C:2015:502, punkt 30); 25. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-454/14, ei avaldata, EU:C:2016:117, punkt 59), 28. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sloveenia (C-506/17, ei avaldata, EU:C:2018:959, punkt 45) ja 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, (C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 27).

8 Nii sedastus 15. oktoobri 2014. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Itaalia (C-323/13, ei avaldata, EU:C:2014:2290, punkt 13).

43. Selliste osade kohta kehtivad tavaliselt aga vähemalt jäätmedirektiivi erinevates redaktsioonides sätestatud nõuded, mida kohaldati 1977. aastast alates. Seega peavad liikmesriigid tagama, et ei seata ohtu inimeste tervist ega kahjustata keskkonda[9], silmas tuleb pidada ka põhimõtet „saastaja maksab".[10] Liikmesriikidel on selles osas, kuidas nad vajaliku järelhoolduse ja kulude jagamise korraldavad, siiski ulatuslik kaalutlusõigus.[11]

44. Eelotsusetaotlus ei sisalda viiteid sellele, et põhikohtuasi puudutab selliseid vanu osi. Consorzio väidab pigem, et erinevad osad on tihedas vastastikuses seoses. Seega ei pea Euroopa Kohus otsustama, millistel tingimustel ei kohaldata olemasoleva prügila teatavate vanemate osade suhtes enam prügiladirektiivi, ning võib edaspidises vaidluses lähtuda sellest, et tegemist on sellise prügila järelhooldusega, mida käitati prügiladirektiivi ülevõtmise tähtaja lõppemisel.

c) Tagasiulatuva jõu puudumine ja õiguskindluse, õiguspärase ootuse ning proportsionaalsuse põhimõtted

45. AMA ja kassatsioonikohus kahtlevad siiski, kas järelhoolduskohustuse kohaldamine on kooskõlas tagasiulatuva jõu puudumise ning õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

46. Õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtted on osa liidu õiguskorrast. Nendest peavad kinni pidama nii liidu institutsioonid, kuid ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile liidu direktiividega antud pädevust.[12]

47. Nende põhimõtete järgimise tagamiseks tuleb liidu materiaalõigusnorme tõlgendada nii, et need on enne nende jõustumist tekkinud olukordade („situations acquises") suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui selline võimalus nähtub selgelt nende sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest.[13] Õiguskindluse põhimõttega on üldjuhul vastuolus ühenduse õigusakti ajaline kehtivus, mis algab enne selle avaldamist. See võib erandjuhul siis teisiti olla, kui seda nõuab taotletav eesmärk ja kui huvitatud isikute õiguspärase ootuse põhimõttest on nõuetekohaselt kinni peetud.[14]

48. Siiski kohaldatakse uut normi varasema normi kehtivusajal tekkinud olukorra tulevastele tagajärgedele koheselt.[15] Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisala ei saa laiendada selleni, et see hakkab üldiselt takistama uue normi kohaldamist varasema normi kehtivusajal tekkinud olukordade tulevaste tagajärgede suhtes.[16]

49. Nende prügilate järelhoolduskohustus, mis tegutsesid veel prügiladirektiivi ülevõtmistähtaja lõppemisel, on selline uue normi kohaldamise juhtum varasema normi kehtivusajal tekkinud olukorra tulevastele tagajärgedele.

9 Vaata eespool punkt 11.

10 Vaata eespool punkt 12.

11 Selle kohta 16. juuli 2009. aasta kohtuotsus Futura Immobiliare jt (C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 47 jj).

12 3. detsembri 1998. aasta kohtuotsus Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punkt 26); 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 32); 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43) ja 10. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Veloserviss, (C-427/14, EU:C:2015:803, punkt 30).

13 12. novembri 1981. aasta kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9); 10. veebruari 1982. aasta kohtuotsus Bout (21/81, EU:C:1982:47, punkt 13); 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer, (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 50) ja 14. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punkt 30).

14 25. jaanuari 1979. aasta kohtuotsus Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20); 13. novembri 1990. aasta kohtuotsus Fédesa jt (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 45); 28. novembri 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-413/04, EU:C:2006:741, punkt 75) ja 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* nõukogu (Vahemerest püütava mõõkkala püügikvoodid) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 106).

15 5. detsembri 1973. aasta kohtuotsus SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punkt 8); 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Andersen, (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

16 16. mai 1979. aasta kohtuotsus Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punkt 21): 29. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 55) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

50. See kohustus ei ole vastuolus ka proportsionaalsuse põhimõttega. Suletud prügilast tulenevate riskide järelevalve vastab kõrgetasemelise kaitse eesmärgile, mis on sätestatud ELL artikli 3 lõikes 3, põhiõiguste harta artiklis 37 ja ELTL artikli 191 lõikes 2. Järelhoolduskohustus aitab seda eesmärki edendada ning leebemat vahendit ei tundu esinevat.

51. Lõpuks on selle kohustuse seadmine prügila käitajale ka mõistlik. Prügila käitamine toob talle tulu ja ta tunneb tavaliselt prügilat kõige paremini. Järelhoolduskohustuse kehtestamine prügiladirektiiviga ei ole muu hulgas üllatav, vaid see tulenes lõppude lõpuks juba alates 1977. aastast kohaldatavatest prügiladirektiivi erinevatest redaktsioonidest.

d) Vahejäreldus

52. Selles osas, mis puudutab prügila käitajat, tuleb esimesele ja neljandale küsimusele seega vastata, et vastavalt prügiladirektiivi artiklitele 10, 13 ja 14 on sellise prügila käitaja, mida direktiivi ülevõtmistähtaja lõppemisel kasutati, kohustatud tagama vähemalt kolmekümneks aastaks pärast prügila sulgemist järelhoolduse. Tavaliselt ei saa seejuures eristada jäätmeid, mis ladestati pärast direktiivi ülevõtmistähtaja lõppemist, ja enne seda ladestatud jäätmeid.

2. Järelhoolduse kulud

53. Prügila käitaja järelhoolduskohustusest tuleb lahus hoida vastutus järelhoolduse kulude eest, mida kassatsioonikohus nimetab teises ja kolmandas ning ka neljandas küsimuses, niivõrd kui see puudutab jäätmevaldajate olukorda. Need kulud tuleb põhimõtteliselt kooskõlas põhimõttega „saastaja maksab" üle kanda jäätmevaldajatele, kes jäätmed prügilas ladestamiseks üle annavad. Kulude jaotamise alus on sätestatud prügiladirektiivi artiklis 10 (selle kohta alljärgnev punkt a), kuid on kaheldav, kas see kehtib ka jäätmete kohta, mis anti üle enne prügiladirektiivi ülevõtmistähtaja lõppemist (selle kohta alljärgnev punkt b).

a) Prügiladirektiivi artikli 10 normatiivne sisu

54. Nagu nähtub ka prügiladirektiivi põhjendusest 29, peavad liikmesriigid vastavalt artiklile 10 võtma meetmed, et tagada, et jäätmete prügilasse ladestamise eest nõutav hind katab kõik kulud, mis on seotud prügila rajamise ja kasutamisega.[17]

55. Nimetatud nõue on põhimõtte „saastaja maksab" väljendus; see põhimõte näeb ette, nagu Euroopa Kohus on juba jäätmedirektiivi erinevate redaktsioonide osas otsustanud,[18] et jäätmete kõrvaldamise kulud peavad kandma nende valdajad.[19] Nimetatud põhimõtte kohaldamine vastab prügiladirektiivi eesmärgile, mis on selle artikli 1 lõike 1 kohaselt nende nõuete täitmine, mis on sätestatud jäätmedirektiivis, eelkõige selle artiklis 4, mis paneb liikmesriikidele muu hulgas kohustuse võtta vajalikud meetmed, et edendada jäätmete tekkimise vältimist või vähendamist.[20]

17 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 35).

18 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Van de Walle jt (C-1/03, EU:C:2004:490, punkt 57), mis käsitleb nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT 1991, L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3) muudetud redaktsioonis; 24. juuni 2008. aasta kohtuotsus Commune de Mesque (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 71) direktiivi 75/442 kohta, komisjoni 24. mai 1996. aasta otsusega 96/350/EÜ (EÜT 1996, L 135, lk 32; ELT eriväljaanne 15/03, lk 59) muudetud redaktsioonis; 16. juuli 2009. aasta kohtuotsus Futura Immobiliare jt (C-254/08, EU:C:2009:479, punktid 44 ja 45), mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiivi 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT 2006, L 114, lk 9), ja 30. märtsi 2017. aasta kohtuotsus VG Čistoća, (C-335/16, EU:C:2017:242, punkt 24) jäätmedirektiivi kohta.

19 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Pontina Ambiente, (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 36).

20 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 36), veel direktiivi 75/442 kohta otsusega 96/350 muudetud redaktsioonis.

56. Prügiladirektiivi artiklis 10 nimetatud kulud hõlmavad sõnaselgelt prügila sulgemise ja järelhooldusega seotud hinnangulisi kulusid, mis kaetakse vähemalt 30 aasta jooksul.

57. Vastavalt prügiladirektiivi artikli 14 punktile c tuli olemasolevate, edasi tegutsevate prügilate suhtes kohaldada seda regulatsiooni hiljemalt üleminekutähtaja lõpuni, sest selle lõppemise kuupäevast alates kohaldati nende prügilate suhtes direktiivi nõudeid. Sealt alates pidi tasu jäätmete kõrvaldamise eest olemasolevates prügilates hõlmama järelikult järelhooldust.

b) Kõrvaldamistasude tagantjärele suurendamine

58. Sedastused järelhoolduskohustuse ja tasude ulatuse kohta alates kuupäevast, mil olemasolevatele prügilatele kohaldatakse prügiladirektiivi artiklit 10, ei võimalda siiski veel teha otsust, kas varasema aja eest makstud tasusid saab tagantjärele pikema järelhoolduse kulude võrra suurendada.

59. Prügiladirektiivi artiklid 10 ja 14 ei sisalda selle kohta sõnaselget regulatsiooni. Vastupidi, artikli 14 punkt c nõuab ainult, et edasi tegutsevad prügilad peavad üleminekutähtaja lõpuks vastama direktiivi nõuetele.

60. Kui olemasolevat prügilat edasi ei käitata, vaid see suletakse, siis osutab prügiladirektiivi artikli 14 punkt b ainult artikli 7 punktile g ja artiklile 13, aga mitte artiklile 10. Ei saa aga eeldada, et artikli 13 punkti c kohaselt nõutava järelhoolduse saab nende prügilate puhul põhimõtteliselt varem lõpetada kui edasi tegutsevate prügilate puhul. On võimalik, et pädevad asutused jõuavad isegi järeldusele, et prügila võib rohkem kui kolmkümmend aastat ohtu põhjustada, nii et artikli 13 punktis c sätestatud järelhooldus kestab kauem.

61. Seega *ei* näe prügiladirektiivi sätted – vastupidi komisjoni arvamusele – sõnaselgelt ette, et jäätmevaldajad, kes andsid jäätmeid varem prügilasse üle, kuid maksid selle eest tasu, millest ei piisa hinnanguliste järelhoolduskulude katmiseks vähemalt 30 aasta jooksul, maksavad alarahastatuse kompenseerimiseks lisatasu.

62. Sellele vaatamata räägib põhimõte „saastaja maksab" ka nende lisakulude jäätmevaldajatelt nõudmise kasuks. Prügiladirektiiv ei nimeta seda põhimõtet küll sõnaselgelt seoses artikliga 10, kuid vastavalt ELTL artikli 191 lõikele 2 on see liidu keskkonnaõiguse aluspõhimõte ja seetõttu tuleb seda selle tõlgendamisel tingimata arvesse võtta.

63. Lisaks nägid jäätmedirektiivi erinevad redaktsioonid juba enne prügiladirektiivi vastuvõtmist ette, et jäätmevaldajad, kes annavad oma jäätmed üle jäätmete kõrvaldamise ettevõtjale, kannavad vastavalt põhimõttele „saastaja maksab" jäätmete kõrvaldamise kulud.[21]

64. Kui Itaalia oleks neid sätteid õigesti rakendanud ja võtnud samas vajalikud meetmed, et tagada, et jäätmed kõrvaldatakse ilma inimeste tervist ohtu seadmata ja keskkonda kahjustamata (jäätmedirektiivi enne seda kehtinud redaktsioonide artikkel 4), siis oleks jäätmete kõrvaldamise tasud ka juba varem järelhoolduskulud piisavalt katnud.

65. Tagantjärele suurendatud tasud rakendaksid seevastu põhimõtet „saastaja maksab" ainult veel selgelt väiksemal määral. Need oleksid küll kooskõlas jäätmevaldajate vastutusega, mis tuleneb põhjustamisest. Ilma nende tegutsemiseta ei oleks jäätmeid lõpuks üldse tekkinud. Põhimõtte „saastaja maksab" suunav funktsioon ei pääseks aga enam mõjule, sest jäätmevaldajad ei saa oma tegevuses tagantjärele enam juhinduda jäätmete kõrvaldamise tegelikest kuludest.

21 Vt eespool, punkt 12.

66. Otsustava tähtsusega on aga õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtted. Nagu juba märgitud, nõuavad need liidu materiaalõigusnormide tõlgendamist selliselt, et need on enne nende jõustumist tekkinud olukordade („situations acquises") suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui selline võimalus nähtub *selgelt* nende sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest.[22]

67. Jäätmevaldajate tagantjärele kohustamine jäätmete kõrvaldamise lisakulude tasumiseks ei oleks nende nõuetega kooskõlas.

68. Esiteks ei ole prügiladirektiivi, eelkõige artiklite 10 ja 14 sõnastus, eesmärgiasetus ja ülesehitus piisavalt selged, et kulude regulatsioonil võiks olla tagasiulatuv jõud.

69. Teiseks on jäätmevaldaja jaoks, kes annab jäätmed prügilasse üle ja maksab selle eest nõutava tasu, olukord lõppenud. Seoses tasuga vastab tema olukord võlgniku olukorrale, kelle tollivõlg on tekkinud enne uue materiaalõigusnormi jõustumist,[23] ning riigiabi saaja olukorrale, kes sai abi enne uute abi eeskirjade jõustumist.[24]

70. See ei välista loomulikult seda, et Consorzio ja AMA vaheline kokkulepe reguleerib kulude jaotamise teisiti. On mõeldav, et lisakulude korral on ette nähtud käitaja tagantjärele esitatavad nõuded. Üllatav ei oleks ka see, kui Consorzio käitab prügilat üksnes AMA jaoks ja seega jääks AMA edaspidi kaudselt jäätmevaldajaks. Neil juhtudel ei oleks asi siiski prügiladirektiivi artikli 10 kohaldamises, vaid ainult poolte vahel sõlmitud lepingu tõlgendamises, mis ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse. Eelotsusetaotlus ei sisalda muu hulgas viiteid sellisele olukorrale.

71. Käesoleval juhul eeldatava olukorra puhul tuleb seevastu möönda, et on võimalik, et prügiladirektiivi artiklite 10 ja 14 sellisel tõlgendamisel ei saa olemasoleva ja edasi tegutseva prügila käitaja järelhoolduskulusid jäätmete kõrvaldamisest saadava tasuga katta. Seda tuleb eriti siis karta, kui asjaomane liikmesriik on jäätmedirektiivi ebapiisavalt üle võtnud, nii et jäätmete kõrvaldamise kulude arvutamisel ei arvestatud algul piisavalt järelhooldust.

72. AMA väidab küll, et pärast prügiladirektiivi ülevõtmist suurendatud uute jäätmesaadetiste tasust juba piisab, et järelhooldust kauem rahastada. Siiski näivad vähemalt liikmesriigi kohtud lähtuvat sellest, et sellest lisatulust ei piisa. Ei saa ka välistada, et prügilaturg või käitamise ülejäänud kestus ei võimalda saada tasude tõstmise teel piisavalt tulu.

73. Sellise alarahastatuse eest oleks peale liikmesriigi siiski prügila käitajal vähemalt kaasvastutus, sest oma prügilasse puutuvate teadmiste alusel peaks ta oskama vajalikku järelhooldust kõige paremini hinnata. Kui ta võiks põhjendatult sellest lähtuda, et prügila seisundi alusel piisab põhimõtteliselt üksnes kümneaastasest järelhooldusest, peaks edasine järelhooldus põhjustama ainult väikesi kulusid. Seevastu kui prügila seisund nõuab pärast kümne aasta möödumist ikka veel ulatuslikku järelhooldust, siis ei ole prügila käitaja järelhoolduse kestuse kindlaksmääramisel täitnud oma hoolsuskohustust.

22 Vt eespool, punktid 46 ja 47.

23 7. septembri 1999. aasta kohtuotsus De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, punktid 12–14); 14. novembri 2002. aasta kohtuotsus Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, punktid 28–30) ja 23. veebruari 2006. aasta kohtuotsus Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punkt 42).

24 Vt 24. septembri 2002. aasta kohtuotsus Falck ja Acciaierie di Bolzano *vs.* komisjon (C-74/00 Pja C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 117).

c) Vahejäreldus

74. Teisele ja kolmandale ning neljandale küsimusele tuleb seega selles osas, mis puudutab jäätmevaldajate olukorda, vastata, et prügiladirektiivi artiklite 10 ja 14 kohaselt ei ole tagasiulatuva jõu puudumist ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid arvestades põhjendatud, et varasematelt jäätmevaldajatelt, kes andsid jäätmed prügilatele üle ja maksid selle eest nõutavat tasu, nõutakse lisatasu, kui prügila järelhoolduse kestust hiljem pikendatakse ja seda täiendavat kulufaktorit ei ole algse tasu puhul arvesse võetud.

V. Ettepanek

75. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1) Vastavalt direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta artiklitele 10, 13 ja 14 on sellise prügila käitaja, mida direktiivi ülevõtmistähtaja lõppemisel kasutati, kohustatud tagama vähemalt kolmekümneks aastaks pärast prügila sulgemist järelhoolduse. Tavaliselt ei saa seejuures eristada jäätmeid, mis ladestati pärast direktiivi ülevõtmistähtaja lõppemist, ja enne seda ladestatud jäätmeid.

2) Direktiivi 1999/31 artiklite 10 ja 14 kohaselt ei ole tagasiulatuva jõu puudumist ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid silmas pidades põhjendatud, et varasematelt jäätmevaldajatelt, kes andsid jäätmed prügilatele üle ja maksid selle eest nõutavat tasu, nõutakse lisatasu, kui prügila järelhoolduse kestust hiljem pikendatakse ja seda täiendavat kulufaktorit ei ole algse tasu puhul arvesse võetud.