Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä tammikuuta 2020 [1]

Asia C-15/19

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Jätteet – Direktiivi 1999/31 – Kaatopaikat – Kaatopaikkakustannukset – Käytössä olevat kaatopaikat – Direktiivin ajallinen soveltaminen – Sopimuksessa alun perin määrättyjen jätemaksujen muuttaminen – Taannehtivuuskielto – Oikeusvarmuus – Luottamuksensuoja – Oikeasuhteisuus

I Johdanto

1. Jätteitä koskevan lainsäädännön mukaan jätteiden alkuperäisten haltijoiden on lähtökohtaisesti vastattava jätehuollon kustannuksista. Mutta seuraako tästä, että kaatopaikan pitäjä voi vaatia yritykseltä, joka on toimittanut jätteitä aikaisemmin sijoittamista varten, jälkikäteen lisämaksuja, kun kaatopaikan toiminnasta aiheutuvat kustannukset nousevat kaatopaikkadirektiivin [2] antamisen johdosta?

2. Tämä kysymys tulee esiin nyt vireillä olevassa menettelyssä sen johdosta, että vuonna 1999 annetussa kaatopaikkadirektiivissä säädetään jälkihoidosta vähintään 30 vuoden ajan kaatopaikan käytöstä poistamisen jälkeen, kun taas kyseessä olevan kaatopaikan osalta oli valtiossa aikaisemmin säädetty vain kymmenen vuoden pituisesta jälkihoidosta.

3. Tähän kysymykseen vastaamiseksi kaatopaikkadirektiivin asiaa koskevia säännöksiä on tarkasteltava taannehtivuuskiellon sekä oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen valossa.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/31/EY (EYVL 1999, L 182, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta jätteenä pidettävän metallisen elohopean varastointia koskevien erityisperusteiden osalta 5.12.2011 annetulla neuvoston direktiivillä 2011/97/EU (EUVL 2011, L 328, s. 49).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Kaatopaikkadirektiivi

4. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 25 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”25) kaatopaikkoihin, jotka on poistettu käytöstä ennen tämän direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei olisi sovellettava käytöstäpoistamismenettelyä koskevia direktiivin säännöksiä,

26) olisi säädettävä käytössä olevien kaatopaikkojen tulevaa toimintaa koskevista edellytyksistä, jotta voitaisiin toteuttaa määräajassa tarvittavat toimenpiteet niiden mukauttamiseksi tähän direktiiviin kaatopaikka-alueen kunnostamissuunnitelman perusteella”.

5. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan jälkihoidon kustannuksista seuraavaa:

”olisi toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteiden sijoittamisesta kaatopaikalle perittävät maksut kattavat kaikki kustannukset, jotka liittyvät kaatopaikan käyttöönottoon ja toimintaan, mukaan lukien mahdollisuuksien mukaan kaatopaikan pitäjän annettava taloudellinen vakuus tai vastaava, sekä arvioidut alueen käytöstäpoistamiseen liittyvät kustannukset, mukaan lukien tarvittavien jälkihoitotoimenpiteiden kustannukset”.

6. Kaatopaikkadirektiivin 8 artiklan a alakohdassa säädetään kaatopaikkaluvasta seuraavaa:

”Toimivaltainen viranomainen myöntää kaatopaikkaluvan ainoastaan, jos:

– –

iv) luvanhakija on ennen jätteiden käsittelyn aloittamista jäsenvaltioiden antamia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen toteuttanut tai toteuttaa tarvittavat toimenpiteet taloudellisen vakuuden tai muun vastaavan muodossa varmistaakseen, että tämän direktiivin säännösten mukaisesti myönnetystä luvasta aiheutuvat velvollisuudet (mukaan lukien jälkihoitoa koskevat säännökset) täytetään ja että 13 artiklassa edellytettyjä käytöstäpoistamismenettelyjä noudatetaan. Vakuus tai sitä vastaava on pidettävä voimassa niin kauan kuin paikan ylläpito ja jälkihoito sitä edellyttävät 13 artiklan d alakohdan mukaisesti. – –”

7. Kaatopaikkadirektiivin 10 artikla koskee kaatopaikkakustannuksia:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että kaatopaikan pitäjien perimä hinta kaiken tyyppisen jätteen sijoittamisesta kyseiselle kaatopaikalle kattaa kaatopaikan perustamiseen ja toimintaan liittyvät kustannukset, mukaan lukien mahdollisuuksien mukaan 8 artiklan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetusta taloudellisesta vakuudesta tai muusta vastaavasta aiheutuvat kustannukset ja kaatopaikan käytöstäpoistamisesta ja jälkihoidosta aiheutuvat arvioidut kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta. – –”

8. Kaatopaikkadirektiivin 13 artiklan kohteena on käytöstäpoistamis- ja jälkihoitomenettely:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tarvittaessa luvan mukaisesti:

a) – –

b) kaatopaikkaa tai sen osaa voidaan pitää lopullisesti käytöstä poistettuna vasta, kun toimivaltainen viranomainen on toteuttanut lopullisen tarkastuksen paikalla, arvioinut kaikki kaatopaikan pitäjän antamat selvitykset ja antanut kaatopaikan pitäjälle luvan poistaa kaatopaikka käytöstä. Tämä menettely ei vähennä kaatopaikan pitäjän lupaehtojen mukaista vastuuta;

c) sen jälkeen kun kaatopaikka on lopullisesti poistettu käytöstä, kaatopaikan pitäjä on vastuussa kaatopaikan kunnossapidosta, tarkkailusta ja valvonnasta jälkihoitovaiheen aikana niin kauan kun toimivaltainen viranomainen sitä vaatii, ottaen huomioon ajan, jonka kaatopaikka voi aiheuttaa vaaraa.

Kaatopaikan pitäjän on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista valvontamenettelyjen yhteydessä esiin tulleista huomattavista haitallisista ympäristövaikutuksista ja hänen on noudatettava toimivaltaisen viranomaisen tekemää päätöstä toteutettavien korjaavien toimenpiteiden luonteesta ja ajoituksesta;

d) niin kauan kuin toimivaltainen viranomainen katsoo, että kaatopaikka todennäköisesti aiheuttaa vaaraa ympäristölle, kaatopaikan pitäjä on velvollinen tarkkailemaan ja tutkimaan kaatopaikkakaasujen ja alueen suotovesien koostumusta sekä lähialueen pohjavesikerrosta liitteen III mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jätteen haltijan vastuuta koskevan yhteisön tai kansallisen lainsäädännön soveltamista.”

9. Kaatopaikkadirektiivin 14 artikla koskee kyseisen direktiivin soveltamista käytössä oleviin kaatopaikkoihin:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet varmistaakseen, että kaatopaikat, joille on myönnetty lupa tai jotka ovat jo käytössä, kun tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, eivät voi jatkaa toimintaansa, ellei jäljempänä esitettyjä toimia saateta loppuun mahdollisimman pian ja viimeistään kahdeksan vuoden kuluessa 18 artiklan 1 kohdassa säädetystä päivästä:

a) kaatopaikan pitäjän on – – vuoden kuluessa [16.7.2001 alkaen] valmisteltava ja esitettävä toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttäväksi kaatopaikan kunnostussuunnitelma, joka sisältää 8 artiklassa luetellut kohdat ja kaatopaikan pitäjän tarpeellisina pitämät korjaavat toimenpiteet tämän direktiivin vaatimusten täyttämiseksi, lukuun ottamatta liitteessä I olevan 1 kohdan vaatimuksia;

b) kunnostussuunnitelman esittämisen jälkeen toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä lopullinen päätös siitä, voidaanko toimintaa jatkaa mainitun kunnostussuunnitelman ja tämän direktiivin mukaisesti. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sulkeakseen 7 artiklan g alakohdan ja 13 artiklan mukaisesti mahdollisimman pian ne kaatopaikat, joille ei ole myönnetty lupaa jatkaa toimintaansa 8 artiklan mukaisesti;

c) hyväksytyn kaatopaikan kunnostussuunnitelman perusteella toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä tarvittavat työt ja määrättävä siirtymäkaudesta suunnitelman toteuttamiseksi. Kaikkien käytössä olevien kaatopaikkojen on oltava tämän direktiivin vaatimusten mukaisia, lukuun ottamatta liitteessä I olevan 1 kohdan vaatimuksia, kahdeksan vuoden kuluessa [16.7.2001 alkaen];”

2. Jätedirektiivi

10. Kun riidanalainen välitystuomio annettiin, jätteitä koskevan unionin lainsäädännön perustavanlaatuiset säännökset oli vahvistettu vuoden 2008 jätedirektiivissä,[3] mutta vastaavat säännökset sisältyivät myös jo kyseisen direktiivin aikaisempiin versioihin.[4]

11. Nykyään voimassa olevan jätedirektiivin 13 artiklassa on aikaisemmin 4 artiklassa vahvistettu jätehuoltoa koskeva perustavanlaatuinen suojeluvelvollisuus:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä – –”

12. Jätedirektiivin 14 artiklan 1 kohta sisältää aikaisemmin 11 artiklassa ja sittemmin 15 artiklassa vahvistetun saastuttaja maksaa -periaatteen seuraavasti:

”Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista.”

B Italian asetus 36/2003

13. Kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY täytäntöönpanosta 13.1.2003 annetun asetuksen nro 36 (Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti)[5] 15 §:n 1 momentissa säädetään kaatopaikkamaksuista seuraavaa:

”Jätteen sijoittamisesta kaatopaikalle perittävän hinnan on katettava kaatopaikan käyttöönottoon ja toimintaan liittyvät kustannukset, taloudellisesta vakuudesta aiheutuvat kustannukset ja arvioidut käytöstäpoistamiseen liittyvät kustannukset ja jälkihoitotoimenpiteiden kustannukset 10 §:n 1 momentin i kohdassa säädettyä ajanjaksoa vastaavalta ajalta.”

14. Asetuksen 17 §:n 3 momentissa säädetään määräajasta, jonka kuluessa käytössä olevat kaatopaikat on mukautettava uusiin vaatimuksiin:

”Kuuden kuukauden kuluessa tämän asetuksen voimaantulopäivästä 1 momentissa tarkoitetun luvan haltija tai tämän valtuuttamana kaatopaikan pitäjä esittää toimivaltaiselle viranomaiselle kaatopaikan kunnostussuunnitelman tässä asetuksessa tarkoitettujen perusteiden mukaan, mukaan lukien 14 §:ssä tarkoitetut taloudelliset vakuudet.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

15. Azienda Municipale Ambiente SpA -niminen Rooman kaupungin omistama yritys (jäljempänä AMA) ja Consorzio Laziale rifiuti, joka on Malagrottan kaatopaikan pitäjä (jäljempänä Consorzio), tekivät 26.1.1996 jätteistä huolehtimisesta ”julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen”. Kyseisen sopimuksen mukaan jälkihoidosta oli tarkoitus huolehtia kymmenen vuoden ajan kaatopaikan käytöstä poistamisen jälkeen.

3 Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3).

4 Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL 1975, L 194, s. 39) eri versioissa ja jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY (EUVL 2006, L 114, s. 9).

5 GURI nro 59, 12.3.2003, SO nro 40.

16. Kaatopaikkadirektiivillä ja asetuksella 36/2003 Malagrottan kaatopaikan jälkihoitoaikaa pidennettiin vähintään 30 vuoteen, minkä jälkeen maksettavia jätemaksuja mukautettiin tähän pidempään jälkihoitoaikaan.

17. AMA velvoitettiin lisäksi 8.2.2012 annetulla välitystuomiolla korvaamaan Consorziolle maksujen mukauttamista edeltäneeltä ajalta pidemmästä jälkihoidosta aiheutuneet yli 76 miljoonan euron suuruiset lisäkustannukset.

18. Corte d'Appello di Roma (Rooman ylioikeus, Italia) vahvisti kyseisen välitystuomion. AMA teki tästä tuomiosta kassaatiovalituksen Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia).

19. AMA väittää, että Corte d'Appello on tulkinnut kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanemiseksi annettua lainsäädäntöä siten, että siinä ulotetaan jälkihoitoajan pidentäminen ja siihen liittyvät kustannukset koskemaan myös kaatopaikalle jo toimitettuja jätteitä. Sen mukaan asetuksen 36/2003 15 §:n ja 17 §:n soveltaminen myös käytössä oleviin kaatopaikkoihin on ristiriidassa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden, taannehtivuuskiellon ja kohtuullisuuden periaatteen kanssa. AMA on jo maksanut Consorziolle vuosien kuluessa määriä, jotka ylittivät huomattavasti tämän vaatimat korkeammat kustannukset. Se väittää, että lisäksi sen taloudellinen vakaus vaarantuisi, jos mainittu ratkaisu vahvistetaan.

20. Corte suprema di cassazione esitti näin ollen unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko toisen asteen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan asetuksen 36/2003 15 ja 17 §:ää, joilla saatetaan direktiivin 1999/31 10 ja 14 artikla osaksi kansallista lainsäädäntöä, on sovellettava taannehtivasti, minkä vaikutuksena on, että käytössä oleviin kaatopaikkoihin, joille on jo myönnetty toimintalupa, sovelletaan ehdoitta tällä tavoin asetettuja velvoitteita, erityisesti siltä osin kuin niissä säädetään jälkihoidon pidentämisestä kymmenestä vuodesta 30 vuoteen, yhteensopiva mainittujen [unionin oikeuden] säännösten kanssa?

2) Onko erityisesti toisen asteen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan asetuksen 36/2003 15 ja 17 §:ää on sovellettava käytössä oleviin kaatopaikkoihin, joille on jo myönnetty toimintalupa, yhteensopiva direktiivin 1999/31 10 ja 14 artiklan kanssa, joissa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava 'toimenpiteitä varmistaakseen, että kaatopaikan pitäjien perimä hinta kaiken tyyppisen jätteen sijoittamisesta kyseiselle kaatopaikalle kattaa kaatopaikan perustamiseen ja toimintaan liittyvät kustannukset, mukaan lukien mahdollisuuksien mukaan 8 artiklan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetusta taloudellisesta vakuudesta tai muusta vastaavasta aiheutuvat kustannukset ja kaatopaikan käytöstäpoistamisesta ja jälkihoidosta aiheutuvat arvioidut kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta', ja 'toimenpiteet varmistaakseen, että kaatopaikat, joille on myönnetty lupa tai jotka ovat jo käytössä, kun tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, eivät voi jatkaa toimintaansa", vaikka 17 §:ssä, jolla pannaan täytäntöön tällä tavoin asetettuja velvoitteita myös mainittujen kaatopaikkojen osalta, rajoitetaan täytäntöönpanotoimia siten, että siinä säädetään siirtymäajasta, eikä siihen sisälly mitään säännöksiä toimista, joilla on tarkoitus rajoittaa taloudellisia vaikutuksia, joita keston pidentämisestä aiheutuu kaatopaikan 'haltijalle'?

3) Onko toisen asteen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan edellä mainittuja asetuksen 36/2003 15 ja 17 §:ää on sovellettava käytössä oleviin kaatopaikkoihin, joille on jo myönnetty toimintalupa, yhteensopiva direktiivin 1999/31 10 ja 14 artiklan kanssa, myös niiden taloudellisten rasitteiden osalta, jotka seuraavat tällä tavoin asetetuista velvoitteista ja erityisesti jälkihoidon pidentämisestä kymmenestä vuodesta 30 vuoteen, jolloin näistä säännöksistä aiheutuu rasitus kaatopaikan 'haltijalle' ja niissä oikeutetaan siten kaatopaikan haltijalle aiheutuvat muutokset, jotka ovat epäedullisempia kuin jätteistä huolehtimista koskevissa sopimuksissa sovitut hinnat?

4) Onko toisen asteen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan edellä mainittuja asetuksen 36/2003 15 ja 17 §:ää on sovellettava käytössä oleviin kaatopaikkoihin, joille on jo myönnetty toimintalupa, yhteensopiva direktiivin 1999/31 10 ja 14 artiklan kanssa, myös niiden taloudellisten rasitteiden osalta, jotka seuraavat tällä tavoin asetetuista velvoitteista ja erityisesti jälkihoidon pidentämisestä kymmenestä vuodesta 30 vuoteen, kun näitä rasitteita määritettäessä ei oteta huomioon ainoastaan jätteitä, jotka viedään kaatopaikalle täytäntöönpanoa koskevien säännösten voimaantulosta lukien, vaan myös jätteet, jotka on viety kaatopaikalle jo aikaisemmin?”

21. Azienda Municipale Ambiente, Consorzio Laziale Rifiuti ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ainoastaan AMA ja komissio osallistuivat 27.11.2019 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

IV Oikeudellinen arviointi

22. Ennen Corte suprema di cassazionen esittämien kysymysten tarkastelemista käsittelen lyhyesti niiden tutkittavaksi ottamista.

A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

23. Consorzion mielestä ennakkoratkaisupyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi sen vuoksi, ettei kysymyksillä ole merkitystä pääasian ratkaisun kannalta. Se huomauttaa erityisesti, etteivät nämä kysymykset ole olleet menettelyn kohteena toisen asteen tuomioistuimessa eikä niiden siis voida katsoa olevan menettelyn kohteena osa Corte suprema di cassazionessa.

24. On totta, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin unionin tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä on merkitystä pääasian ratkaisun kannalta.

25. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on kuitenkin, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [6]

26. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei siis ole tutkia, onko ennakkoratkaisukysymyksillä Italian prosessioikeuden mukaan merkitystä pääasian ratkaisun kannalta.

27. Unionin oikeuden kannalta katsottuna niiden merkityksellisyys on sen sijaan ilmeistä: Consorziolle annettu oikeus perustuu siihen, että ainakin välimiesoikeus on lähtenyt siitä, että AMA:n vastuuta Malagrottan kaatopaikan jälkihoidosta on kaatopaikkadirektiivin nojalla laajennettu kymmenestä vuodesta 30 vuoteen.

28. Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

6 Tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723 67 kohta).

B Corte suprema di cassazionen esittämät kysymykset

29. Corte suprema di cassazione haluaa tietää, ovatko kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artikla esteenä sellaiselle niitä vastaavien Italian täytäntöönpanosäännösten tulkinnalle, jonka mukaan kaatopaikan pitäjä voi sen johdosta, että kaatopaikan jälkihoitoa pidennetään kymmenestä vuodesta 30 vuoteen, vaatia jälkikäteen lisämaksuja jätettä aikaisemmin toimittaneilta jätteen haltijoilta.

30. Se epäilee erityisesti sitä, onko pidemmän jälkihoitoajan soveltaminen yhteensopivaa taannehtivuuskiellon sekä oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa, ja esittää tämän vuoksi unionin tuomioistuimelle neljä kysymystä.

31. Ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena on selvittää, sovelletaanko käytössä oleviin kaatopaikkoihin, joille on jo myönnetty toimintalupa, ehdoitta kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artiklassa asetettuja velvoitteita erityisesti siltä osin kuin niissä säädetään jälkihoidon pidentämisestä kymmenestä vuodesta 30 vuoteen. Neljäs kysymys koskee samansuuntaisesti sitä, onko pidennettyä jälkihoitoa sovellettava myös ennen täytäntöönpanosäännösten voimaantuloa toimitettuihin jätteisiin. Tutkin aluksi näitä kumpaakin kysymystä siltä osin kuin ne liittyvät kaatopaikan pitäjään.

32. Siltä osin kuin neljäs kysymys liittyy sitä vastoin jätteen haltijaan, tarkastelen sitä yhdessä toisen ja kolmannen kysymyksen kanssa siltä kannalta katsoen, edellyttääkö kaatopaikkadirektiivi sitä, että jälkikäteen peritään lisämaksuja jätteiden sijoittamisesta. Toinen kysymys koskee nimittäin sitä, oliko Italia velvollinen vahvistamaan sääntöjä, joilla rajoitetaan aikaisemmille jätteen haltijoille jälkikäteen esitettäviä vaatimuksia lisämaksuista. Kolmannen kysymyksen kohteena on se vaikutus, joka kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artiklan täytäntöönpanolla on kaatopaikan pitäjän ja aikaisempien jätteen haltijoiden välillä olemassa oleviin sopimuksiin.

1. Jälkihoitovelvoitteen soveltaminen käytössä oleviin kaatopaikkoihin ja jo toimitettuihin jätteisiin

33. Ensimmäinen ja neljäs kysymys koskevat jälkihoitovelvoitteen soveltamista kaatopaikkoihin, joita käytettiin jo silloin, kun kaatopaikkadirektiiviä alettiin soveltaa.

a) Käytössä olevien kaatopaikkojen jälkihoitovelvoite

34. Kaatopaikkadirektiivin 14 artiklassa säädetään kyseisen direktiivin soveltamisesta käytössä oleviin kaatopaikkoihin. Mainitun artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet varmistaakseen, että kaatopaikat, joille on myönnetty lupa tai jotka ovat jo käytössä, kun kyseinen direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä (16.7.2001), eivät voi jatkaa toimintaansa, ellei tiettyjä toimia saateta loppuun viimeistään kahdeksan vuoden kuluessa (16.7.2009 mennessä).

35. Kaatopaikkadirektiivin 14 artiklan b alakohdassa jäsenvaltioille annetaan kaksi keinoa täyttää näitä käytössä olevia kaatopaikkoja koskevat velvoitteensa. Niiden on joko annettava lupa toiminnan jatkamiseen kaatopaikkadirektiiviä noudattaen tai toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sulkeakseen 7 artiklan g alakohdan ja 13 artiklan mukaisesti mahdollisimman pian ne kaatopaikat, joille ei ole myönnetty lupaa jatkaa toimintaansa.[7]

7 Tuomio 16.7.2015, komissio v. Bulgaria (C-145/14, ei julkaistu, EU:C:2015:502, 30 kohta); tuomio 25.2.2016, komissio v. Espanja (C-454/14, ei julkaistu, EU:C:2016:117, 59 kohta); tuomio 28.11.2018, komissio v. Slovenia (C-506/17, ei julkaistu, EU:C:2018:959), 45 kohta ja tuomio 21.3.2019, komissio v. Italia (C-498/17, EU:C:2019:243, 27 kohta).

36. Jos – kuten selvästikin nyt esillä olevassa asiassa [8] – toiminnan jatkamiseen 16.7.2009 jälkeen on myönnetty lupa, käytössä olevan kaatopaikan on kaatopaikkadirektiivin 14 artiklan c alakohdan mukaan täytettävä direktiivin vaatimukset viimeistään siirtymäkauden päättyessä liitteessä I olevan 1 kohdan vaatimuksia lukuun ottamatta. Viimeksi mainitut vaatimukset koskevat kaatopaikan sijaintia eikä niillä ole siten merkitystä nyt esillä olevan asian kannalta.

37. Kaatopaikkadirektiivin 13 artiklan c alakohdan mukaisia jälkihoitovelvoitteita sovelletaan sitä vastoin täysimääräisesti viimeistään siirtymäkauden päätyttyä. Kaatopaikan pitäjän on kyseisen säännöksen mukaan huolehdittava jälkihoidosta niin kauan kun toimivaltainen viranomainen sitä vaatii, ottaen huomioon ajan, jonka kaatopaikka voi aiheuttaa vaaraa. Sen on 8 artiklan a alakohdan iv alakohdan mukaisesti asetettava vakuus kustannusten maksamisesta jälkihoidon päättymiseen saakka.

38. Kaatopaikan pitäjän jälkihoitovelvoitteita sovelletaan kuitenkin myös silloin, kun kaatopaikan toimintaa ei jatketa vaan kaatopaikka poistetaan käytöstä ennen siirtymäkauden päättymistä. Myös kyseisessä tapauksessa kaatopaikkadirektiivin 14 artiklan b alakohdassa viitataan näet 13 artiklaan.

39. Jo kaatopaikkadirektiivin nimenomaisesta sanamuodosta siis ilmenee, että sellaisten kaatopaikkojen pitäjät, jotka olivat käytössä direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättyessä 16.7.2001, ovat velvollisia huolehtimaan jälkihoidosta siihen saakka, kunnes kaatopaikka ei aiheuta enää vaaraa. Tämän velvollisuuden ulkopuolelle jäävät ainoastaan kaatopaikat, jotka oli kyseisenä ajankohtana jo poistettu käytöstä, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan.

b) Jälkihoitovelvoitteen ulottaminen koskemaan vanhoja jätteitä

40. Jälkihoitovelvoitteen osalta ei tehdä nimenomaista eroa sellaisten jätteiden, jotka on toimitettu ja sijoitettu ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä, ja sellaisten jätteiden välillä, jotka on toimitettu ja sijoitettu sen jälkeen. Kuten neljännessä kysymyksessä annetaan ymmärtää, on siis mahdollista pohtia, koskeeko kyseinen velvoite taannehtivuuskiellon ja oikeusvarmuuden valossa yksinomaan jätteitä, jotka toimitetaan ja sijoitetaan myöhemmin.

41. Kuten Consorzio selittää havainnollisesti Malagrottan kaatopaikkaa koskevassa esimerkkitapauksessa, tällaisen eron tekeminen on käytännössä kuitenkin lähes mahdotonta, koska kaatopaikan vanhat ja uudet jätteet sekoittuvat keskenään ja ovat yhdessä syynä niille riskeille, joita jälkihoidolla on tarkoitus torjua. Jälkihoito on siis pääsääntöisesti ulotettava koskemaan kaatopaikkaa kokonaisuudessaan.

42. Kaatopaikkadirektiivissä säädetyn jälkihoitovelvoitteen ulkopuolelle voitaisiin mahdollisesti jättää ainoastaan sellaiset selkeästi rajatut kaatopaikan osat, jotka eivät olleet enää käytössä täytäntöönpanolle varatun määräajan päättyessä ja jotka eivät voi olla vuorovaikutuksessa sen jälkeen käytössä olleiden osien kanssa.

43. Tällaisiin osiin sovelletaan kuitenkin pääsääntöisesti ainakin niiden jätedirektiivin eri versioiden vaatimuksia, joita on sovellettu vuodesta 1977 lähtien. Jäsenvaltioiden olisi siis varmistettava, ettei ihmisten terveyttä vaaranneta eikä ympäristölle aiheuteta vahinkoa, [9] ja myös saastuttaja maksaa -periaatetta olisi noudatettava. [10] Jäsenvaltioilla on kuitenkin laaja harkintavalta siltä osin, miten ne järjestävät tarpeellisen jälkihoidon ja kustannusten jakamisen. [11]

8 Näin todettiin 15.10.2014 annetussa tuomiossa komissio v. Italia (C-323/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2290, 13 kohta).

9 Ks. edellä 11 kohta.

10 Ks. edellä 12 kohta.

11 Vastaavasti tuomio 16.7.2009, Futura Immobiliare ym. (C-254/08, EU:C:2009:479, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

44. Ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly mitään viitteitä siitä, että pääasiassa olisi kyse tällaisista vanhoista osista. Consorzio väittää sitä vastoin, että eri osat ovat läheisessä vuorovaikutuksessa toisiinsa. Näin ollen unionin tuomioistuimen ei tarvitse lausua siitä, millä edellytyksin tietyt käytössä olevan kaatopaikan vanhemmat osat eivät kuulu enää kaatopaikkadirektiivin soveltamisalaan, ja se voi myöhempien pohdintojen osalta lähteä siitä, että kyse on sellaisen kaatopaikan jälkihoidosta, joka oli käytössä kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä.

c) Taannehtivuuskielto sekä oikeusvarmuuden periaate, luottamuksensuojan periaate ja suhteellisuusperiaate

45. AMA ja Corte suprema di cassazione epäilevät kuitenkin sitä, onko jälkihoitovelvoitteen soveltaminen yhteensopivaa taannehtivuuskiellon sekä oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

46. Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat osa unionin oikeusjärjestystä. Tästä syystä unionin toimielinten tulee noudattaa niitä, ja tämä koskee myös jäsenvaltioita, kun ne käyttävät unionin direktiiveissä niille annettua toimivaltaa. [12]

47. Näiden periaatteiden noudattamisen takaamiseksi unionin aineellisen oikeuden sääntöjä on tulkittava siten, että ne koskevat ennen niiden voimaantuloa toteutuneita tilanteita (situations acquises) ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus. [13] Oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää näet sen, että yhteisön oikeuden toimen soveltamisen alkamisajankohta on aikaisempi kuin sen julkaisuajankohta. Näin voidaan tehdä poikkeuksellisesti ainoastaan, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti. [14]

48. Uutta säännöstä sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti välittömästi vanhan säännöksen voimassa ollessa toteutuneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin. [15] Luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei näet saa laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säännöstön soveltaminen aiemmin toteutuneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin. [16]

49. Sellaisia kaatopaikkoja, jotka olivat vielä käytössä kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä, koskeva jälkihoitovelvoite merkitsee tällaista tilannetta, jossa uutta säännöstä sovelletaan vanhan säännöksen voimassa ollessa toteutuneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin.

50. Kyseisellä velvollisuudella ei loukata myöskään suhteellisuusperiaatetta. Käytöstä poistetusta kaatopaikasta aiheutuvien vaarojen valvonta vastaa SEU 3 artiklan 3 kohdassa, perusoikeuskirjan 37 artiklassa ja SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettua suojelun korkean tason tavoitetta. Jälkihoitovelvoite on omiaan edistämään tämän tavoitteen saavuttamista, eikä mikään vähemmän rajoittava toimenpide ole ajateltavissa.

12 Tuomio 3.12.1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, 72 kohta); tuomio 26.4.2005, ”Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, 32 kohta); tuomio 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, 43 kohta) ja tuomio 10.12.2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, 30 kohta).

13 Tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9 kohta); tuomio 10.2.1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, 13 kohta); tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 49 kohta); tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 50 kohta) ja tuomio 14.3.2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, 30 kohta).

14 Tuomio 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, 20 kohta); tuomio 13.11.1990, Fédesa ym. (C-331/88, EU:C:1990:391, 45 kohta); tuomio 28.11.2006, parlamentti v. neuvosto (C-413/04, EU:C:2006:741, 75 kohta) ja tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan pyyntikiintiöt) (C-611/17, EU:C:2019:332, 106 kohta).

15 Tuomio 5.12.1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, 8 kohta); tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 49 kohta) ja tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 kohta).

16 Tuomio 16.5.1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, 21 kohta); tuomio 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 55 kohta) ja tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 kohta).

51. Kyseisen velvollisuuden asettaminen kaatopaikan pitäjälle on lopulta myös asianmukaista. Kaatopaikan pitäjä saa kaatopaikan toiminnasta tuloja ja tuntee kaatopaikan yleensä parhaiten. Kaatopaikkadirektiivillä ei myöskään ole otettu jälkihoitovelvoitetta käyttöön yllättäen, vaan se on ilmennyt oikeastaan jo niistä jätedirektiivin eri versioista, joita on sovellettu vuodesta 1977 alkaen.

d) Välipäätelmä

52. Näin ollen ensimmäiseen ja neljänteen kysymykseen on vastattava siltä osin kuin ne koskevat kaatopaikan pitäjää, että sellaisen kaatopaikan pitäjällä, jota käytettiin kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä, on kyseisen direktiivin 10, 13 ja 14 artiklan mukaisesti velvollisuus huolehtia jälkihoidosta vähintään 30 vuoden ajan kaatopaikan käytöstä poistamisen jälkeen. Tässä yhteydessä ei pääsääntöisesti ole mahdollista tehdä eroa direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen ja sitä ennen sijoitettujen jätteiden välillä.

2. Jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset

53. Kaatopaikan pitäjällä olevasta jälkihoitovelvoitteesta on erotettava vastuu jälkihoidosta aiheutuvista kustannuksista; Corte suprema di cassazione tarkastelee kyseistä vastuuta toisessa ja kolmannessa kysymyksessä sekä neljännessä kysymyksessä siltä osin kuin se koskee jätteen haltijoiden tilannetta. Jätteen haltijoiden, jotka antavat jätteet kaatopaikalle sijoitettavaksi, on saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti vastattava lähtökohtaisesti näistä kustannuksista. Tämä kustannusten jako perustuu kaatopaikkadirektiivin 10 artiklaan (jäljempänä a kohta), mutta on kyseenalaista, sovelletaanko sitä myös jätteisiin, jotka on annettu sijoitettavaksi ennen kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä (jäljempänä b kohta).

a) Kaatopaikkadirektiivin 10 artiklan sisältö

54. Kuten myös kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleesta ilmenee, jäsenvaltioiden on 10 artiklan mukaan toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteiden sijoittamisesta kaatopaikalle perittävät maksut kattavat kaikki kustannukset, jotka liittyvät kaatopaikan käyttöönottoon ja toimintaan.[17]

55. Tämä edellytys ilmentää saastuttaja maksaa -periaatetta. Kuten unionin tuomioistuin on jo jätedirektiivin eri versioiden yhteydessä todennut,[18] se merkitsee sitä, että jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaavat kyseisten jätteiden haltijat.[19] Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen on osa kaatopaikkadirektiivin tavoitetta, joka on kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan jätedirektiivin ja erityisesti sen 4 artiklan vaatimusten noudattaminen; kyseisessä artiklassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen jätteiden tuotannon estämistä tai vähentämistä.[20]

56. Kaatopaikkadirektiivin 10 artiklassa mainittuihin kustannuksiin sisältyvät nimenomaisesti kaatopaikan käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta aiheutuvat arvioidut kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta.

17 Tuomio 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, 35 kohta).

18 Jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL 1975, L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL 1991, L 78, s. 32), osalta tuomio 7.9.2004, Van de Walle ym. (C-1/03, EU:C:2004:490, 57 kohta); direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna 24.5.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/350/EY (EYVL 1996, L 135, s. 32), osalta tuomio 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, 71 kohta); jätteistä 5.4.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/12/EY (EUVL 2006, L 114, s. 9) osalta tuomio 16.7.2009, Futura Immobiliare ym. (C-254/08, EU:C:2009:479, 44 ja 45 kohta) ja jätedirektiivin osalta tuomio 30.3.2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, 24 kohta).

19 Tuomio 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, 36 kohta).

20 Edelleen direktiivin 75/442, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 96/350, osalta tuomio 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, 36 kohta).

57. Kyseistä järjestelmää oli kaatopaikkadirektiivin 14 artiklan c alakohdan mukaan sovellettava toimintaansa jatkaviin käytössä oleviin kaatopaikkoihin viimeistään siirtymäkauden päättyessä, koska kyseisestä ajankohdasta lähtien näihin kaatopaikkoihin sovellettiin direktiivin vaatimuksia. Siitä alkaen jätteiden sijoittamisesta käytössä oleville kaatopaikoille perittävän maksun oli siis katettava myös jälkihoito.

b) Jätekäsittelymaksujen korottaminen jälkikäteen

58. Toteamuksilla, jotka koskevat jälkihoitovelvoitetta ja sitä, mitä ne maksut kattavat, joita on peritty siitä alkaen, kun kaatopaikkadirektiivin 10 artiklaa on alettu soveltaa käytössä oleviin kaatopaikkoihin, ei ole kuitenkaan vielä otettu kantaa siihen, voidaanko aikaisemmilta ajanjaksoilta perittyjä maksuja korottaa jälkikäteen pidemmästä jälkihoidosta aiheutuvilla kustannuksilla.

59. Kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artiklaan ei sisälly tältä osin mitään nimenomaista säännöstä. Kyseisen direktiivin 14 artiklan c alakohdassa edellytetään sitä vastoin ainoastaan, että toimintaansa jatkavien kaatopaikkojen on täytettävä direktiivin vaatimukset viimeistään siirtymäkauden päättymiseen mennessä.

60. Jos käytössä olevan kaatopaikan toimintaa ei jatketa vaan se poistetaan käytöstä, 14 artiklan b alakohdassa viitataan kaatopaikan osalta vain 7 artiklan g alakohtaan ja 13 artiklaan muttei 10 artiklaan. Ei voida kuitenkaan olettaa, että 13 artiklan c alakohdassa edellytetty jälkihoito voisi päättyä näiden kaatopaikkojen osalta lähtökohtaisesti aikaisemmin kuin toimintaansa jatkavien kaatopaikkojen osalta. On mahdollista, että toimivaltaiset viranomaiset tulevat jopa siihen lopputulokseen, että kaatopaikka voi aiheuttaa vaaraa yli 30 vuoden ajan, jolloin jälkihoito kestää 13 artiklan c alakohdan nojalla pidempään.

61. Toisin kuin komissio väittää, kaatopaikkadirektiivin säännöksissä *ei* siis säädetä nimenomaisesti, että jätteen haltijoiden, jotka ovat toimittaneet aikaisemmin jätteitä kaatopaikalle mutta jotka ovat maksaneet tästä maksun, joka ei riitä kattamaan arvioituja jälkihoitokustannuksia vähintään 30 vuoden ajalta, on suoritettava jälkikäteen lisämaksu puuttuvien varojen kattamiseksi.

62. Saastuttaja maksaa -periaate puoltaa kuitenkin sitä, että tällaiset jätteen haltijat velvoitetaan korvaamaan myös nämä lisäkustannukset. Vaikka kaatopaikkadirektiivissä ei viitata nimenomaisesti kyseiseen periaatteeseen 10 artiklan yhteydessä, se on kuitenkin SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöoikeuden perusperiaate ja otettava näin ollen väistämättä huomioon kyseistä oikeutta tulkittaessa.

63. Tämän lisäksi on todettava, että ennen kaatopaikkadirektiivin antamista jo jätedirektiivin eri versioissa säädettiin, että jätteen haltijat, jotka luovuttavat jätteensä jätteiden käsittelystä huolehtivalle yritykselle, vastaavat saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti jätteiden käsittelyn kustannuksista.[21]

64. Jos Italia olisi pannut kyseiset säännökset asianmukaisesti täytäntöön ja toteuttanut samalla tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle (aiemmin voimassa olleiden jätedirektiivin versioiden 4 artikla), jätekäsittelymaksut olisivat jo aikaisemminkin kattaneet riittävällä tavalla jälkihoidon kustannukset.

21 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

65. Saastuttaja maksaa -periaate toteutuu jälkikäteen korotetuissa maksuissa sen sijaan vain paljon suppeammin. Korotetut maksut ovat tosin jätteen haltijoiden aiheuttajavastuun mukaisia. Ilman jätteen haltijoiden toimintaa jätteitä ei olisi lopulta edes syntynyt. Saastuttaja maksaa -periaatteen ohjaava tehtävä ei kuitenkaan enää toteutuisi, koska jätteen haltijat eivät voi sovittaa käyttäytymistään jälkikäteen enää jätteiden käsittelystä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.

66. Ratkaiseva merkitys on kuitenkin luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteilla. Kuten olen jo huomauttanut, kyseiset periaatteet edellyttävät, että unionin aineellisen oikeuden sääntöjä tulkitaan siten, että ne koskevat ennen niiden voimaantuloa toteutuneita tilanteita (situations acquises) ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy *selvästi* ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus. [22]

67. Jätteen haltijoilla oleva velvollisuus maksaa jälkikäteen lisää jätteiden käsittelykustannuksia ei olisi yhteensopiva näiden vaatimusten kanssa.

68. Ensinnäkään kaatopaikkadirektiivin ja erityisesti sen 10 ja 14 artiklan sanamuoto, tarkoitus ja systematiikka eivät ole riittävän selviä, jotta kustannuksia koskeva sääntely voisi vaikuttaa taannehtivasti.

69. Samanaikaisesti sellaisen jätteen haltijan osalta, joka on toimittanut jätteitä kaatopaikalle ja maksanut siitä vaaditut maksut, on toiseksi kyse toteutuneesta tilanteesta. Näiden maksujen osalta jätteen haltijan tilanne vastaa sellaisen tullivelallisen tilannetta, jonka tullivelka on syntynyt ennen uuden aineellisen oikeuden säännöksen voimaantuloa, [23] ja sellaisen tuensaajan tilannetta, joka on saanut tuet ennen uuden tukisäännöstön voimaantuloa. [24]

70. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, että Consorzion ja AMA:n välisessä sopimuksessa säännellään kustannusten jakautumista toisin. On siis ajateltavissa, että siitä, että kaatopaikan pitäjä voi esittää vaatimuksia jälkikäteen, jos lisäkustannuksia aiheutuu, on sovittu. Ei olisi myöskään yllättävää, että Consorzio ylläpitää kaatopaikkaa ainoastaan AMA:ta varten ja että jätteet ovat tästä syystä edelleen välillisesti AMA:n hallussa. Näissä tapauksissa ei kuitenkaan olisi kyse kaatopaikkadirektiivin 10 artiklan soveltamisesta vaan ainoastaan näiden kummankin sopimuspuolen välisen sopimuksen tulkinnasta, joka ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Ennakkoratkaisupyyntöön ei myöskään sisälly mitään viitteitä siitä, että kyse olisi tällaisesta tilanteesta.

71. Nyt käsiteltävässä asiassa huomioon otettavan tilanteen osalta on sitä vastoin myönnettävä, ettei toimintaansa jatkavan käytössä olevan kaatopaikan pitäjä voi kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artiklaa tällä tavalla tulkittaessa mahdollisesti kattaa jälkihoidosta aiheutuvia kustannuksia saamillaan jätekäsittelymaksuilla. Tämä vaara on olemassa erityisesti silloin, kun kyseessä oleva jäsenvaltio on pannut jätedirektiivin puutteellisesti täytäntöön siten, ettei jälkihoitoa ole otettu riittävällä tavalla huomioon jätteiden käsittelystä aiheutuvia kustannuksia määritettäessä.

72. AMA tosin väittää, että jo kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanon jälkeen toteutettu maksujen korotus tulevien jätetoimitusten osalta riittää pidemmän jälkihoidon rahoittamiseen. Ainakin kansalliset tuomioistuimet näyttävät kuitenkin lähtevän siitä, etteivät nämä lisätulot ole riittäviä. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, ettei riittäviä tuloja ole mahdollista saada maksuja korottamalla kaatopaikkamarkkinoiden tai jäljellä olevan toiminta-ajan johdosta.

22 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 ja 47 kohta.

23 Tuomio 7.9.1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, 12–14 kohta); tuomio 14.11.2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, 28–30 kohta) ja tuomio 23.2.2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, 42 kohta).

24 Ks. tuomio 24.9.2002, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio (C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, 117 kohta).

73. Tällaisten puuttuvien varojen osalta jäsenvaltion lisäksi myös kaatopaikan pitäjä olisi kuitenkin ainakin yhteisvastuussa, koska sen pitäisi kaatopaikan tuntemuksensa vuoksi pystyä arvioimaan parhaiten tarvittavan jälkihoidon laajuus. Jos se saattoi perustellusti katsoa, että kaatopaikka on siinä kunnossa, että vain kymmenen vuoden pituinen jälkihoito on lähtökohtaisesti riittävä, pidemmästä jälkihoidosta aiheutuu todennäköisesti vain vähäisiä kustannuksia. Jos kaatopaikka on sen sijaan siinä kunnossa, että se edellyttää kymmenen vuoden kuluttua jälkihoidon osalta edelleen suuria ponnisteluja, kaatopaikan pitäjä ei ole noudattanut huolellisuusvelvoitettaan jälkihoidon kestoa määrittäessään.

c) Välipäätelmä

74. Toiseen ja kolmanteen kysymykseen sekä neljänteen kysymykseen, siltä osin kuin se koskee jätteen haltijoiden tilannetta, on siis vastattava, että kaatopaikkadirektiivin 10 ja 14 artikla eivät taannehtivuuskiellon sekä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa oikeuta sitä, että aikaisemmilta jätteen haltijoilta, jotka ovat toimittaneet jätteitä kaatopaikoille ja suorittaneet tästä vaaditut maksut, peritään lisämaksuja, jos kaatopaikan jälkihoidon kestoa pidennetään myöhemmin ja tätä lisäkustannustekijää ei ole vielä otettu huomioon alkuperäisessä maksussa.

V Ratkaisuehdotus

75. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Sellaisen kaatopaikan pitäjällä, jota käytettiin direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä, on kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY 10, 13 ja 14 artiklan mukaisesti velvollisuus huolehtia jälkihoidosta vähintään 30 vuoden ajan kaatopaikan käytöstä poistamisen jälkeen. Tässä yhteydessä ei pääsääntöisesti ole mahdollista tehdä eroa direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen ja sitä ennen sijoitettujen jätteiden välillä.

2) Direktiivin 1999/31 10 ja 14 artikla eivät taannehtivuuskiellon sekä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa oikeuta sitä, että aikaisemmilta jätteen haltijoilta, jotka ovat toimittaneet jätteitä kaatopaikoille ja suorittaneet tästä vaaditut maksut, peritään lisämaksuja, jos kaatopaikan jälkihoidon kestoa pidennetään myöhemmin ja tätä lisäkustannustekijää ei ole vielä otettu huomioon alkuperäisessä maksussa.