Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD WILLIAM HOGAN
esitatud 8. mail 2019[1]

Liidetud kohtuasjad C-80/18–C-83/18

Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (C-80/18)
Endesa Generación, SA (C-82/18)
versus
Administración General del Estado,
Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-80/18 ja C-82/18)
ja
Endesa Generación, SA (C-81/18)
Iberdrola Generación Nuclear SAU (C-83/18)
versus
Administración General del Estado (C-81/18 ja C-83/18)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 191 – Põhimõte, et saastaja maksab – Direktiiv 2009/72/EÜ – Elektrienergia siseturu ühiseeskirjad – Artikli 3 lõiked 1 ja 2 – Diskrimineerimiskeelu põhimõte – Direktiiv 2005/89/EÜ – Hinna puudujäägi rahastamine – Üksnes selliste ettevõtjate maksustamine, kes toodavad elektrienergiat tuumaenergiast

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlused käsitlevad ELTL artikli 191 lõike 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ,[2] artikli 3 lõigete 1 ja 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. jaanuari 2006. aasta direktiivi 2005/89/EÜ elektrienergia varustuskindluse ja infrastruktuuriinvesteeringute kohta[3] artiklite 3 ja 5 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklite 20 ja 21 tõlgendamist.

2. Eelotsusetaotlused esitati seoses kohtuvaidlustega, mille ühel poolel oli Asociación Española de la industria eléctrica (Hispaania elektritootjate liit, edaspidi „Unesa“), Endesa Generación (edaspidi „Endesa“) ja Iberdrola Generación nuclear SA (edaspidi „Iberdrola“) ning teisel poolel Administración General del Estado (Hispaania riigi keskvalitsus), ning need käsitlevad tuumaelektrienergia tootmisel kasutatava tuumkütuse, selle käigus tekkinud radioaktiivsete jäätmete ning sellise kütuse ja selliste jäätmete ladustamise maksustamise õiguspärasust.

1 Algkeel: inglise.
2 ELT 2009, L 211, lk 55.
3 ELT 2006, L 33, lk 22.

3. Need eelotsusetaotlused võimaldavad Euroopa Kohtul täpsustada direktiivi 2009/72 kohaldamisala ja liikmesriigile kehtestatud kohustusi olukorras, kus viimane teostab oma maksustamispädevust selle direktiiviga reguleeritud küsimustes. Konkreetsemalt on üks eelotsusetaotluste peamine küsimus see, kas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeelu sätteid tuleks kohaldada maksustamismeetmele, mille Hispaania Kuningriik 2012. aastal kehtestas.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2009/72

4. Direktiivi 2009/72 artikli 1 pealkiri on „Sisu ja reguleerimisala“. Selles sätestatakse, et direktiiviga „kehtestatakse elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimise ühiseeskirjad koos tarbijakaitse sätetega konkurentsivõimeliste energiaturgude täiustamiseks ja integreerimiseks ühenduses. Selles sätestatakse elektrisektori korraldamise ja toimimise, avatud turulepääsu, pakkumismenetluste kriteeriumide ja protseduuride ning lubade andmise ja võrkude haldamise eeskirjad. Direktiivis sätestatakse ka universaalteenuse osutamise kohustused ja elektritarbijate õigused ning selgitatakse konkurentsinõudeid“.

5. Direktiivi 2009/72 artikli 2 punktis 1 on sätestatud, et „elektritootmine“ tähendab elektrienergia tootmist.

6. Direktiivi 2009/72 artikli 3 pealkiri on „Avalike teenuste osutamise kohustus ja tarbijakaitse“. Selle kaks esimest lõiget on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad oma institutsioonilise korra alusel ja võttes asjakohaselt arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, kuid ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, et elektriettevõtjad tegutseksid käesoleva direktiivi põhimõtteid järgides konkurentsivõimelise, turvalise ja looduskeskkonda säästva elektrituru loomise nimel ning et ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks.

2. Liikmesriigid võivad asutamislepingu asjakohaseid sätteid, eelkõige [ELTL artiklit 106] täielikult arvesse võttes ja üldist majandushuvi silmas pidades kehtestada elektrisektori ettevõtjatele avalike teenuste osutamise kohustused, mis on seotud turvalisusega, sealhulgas varustuskindlusega, tarnete korrapärasuse, kvaliteedi ja hinnaga ning keskkonnakaitsega, sealhulgas energiatõhususe, taastuvate energiaallikate ja kliimakaitsega. Need kohustused peavad olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad ning tagama ühenduse elektriettevõtjatele võrdse juurdepääsu liikmesriikide tarbijaskonnale. Seoses käesolevas lõikes nimetatud varustuskindluse, energiatõhusust edendava nõudluse juhtimise ning keskkonnakaitse ja taastuvenergia eesmärkide täitmisega võivad liikmesriigid rakendada pikaajalist planeerimist, võttes arvesse kolmandate isikute võimalusi võrgule juurde pääseda.“

2. Direktiiv 2005/89

7. Direktiivi 2005/89 artikli 3 lõiked 1 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad elektrienergia varustuskindluse kõrge taseme, võttes stabiilsete investeerimisolude loomiseks vajalikke meetmeid ning määratledes pädevate asutuste, sealhulgas vajaduse korral reguleerivate asutuste ja kõigi asjaomaste turul osalejate ülesanded ja kohustused ning avaldades selle kohta teavet. […]

[…]

4. Liikmesriigid tagavad, et vastavalt käesolevale direktiivile vastuvõetud meetmed on mittediskrimineerivad ega koorma põhjendamatult turul osalejaid, k.a turule tulijaid ega väikese turuosaga äriühinguid. […]“

8. Direktiivi 2005/89 artikli 5 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid „asjakohaseid meetmeid, et säilitada elektrienergia nõudluse ja tootmisvõimsuste olemasolu vahelist tasakaalu“.

B. Hispaania õigus

9. 27. detsembri 2012. aasta säästva energia maksumeetmete seaduse 15/2012 (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética[4]) preambulis on sätestatud:

„I.

Käesoleva seaduse eesmärk on kohandada meie maksusüsteem tõhusama ja keskkonnasäästlikuma kasutamise ning säästva arenguga […]

[…]

Peamine käesoleva seaduse alus on põhiseaduse artikkel 45, mille kohaselt meie keskkonna kaitse on üks sotsiaal- ja majanduspoliitika juhtpõhimõtteid. Nii on üks maksureformi telgi elektrienergia tootmisest ja tuumaenergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ladustamisest tekkivate keskkonnakulude arvessevõtmine. Sel viisil peab [käesolev] seadus ajendama meid energiatõhususe taset parendama, samal ajal tagades parema loodusvarade majandamise ja jätkates uue säästva arengu mudeli laiendamist nii majanduslikust kui ka ühiskondlikust, aga ka keskkondlikust perspektiivist.

[…]

Selleks reguleerib käesolev seadus kolme uut maksu: maks elektrienergia tootmise eest, maks tuumaenergia genereerimiseks kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamise eest ning maks kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud hoidlates ladustamise eest [....]

III.

[…]

Tuumaenergiast elektrienergia tootmine eeldab ühiskonnalt suure koormuse ja paljude kohustuste võtmist tulenevalt selle raskesti hinnatava majandusliku mõjuga energialiigi eripärast. Ühiskond peab võtma hulgaliselt kohustusi, mis tulenevad selle energiatootmisliigi konkreetsetest aspektidest, näiteks tekkinud radioaktiivsete jäätmete käitlemine ning materjalide võimalik kasutamine mitterahumeelsetel eesmärkidel.

[…] Tuumaelektrijaamade dekomisjoneerimise kogukulu hindamine ja radioaktiivsete jäätmete lõppkäitlemine tekitab jätkuvalt märkimisväärset ebakindlust, mis hakkab pärast tuumaelektrijaamade töö lõpetamist mõjutama lõppkokkuvõttes ühiskonda, eriti energiatootmisel kasutatud tuumkütuse ja tekkinud kõrgradioaktiivsete jäätmete lõppkäitlemise vaatenurgast.

4 *BOE* nr 312, 28.12.2012, lk 88081.

Arvestades teatud liiki radioaktiivsete jäätmete pikka, enam kui mitu inimpõlve kestvat poolestusaega on oluline pärast nende lõppkäitlemist kehtestada vajalikud meetmed, et takistada nende sattumist keskkonda välismõju toimel ja muude kahjulike toimete ilmnemist; see nõuab pikaajalist institutsioonilist järelevalvet, mille eest vastutab riik.

Tuumaenergiatööstust iseloomustab ka selliste materjalide kasutamine ja tootmine, mida tuleb hoida range kontrolli all, et vältida nende kasutamist mitterahumeelsetel eesmärkidel või olukorda, kus neid mõjutaks mõnd muud liiki kuritahtlik tegu, ning see sunnib Hispaaniat […] võtma sellest tulenevaid kohustusi ja seega eraldama ressursse nendega tegelemiseks.

Seetõttu peab riik eraldama vajalikud ressursid, et tagada olemasolevate tuumariskide juhtimise kavade toimimine.

Eeltoodut arvestades on asjakohane kehtestada maks kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tootmisele tuumarajatistes ja nende ladustamisele keskrajatistes, et korvata kulud, mida ühiskond peab sellise tootmise tagajärjel kandma.

[…].“

10. Seaduse 15/2012 artikkel 12 sätestab:

„Olemus. Tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maks ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud rajatistes ladustamise maks on oma olemuselt otsesed ja tegelikud maksud, mida kohaldatakse seaduse artiklites 15 ja 19 maksustatava teokoosseisuna määratletud tegevusele.“

11. Seaduse 15/2012 artikkel 15 sätestab:

„Maksustatav teokoosseis on kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamine tuumaelektrienergia tootmise tagajärjel.“

12. Seaduse 15/2012 artikkel 19 sätestab:

„Maksustatav teokoosseis on kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ladustamine keskrajatises.

Selle maksu seisukohast tähendab kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ladustamine igasugust tegevust, millega neid ajutiselt või püsivalt mis tahes viisil kasutuselt kõrvaldatakse, ja keskrajatise all mõeldakse rajatist, kus saab selliseid mitmesugustest rajatistest või allikatest pärit materjale ladustada.“

13. Seaduse 15/2012 teine lisasäte, mis puudutab elektrisüsteemi kulusid, sätestab:

„Igal aastal eraldatakse riigi üldeelarve seadustega elektrienergeetika sektorit käsitleva 27. novembri 1997. aasta seaduse nr 54/1997 (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) artikliga 16 ette nähtud elektrisüsteemi kulude katteks summa, mis on samaväärne järgmiste liidetavate summaga: a) maksud ja tasud, mille riik prognoosi kohaselt aasta jooksul selle seaduse alusel kogub; b) enampakkumisel kasvuhoonegaaside heitkoguste ühikute müügist tekkiv prognoositav tulu summas kuni 500 miljonit eurot.“

III. Põhikohtuasjade faktilised asjaolud

14. Põhikohtuasjade kaebajad on elektrienergia, eelkõige tuumaelektrienergia tootjad. Nad esitasid Audiencia Nacionali (üleriigiline kohus, Hispaania) kaebuse seaduse alusel tehtud korralduse peale, millega kiideti heaks tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksu ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud rajatistes ladustamise maksu (edaspidi „tuumajäätmete maksud“) tasumiseks ja enesehindamiseks kehtestatud vormid. Nad heidavad sisuliselt ette seda, et selline maksustamine kujutab endast praktikas tuumaenergiatootjate erimaksustamist, mis moonutab Hispaania elektriturgu ja tuleks seetõttu lugeda nii liikmesriigi konstitutsiooniõigusele kui ka liidu õigusele tuginedes ebaseaduslikuks.

15. Pärast kaebuste rahuldamata jätmist esitasid ettevõtjad 30. oktoobril 2014 apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

16. Liikmesriigi kohtu sõnul on tuumajäätmete maksude eesmärk suurendada elektrienergia finantssüsteemis loodavaid tulusid ja seda tehakse nii, et tuumaenergiatootjatele langeb teiste energiatootjatega võrreldes suurem kohustus rahastada „hinna puudujääki“.[5]

17. Kohus leiab, et kui teatavaid ettevõtjaid maksustatakse seoses nende kasutatava tootmisvormiga, moonutab see elektrituru vaba konkurentsi, isegi kui maks ei mõjuta otseselt elektritootmist ennast ega toodetavat elektrienergiat, vaid kütust ja jäätmeid ning selleks otstarbeks kasutatavate vahendite ladustamist, kui selleks puudub objektiivne põhjendus. Peale selle võib selline erinev kohtlemine olla vastuolus liidu õigusega, juhul kui leiaks kinnitust, et nende maksude kehtestamine ei põhine keskkonnakaitsel ja need kehtestati üksnes hinna puudujäägiga seotud põhjustel.

18. 12. aprilli 2016. aasta kohtumäärusega otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Tribunal Constitucionalile (konstitutsioonikohus, Hispaania) küsimuse nende maksude vastuolu kohta põhiseadusega, põhjusel et need võivad rikkuda Hispaania põhiseaduse artikli 31 lõikes 1 sätestatud majandusliku suutlikkuse põhimõtet. Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus) jättis põhiseadusega vastuolu küsimuse siiski menetlusse võtmata, olles seisukohal, et Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) oli avaldanud kahtlust, kas liikmesriigi õigus on ikka kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, ja kõigepealt oleks tulnud esitada eelotsusetaotlus.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

19. Neil asjaoludel otsustas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas põhimõttega, et saastaja maksab, mis on sätestatud [ELTL] artikli 191 lõikes 2 – koostoimes [harta] artiklitega 20 ja 21, milles on aluspõhimõtetena sätestatud võrdsus ja diskrimineerimiskeeld, mis on ette nähtud direktiivi 2009/72 artikli 3 lõigete 1 ja 2 regulatsioonis –, kuivõrd selle eesmärk on muu hulgas saavutada konkurentsil põhinev ja mittediskrimineeriv elektriturg, mida tohib muuta ainult üldistes majandushuvides, sealhulgas keskkonnakaitse, on vastuolus niisuguste maksude kehtestamine, mida kohaldatakse ainult elektrienergiat tootvatele ettevõtjatele, kes kasutavad tuumaenergiat, kui nimetatud maksude peamine eesmärk ei ole keskkonnaalane, vaid elektrienergia finantssüsteemi mahu suurendamine, nii et nendele ettevõtjatele jääb hinna puudujäägi finantseerimisel teiste samal tegevusalal tegutsevate ettevõtjatega võrreldes suurem koormus?

5 „Hinna puudujääk“ on Hispaania elektrisektori ettevõtjate tarbijatelt laekuva tulu ja liikmesriigi õigusaktides kajastatud elektrivarustuse kulude vahe.

2. Kas konkurentsil põhineval ja mittediskrimineerival elektriturul on nimetatud Euroopa õigusnormidega vastuolus see, et kehtestatakse keskkonnamaksud, põhjendades nende kehtestamist tuumaenergiaalasele tegevusele omase reostuskoormusega, kuid seda üheski õigusnormis konkreetselt täpsustamata, vaid püüdes seda õigustada seaduse preambulis, nii et seoses kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksuga jäetakse normatiivse jõuga õigusakti tekstis kajastamata kaetavate kulude arvessevõtmine, ja seda ei ole konkreetselt täpsustatud ka radioaktiivsete jäätmete ladustamise puhul – arvestades, et jäätmekäitlus- ja -ladustuskulud on juba kaetud muude maksudega – kui lisaks ei ole kogutud maksutulu sihtotstarve selgelt kindlaks määratud ja eespool nimetatud ettevõtjaid kohustatakse võtma sellest tulenev tsiviilvastutus summas kuni 1,2 miljardit eurot?

3. Kas [direktiivi 2009/72] artikli 3 lõike 2, mille kohaselt peavad kohustused, mis tuleb üldistes majandushuvides tuumaenergiatootmise tööstusele kehtestada, sealhulgas keskkonnakaitse, olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad, nõuetega on kooskõlas see, kui keskkonnaeesmärk ja keskkonnamakse määratlevad jooned ei ole õigusnormi normatiivse jõuga osas konkreetselt täpsustatud?

4. Kas [ELTL] artikli 191 lõike 2 põhimõttega, et saastaja maksab, [harta] artiklites 20 ja 21 sätestatud võrdsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega ja direktiivi 2005/89 artiklitega 3 ja 5, kuivõrd nendega püütakse tagada „elektrienergia siseturu tõrgeteta toimimine“, nõudes liikmesriikidelt, et nad tagaksid, „et vastavalt käesolevale direktiivile vastuvõetud meetmed on mittediskrimineerivad ega koorma põhjendamatult turul osalejaid“, on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega pannakse hinna puudujäägi rahastamise kohustus kõigile elektrisektori ettevõtjatele, kuid kehtestatakse tuumaelektriettevõtjatele (v.a hüdroelektriettevõtjad, keda käsitatakse taastuvenergia tootjatena) eriti suured maksud, millega pannakse neile suurem maksukoormus kui teistele energiaturul tegutsevatele ettevõtjatele, kes ei pea neid makse tasuma ja kellest mõni tekitab suuremat reostust, õigustades neid makse keskkonnakaitsepõhjendustega tuumaenergiategevusele omaste riskide ja ebakindluse tõttu, täpsustamata konkreetselt kulusid, määramata kindlaks kogutud maksutulu keskkonnakaitse sihtotstarvet (kusjuures jäätmekäitlus- ja -ladustus[kulud] on kaetud muude maksudega ning tuumaelektriettevõtjad võtavad tsiviilvastutuse), kuna see moonutab vaba konkurentsi vastavalt liberaliseeritud siseturu nõuetele, sest sellega soositakse teisi elektritootmisettevõtjaid, kes ei pea keskkonnamakse tasuma, kuigi nad kasutavad rohkem saastavaid tootmisallikaid?

5. Kas [ELTL] artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttega, et saastaja maksab on vastuolus tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maks, mis kehtestatakse ainult tuumaenergia tootmise tööstusele, jättes välja kõik muud sektorid, mis võiksid nimetatud jäätmeid tekitada, mistõttu teisi ettevõtjaid, kes tegutsevad tegevusaladel, kus kasutatakse tuumamaterjale või -allikaid, ei maksustata, vaatamata sellele, et nad mõjutavad kaitstavat keskkonnaaspekti?“

20. Kirjalikud seisukohad esitasid põhikohtuasja kaebajad, Hispaania valitsus ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 28. veebruaril 2018, esitasid kõik ka suulised seisukohad.

V. Analüüs

21. Euroopa Kohtu palvel piirdun selles ettepanekus tähelepanekutega, mis puudutavad Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) eelotsusetaotluse esimest ja teist küsimust. Käsitlen neid küsimusi üksnes niivõrd, kuivõrd need puudutavad direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 tõlgendamist, kuna muud sätted, millele nende küsimuste esitamisel on tuginetud, on vastuvõetamatud või mittevajalikud.

22. Esiteks on direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 2 tõlgendamine kolmanda küsimuse ese. Teiseks ei ole vaja tõlgendada harta artikleid 20 ja 21, kuna elektrienergia turu valdkonnas väljendub diskrimineerimiskeeld konkreetselt direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1. Kolmandaks näeb ELTL artikli 191 lõige 2 ette, et Euroopa Liidu keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja see peab rajanema eelkõige põhimõttel, et saastaja maksab. See säte määratleb pelgalt Euroopa Liidu üldised keskkonnakaitselised eesmärgid, kuna ELTL artikkel 192 annab liidu seadusandjale ülesande otsustada, mida tuleb nende eesmärkide saavutamiseks konkreetselt teha. Hispaania valitsus ja komisjon on õigesti märkinud, et kuna ELTL artikli 191 lõige 2, mis sisaldab põhimõtet, et saastaja maksab, on suunatud liidu meetmetele, ei saa eraõiguslikud isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamise vältimiseks, mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski ELTL artikli 192 alusel vastuvõetud liidu õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjasse puutuvat olukorda, ei ole kohaldatav.[6] Tuleb märkida, et ei direktiiv 2009/72 ega direktiiv 2005/89 (millele eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti tugineb) ei ole vastu võetud EÜ artikli 175, nüüdse ELTL artikli 192 alusel.

23. Sellises olukorras leian, et esimesele kahele küsimusele saab vastata koos, kui lähtuda sellest, et nende küsimuste esitamisega tahab liikmesriigi kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see takistab niisuguste liikmesriigi õigusnormidega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kehtestada tuumakütuse ja -jäätmete tootmisele ja ladustamisele makse, mida kohaldatakse üksnes tuumaenergiat kasutavatele elektriettevõtjatele ja mille peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid tulubaasi suurendamine hinna puudujäägi kompenseerimiseks.

A. Direktiivi 2009/72 kohaldamisala

24. Esiteks on asjakohane analüüsida, kas direktiiv 2009/72 on kohaldatav sellistele maksudele nagu põhikohtuasjas kõne all olevad tuumajäätmete maksud.

25. Hispaania valitsuse sõnul kehtestab direktiiv üksnes ühised eeskirjad elektrienergia siseturu korraldamiseks, kuid ei mõjuta sealjuures liikmesriikide maksustamispädevust. Hispaania valitsus väidab, et põhikohtuasjas kõne all olevad maksud kehtestati selle pädevuse alusel.

26. Kaebuse esitajad omalt poolt väidavad (ja eelotsusetaotluse esitanud kohus näib nendega nõustuvat), et tuumajäätmete maksud mõjutavad, olgugi et kaudselt, tuumaenergiatootjate juurdepääsu elektriturule võrdsetel alustel tuumaenergiaga mittetegelevate elektritootjatega. Seega mõjutaksid need maksud paratamatult esimesena nimetatud ettevõtjate kulusid, mis võib omakorda mõjutada nende osalemist elektriturul võrdsete konkurentsitingimuste vaatenurgast. Tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksu ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud rajatistes ladustamise maksu kehtestamisega seatakse liikmesriigi õigusaktides kohustused elektriturul tegutsevatele tuumaenergiatootjatele ning seetõttu võivad need õigusaktid kuuluda direktiivi 2009/72, mille eesmärk on kehtestada sellel turul ühised eeskirjad, kohaldamisalasse.

27. Ma ei jaga direktiivi 2009/72 kohaldamisala sellist tõlgendust järgmistel põhjustel.

28. Liidu õigusnormi kohaldamisala selgitatakse välja tavapäraste Euroopa Kohtu aktsepteeritud tõlgendusmeetoditega. See tähendab, et tuleb analüüsida direktiivi 2009/72 sõnastust, ülesehitust ja eesmärke.[7]

6 Vt selle kohta 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punktid 38 ja 39) ja 4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140, punktid 39 ja 40).

7 Vt selle kohta 7. veebruari 1985. aasta kohtuotsus Abels (135/83, EU:C:1985:55, punkt 13) ja kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, EU:C:1999:537, punkt 32).

29. Esiteks sätestab direktiivi artikkel 1, et „käesoleva direktiiviga kehtestatakse elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimise ühiseeskirjad koos tarbijakaitse sätetega *konkurentsivõimeliste energiaturgude täiustamiseks ja integreerimiseks ühenduses*.“ [8]

30. Sellise sõnastuse juures võib tunduda, et direktiivi kohaldamisala määratlus on lai ja hõlmab kogu elektrienergia olelusringi alates tootmisest kuni tarbijale edastamiseni. Seadusandja aga läheneb sellele protsessile konkreetsest vaatenurgast, nimelt konkurentsivõimeliste liidu energiaturgude täiustamise ja integreerimise aspektist.

31. Teiseks: isegi kui direktiiv taotleb suuremat hulka eesmärke, näiteks tarbija- ja keskkonnakaitset, [9] on selle esmane eesmärk siseturg. [10] Endiselt on keskmes piiriülene juurdepääs eri energiaallikatest toodetud elektri uutele tarnijatele ning uutele elektritootjatele. [11] Nagu selgitab direktiivi 2009/72 põhjendus 59, peaks „tõelise elektri siseturu arendamine ühenduse ühendatud võrgu kaudu […] olema käesoleva direktiivi üks peamisi eesmärke“. Teisisõnu on direktiivi 2009/72 sisuline eesmärk luua avatud ja konkurentsivõimeline elektrienergia siseturg, mis võimaldaks tarbijatel vabalt valida sobiv tarnija ning tarnijatel oma klientidele vabalt tooteid pakkuda, kehtestada sellel turul võrdsed tingimused ning tagada energiavarustuskindlus ja jätkusuutlik kliimamuutuste poliitika. [12]

32. Kolmandaks, põhikohtuasjas kõne all olevad tuumajäätmete maksud ei puuduta elektrienergia tootmist või tarbimist, vaid tuumaenergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütust ja radioaktiivseid jäätmeid (ning nimetatud tuumkütuse ja jäätmete ladustamist). Muidugi võib möönda, et kasutatud tuumkütus ja radioaktiivsed jäätmed on tuumaenergia tootmisega vältimatult seotud. [13] See ei ole aga piisav põhjus lugeda seda direktiivi 2009/72 kohaldamisalasse kuuluvaks.

33. Kui direktiivi 2009/72 artiklis 1 kasutatakse sõna „tootmine“, mida artikli 2 lõikes 1 määratletakse „elektrienergia tootmisena“, siis III peatükis seletatakse see mõiste täpsemalt lahti. Sellega seoses tuleb märkida, et „elektritootmise“ mõiste piirdub uute elektritootmisvõimsuste ehitamist reguleerivate normide ning uute võimsuste leidmiseks korraldatava pakkumismenetlusega.

34. Veelgi enam (mis võib olla lausa kõige olulisem): isegi kui nõustutakse, et selline maks nagu tuumajäätmete maks suudab mõjutada tuumaenergia tootjate juurdepääsu elektriturule, ei sisalda direktiiv 2009/72 ühtegi maksualast õigusnormi.

35. See ei saagi teisiti olla, kuna direktiiv 2009/72 võeti vastu EÜ artikli 95 lõike 1 (nüüdne ELTL artikkel 114) alusel EÜ artiklis 251 sätestatud korras ning EÜ artikli 95 lõikes 2 oli kirjas, et lõiget 1 ei kohaldata maksusätete suhtes.

36. Liikmesriikide soov säilitada maksustamispädevus elektrienergia valdkonnas on pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist muutunud veelgi ilmsemaks. Tõepoolest: kuigi ELTL artikli 194 lõikes 2 on sätestatud, et liidu energiapoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed kehtestatakse seadusandliku tavamenetluse kohaselt, on sama artikli lõikes 3 märgitud, et nõukogu kehtestab meetmed seadusandliku erimenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt, kui need meetmed on „peamiselt maksualased“.

8 Kohtujuristi kursiiv.

9 Vt direktiivi 2009/72 põhjendused 42, 43 ja 51. Vt selle kohta ka Johnston, A. ja Block, G., *EU Energy Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, nr 2.45.

10 Vt Delvaux, B., *Eu Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy*, Cambridge-Antwerpen-Portland, Intersentia, 2013, nr 141.

11 Vt direktiivi 2009/72 põhjendused 8 ja 39.

12 Vt direktiivi 2009/72 põhjendused 3, 4, 5 ja 7.

13 Vt nõukogu 19. juuli 2011. aasta direktiivi 2011/70/Euratom, millega luuakse ühenduse raamistik kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks (ELT 2011 L 199, lk 48), põhjendused 19 ja 20, ning Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri 5. septembril 1997 vastu võetud kasutatud tuumakütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsiooni preambuli punkt i.

37. Olen juba varem öelnud, et seetõttu piirdub direktiivi 2009/72 kohaldamisala minu hinnangul elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimisega. Selles kontekstis on teatud määral oluline maksude ühtlustamise teema. Tegemist on liidu tasandil kehtestatud õigusnormiga. On tõsi, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud pelgalt diskrimineerimiskeeld. Kuna sellega aga sätestatakse liidu õiguse kohaldamise eeskiri, tuleb seda käsitada ühtlustamismeetmena.

38. Siiski ei olnud Euroopa Liidul EÜ artikli 95 lõike 1 (nüüdse ELTL artikli 114) kohaselt pädevust sellist maksumeedet kehtestada ja seetõttu oleks olukord, kus direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleks kohaldada mõnele liikmesriigi maksumeetmele, automaatselt õigusvastane. Sellest tulenevalt tuleb seda õigusnormi tõlgendada piiravamalt, kui selle üldsõnalisus muidu lubaks. Igasugune muu järeldus tähendaks direktiivi kohaldamisala laiendamist ja nõuaks minu hinnangul tuginemist liidu õigusele teostada maksustamispädevust, mida tal aga lihtsalt ei ole. Juhul kui direktiivi tuleks tõlgendada nii, nagu see muudaks diskrimineerimiskeelu põhimõtte kohaldatavaks elektrienergiaturu maksudele, tuleks seda seega käsitleda olemuslikult maksumeetmena, milleks aga liidul ei olnud ELTL artiklis 114 sätestatut arvestades pädevust.

39. Arvestades eeltoodud kaalutlusi pean järeldama, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei kuulu kohaldamisele selliste maksude suhtes nagu põhikohtuasjas kõne all olevad maksud.

B. Teine võimalus: diskrimineerimise küsimus

40. Juhul kui Euroopa Kohus ei jaga sellist direktiivi 2009/72 kohaldamisala tõlgendust ja leiab, et direktiiv on tuumajäätmete maksudele kohaldatav, teen ettepaneku kaaluda teise võimalusena, kas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, nagu see välistaks sellist liiki maksud, mille Hispaania Kuningriik on praegusel juhul kehtestanud. Seega lähtun ma ettepaneku edasises tekstis eeldusest (mis on vastupidine minu enda hinnangule), et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 1 on selles kohtuasjas siiski kohaldatav.

1. Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 kohaldamisala ja avaliku teenindamise kohustus

41. Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et „liikmesriigid tagavad oma institutsioonilise korra alusel ja võttes asjakohaselt arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, kuid ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, et elektriettevõtjad tegutseksid käesoleva direktiivi põhimõtteid järgides konkurentsivõimelise, turvalise ja looduskeskkonda säästva elektrituru loomise nimel *ning et ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks*“.[14]

42. Olgugi et artikli pealkiri on „Avalike teenuste osutamise kohustus ja tarbijakaitse“, ei leia ma, et artikli 3 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeeld piirduks „avalike teenuste osutamise kohustuse“ või tarbijakaitsega.

43. Esiteks on artikli kohaldamisala märksa laiem kui selle pealkiri. Ilmselgelt võimaldab see liikmesriikidel üldist majandushuvi silmas pidades[15] kehtestada elektrienergia sektoris tegutsevatele ettevõtjatele avalike teenuste osutamise kohustuse ning sätestab tarbijate kasuks võetavad meetmed, näiteks teabe esitamise kohustuse.[16] Kuid ühtlasi paneb see liikmesriikidele kohustuse võtta muid

14 Kohtujuristi kursiiv.

15 Vt direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 2.

16 Vt direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 5.

meetmeid, mis on suunatud näiteks sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse ning keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks või selle tagamiseks, et kaebuste tõhusaks käsitlemiseks ja kohtuväliseks vaidluste lahendamiseks on loodud sõltumatu mehhanism, näiteks energiaombudsman või tarbijakaitseorgan.[17]

44. Teiseks, nagu kohus on seoses eelmise elektrienergia siseturu ühiseeskirju käsitleva direktiiviga[18] juba leidnud, on selle direktiivi diskrimineerimiskeelu põhimõttele viitavad sätted „üldise võrdsuspõhimõtte väljendus“.[19]

45. Eeltoodud kaalutlusi arvestades leian, et kui direktiiv 2009/72 on kohaldatav sellistele maksudele nagu tuumajäätmete maksud, siis tuleb neile kohaldada ka sama direktiivi artikli 3 lõiget 1 kui üldise võrdsuspõhimõtte konkreetset väljendust.

2. Diskrimineerimine

46. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab diskrimineerimise keeld, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ega erinevaid olukordi ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.[20] Erinev kohtlemine on õigustatud, kui see põhineb objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, st kui see on kooskõlas asjasse puutuvate õigusnormide õiguspärase eesmärgiga ning kui selline erinevus on proportsionaalne kõnesoleva kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes.[21]

47. Kui soovitakse olukordi liigitada sarnasteks või erinevateks, tuleb neid hinnata kõnealuse meetme eesmärkide valguses.[22] Tõepoolest on Euroopa Kohus järjepidevalt leidnud, et „võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise kindlakstegemiseks vajalikku olukordade samalaadsuse nõuet tuleb hinnata kõiki neid olukordi iseloomustavaid asjaolusid arvesse võttes ja lähtudes eelkõige kõnealuse eristamise kehtestanud riigisiseste õigusnormide esemest ja eesmärgist.“[23]

48. On tõsi, et olukorras, kus kõne all ei ole mitte võrdse kohtlemise üldpõhimõte, vaid seda põhimõtet täpsustav säte, võib kerkida küsimus, kas olukordade samalaadsust ei tuleks ehk hinnata hoopis sätte eesmärgi põhjal, selle asemel, et hinnata seda väidetavalt diskrimineeriva liikmesriigi õigusnormi põhjal.

49. Minu hinnangul oleneb vastus sellele küsimusele sellest, kuidas viidatakse võrdse kohtlemise põhimõttele seda põhimõtet täpsustavas sättes. Kui sättes on sõnaselgelt kirjas, et kahte isikute kategooriat tuleb kohelda võrdselt, peavad liikmesriigi kohtud hindama, kas nende olukorrad on samalaadsed. Kui aga direktiivis on kirjas üksnes see, et liikmesriigid ei tohi teatud isikute kategooriat diskrimineerida, siis on liikmesriigid kohustatud mitte kohtlema kõiki isikuid samas kolukorras olevatena, vaid peaksid oma normatiivse pädevuse teostamisel tagama, et nad ei kehtestaks meelevaldseid eristusi ja säilitaksid seega olemuslikult võrdse kohtlemise.

17 Vt direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiked 10 ja 13.

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/54/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/92/EÜ (ELT 2003, L 176, lk 37; ELT eriväljaanne 12/02, lk 211).

19 Vt 29. septembri 2016. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 79). Kaudselt lähtutakse samast arutluskäigust seoses direktiivi 2009/72 artikli 15 lõikega 7 ja artikli 37 lõike 6 punktiga b ka 28. novembri 2018. aasta kohtuotsuses Solvay Chimica Italia jt (C-262/17, C-263/17 ja C-273/17, EU:C:2018:961, punktid 64 ja 66).

20 Vt selle kohta 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punkt 41).

21 Vt selle kohta 29. septembri 2016. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 81).

22 Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P., *European Union Law*, kolmas trükk, London, Sweet & Maxwell, 2011, nr 7-061.

23 22. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 42). Vt muu hulgas ka 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 32) ja 26. juuni 2018. aasta kohtuotsus MB (soovahetus ja vanaduspension) (C-451/16, EU:C:2018:492, punkt 42).

50. Kuna artikli 3 lõikes 1 ei ole sätestatud, et kõiki elektrienergia tootjaid tuleb kohelda ühtemoodi, vaid on hoopis liikmesriikidelt nõutud, et „[elektri]ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks“, siis selle kohtuasja puhul leian, et olukordade samalaadsust tuleks hinnata üksnes liikmesriigi õigusnormi eset ja sellega taotletavat eesmärki arvestades.

51. Seega tuleb teha kindlaks, kas tuumaelektrijaamade olukord on kõnealuse liikmesriigi õigusnormi eesmärgi aspektist samaväärne teiste energiatootjatega.

52. Seaduse nr 15/2012 preambuli kohaselt õigustab tuumajäätmete maksu kehtestamist tuumaenergia tootmise spetsiifiline olemus nii keskkonna kui ka ohutuse aspektist.

53. Selles kontekstis tahaksin välja tuua, et Euroopa Kohus on kohtuasjas Kernkraftwerke Lippe-Ems varem leidnud, et „muu[…] elektritoodang[…] peale selle, mille puhul kasutatakse tuumkütust, […] ei ole selle süsteemiga taotletavat eesmärki silmas pidades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras tuumkütust kasutades toodetud elektriga, mis ainsana põhjustab sellisest kasutamisest tingitud radioaktiivseid jäätmeid“.[24] Tuleb märkida, et eelnimetatud kohtuasjas kõne all olnud liikmesriigi õigusnorm taotles samalaadset eesmärki nagu praeguses kohtuasjas kõne all olevad tuumajäätmete maksud, kuna tegemist oli aktsiisiga tuumkütuse kasutamiselt elektrienergia tootmiseks kaubanduslikul eesmärgil, millega tekitati maksutulu, mis pidi eelarve konsolideerimise oludes – rakendades põhimõtet, et saastaja maksab – aitama vähendada koormust, mis tulenes Saksa riigieelarvele konkreetse kaevanduse ala, kuhu ladestati tuumkütuse kasutamisel tekkinud radioaktiivsed jäätmed, vajalikust rekultiveerimisest.[25]

54. Hoolimata sellest, et Euroopa Kohtu arutluskäik kohtuotsuses Kernkraftwerke Lippe-Ems asub selles otsuse osas, mis puudutas küsimust, kas liikmesriigi õigusnorm on kooskõlas ELTL artikliga 107, ei näe ma põhjust neid Euroopa Kohtu järeldusi energiatootjate olukordade võrreldavuse kohta keskkonnamõju aspektist praegusele kohtuasjale mitte kohaldada. Selles käsitleti samuti tuumkütuse kasutamisele kohaldatavaid makse (kuna tuumajäätmete maksud puudutavad kasutatud tuumkütust ja radioaktiivseid jäätmeid), mille kehtestamise ajendiks oli muu hulgas mure sellist liiki jäätmetega seotud keskkonna- ja ohutusprobleemide pärast.

55. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes jagan komisjoni arvamust ja leian, et tuumaenergia ei ole keskkonnakaitse aspektist teiste elektrienergiaallikatega võrreldavas olukorras, kuna sellega kaasnevad spetsiifilised tervise- ja ohutusriskid, eelkõige tekkinud tuumajäätmete töötlemisel ja ladustamisel. See ei ole aga tingimata määrava tähtsusega asjaolu, kuna sellises olukorras on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tegelikult ülesanne hinnata, kas pärast liikmesriigile sellises olukorras antud kaalutlusruumi piisavat arvesse võtmist on erinev maksustamine tõepoolest põhjendatud viitega tuumaenergia tootmisega seotud spetsiifilistele ning konkreetsetele keskkonna- ja ohutusprobleemidele.

56. Sellega seoses tuleb osutada, et eelotsusetaotluste kontekstis ei ole Euroopa Kohtul samasugust pädevust otsustada liikmesriigi õigusnormide tõlgenduse kehtivuse üle, nagu tal oleks ELTL artikli 258 alusel. Viimase instantsina peab selle, kas käsitletavas kohtuasjas on nimetatud tingimus täidetud, kindlaks tegema liikmesriigi kohus, kes on ainsana pädev põhikohtuasja faktilisi asjaolusid hindama ja riigisisest õigust tõlgendama. Ent eelotsusemenetluses on Euroopa Kohus, kes peab andma eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele tarviliku vastuse, põhikohtuasja materjale ning talle esitatud kirjalikke ja suulisi seisukohti arvestades pädev andma juhiseid, mis võivad aidata liikmesriigi kohtul asja lahendada.[26]

24 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 79).

25 Vt 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 78).

26 Vt selle kohta 6. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Montag (C-480/17, EU:C:2018:987, punkt 34).

57. Sellega seoses seavad eelotsusetaotluse esitanud kohus ja kaebuse esitajad tõsiselt kahtluse alla õigusnormi näilise keskkonnakaitselise aluse ning väidavad, et kõnealuse õigusnormi tegelik alus on seotud üksnes vajadusega hankida rahalisi vahendeid hinna puudujäägi vähendamiseks. Teisisõnu näib tuumajäätmete maksu peamine eesmärk olevat elektrienergiasektori finantssüsteemis loodava riigitulu suurendamine.

58. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldus seda tõepoolest kinnitaks, siis oleks olukord muidugi teine. Arvestades Hispaanias valitsevat hinna puudujääki ja vajadust seda vähendada, on kõik energiatootjad võrreldavas olukorras, kuna puudujääk on põhjustatud Hispaania elektrisektori ettevõtjate tarbijatelt saadava tulu ja liikmesriigi õigusaktides kajastatud elektrivarustuse kulude vahest.

59. Selles kontekstis tuleb möönda, et nii asjaolu, et tuumaenergia tootmisega seotud riskide katmiseks on kehtestatud mitu muud kohustust,[27] kui ka asjaolu, et seaduse nr 15/2012 teise lisasätte kohaselt eraldatakse riigi eelarveseadusega elektrisüsteemi kulude finantseerimiseks muu hulgas prognoosi kohaselt aasta jooksul seaduse nr 15/2012 alusel riigi kogutavad maksud ja tasud, võivad tõsiselt kahtluse alla sattuda seaduse nr 15/2012 preambulis nimetatud keskkonnakaalutlused.

60. Kõik see paistab nõrgestavat väidetavat õigustust tuumaenergiatootjatele elektrienergiamaksu kehtestamiseks (mis hõlmab muu hulgas vajadust lahendada spetsiifilisi ja konkreetseid keskkonnaprobleeme). Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuaks sellise järelduseni, võiks see viidata võimalusele, et see keskkonnameetmeks maskeeritud maks oleks tegelikult erimaksustamismeede, mis diskrimineeriks tuumaenergiatootjaid, kehtestades neile suurema maksukoormuse kui teistele elektrienergiatootjatele, ning sellist erinevat kohtlemist ei saa asjakohaste keskkonnakaalutlustega objektiivselt põhjendada.

61. Siiski peab just eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama, kas põhikohtuasjas kõne all oleva seaduse eesmärk on tõepoolest seotud keskkonnakaitse ja -ohutusega, ning vajaduse korral võtta piisavalt arvesse liikmesriigile sellistes olukordades antud kaalutlusruumi hindamisel, kas elektrienergiatootjatele kehtestatud erinev maksustamine on direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 tõlgendamist silmas pidades objektiivselt põhjendatav. Tõepoolest, kuigi keskkonnakaitset saab kahtlemata pidada elektrienergia siseturu valdkonnas objektiivseks ja mõistlikuks kriteeriumiks – nagu väljendavad selgelt nii direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 2 kui ka ELTL artikli 194 lõige 1 –, on erinev kohtlemine põhjendatud üksnes juhul, kui see on *kooskõlas* asjasse puutuvate õigusnormide õiguspärase eesmärgiga.[28]

VI. Ettepanek

62. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) esitatud eelotsusetaotluse esimesele kahele küsimusele järgmiselt.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav selliste maksude suhtes, nagu on arutusel põhikohtuasjas, ehk tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksu ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraliseeritud rajatistes ladustamise maksu suhtes.

27 Liikmesriigi kohtu sõnul kogub riik vähemalt nelja maksu, mille eesmärk on toetada riiklikku fondi radioaktiivsete jäätmete haldamise üldkavas ette nähtud toimingute rahastamiseks (Fondo nacional para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos), et tagada radioaktiivsete jäätmete haldamise ja ladustamise võimalikkus ning otstarbekus (eelotsusetaotlus kohtuasjas C-80/18, punkt 8.3, lk 26). Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab ka tuumaelektritootjate kohustusele kanda tsiviilvastutust kuni 1,2 miljardi euro ulatuses. Lisaks neile kohustustele viitab Endesa Generación ka asjaolule, et Hispaania tuumaelektrijaamadele kohaldatakse makse, millest rahastatakse tuumaohutuse nõukogu tegevust, ning makse, millest rahastatakse riigi julgeolekukorpuse kaasamist tuumaelektrijaamade rajamisse, et tagada selle turvalisus.

28 Vt selle kohta 29. septembri 2016. aasta kohtuotsus Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 81).

Teise võimalusena:

Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole põhimõtteliselt vastuolus selliste liikmesriigi õigusnormidega, nagu on põhikohtuasjas arutusel olevaid makse kehtestavad, kuna tuumaenergiat kasutavate elektriettevõtjate olukord ei ole keskkonnakaitse ja -ohutuse aspektist võrreldav teiste elektrienergiatootjate olukorraga.

Siiski peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama, kas põhikohtuasjas kõne all oleva seaduse eesmärk on tõepoolest seotud keskkonnakaitse ja -ohutusega, ning vajaduse korral hindama ka seda, kas eri liiki elektrienergiatootjatele kehtestatud erinev maksustamine on nende keskkonnakaalutlustega objektiivselt põhjendatud.