KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ELEANOR SHARPSTON

esitatud 17. septembril 2009 [1]

1. Jäätmete prügilasse ladestamist käsitlev ühenduse teisene õigus [2] tugineb „saastaja maksab" põhimõttele. Jäätmete prügilasse ladestamise eest nõutav hind peab katma kõik jäätmete kõrvaldamisega seotud (lühi- ajalised ja pikaajalised) kulud. Käesolevas asjas esitatakse Euroopa Kohtule küsimus seoses siseriiklike õigusnormidega, mis on mõeldud prügiladirektiivi rakendamiseks, kuid mis sisaldavad lünki, mille tulemusel prügila käitaja, kellel on kohustus tasuda maksu ladestatud jäätmete koguse alusel, peab maksma trahvi maksu hilinenud tasumise korral, saamata samal ajal seda nõuda omavalitsusüksustelt, kelle jaoks ta jäätmeid ladestab (edaspidi „saastajad") ja kes on pidevalt jätnud talle maksu tagasi maksmata ning vähemalt osaliselt vastutavad hilinenud maksmisest tuleneva trahvi eest.

2. Eelotsusetaotluses soovib Commissione Tributaria Provinciale di Roma selgitust, kas teatavad Itaalia siseriiklikud sätted on kooskõlas EÜ artiklitega 12, 14, 43 ja 46, prügiladirektiiviga ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiviga 2000/35/EÜ hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul. [3]

Ühenduse õigusnormid

EÜ asutamislepingu sätted

3. EÜ artikkel 12 keelab lepingus käsitletavates valdkondades ja, ilma et see piiraks lepingus sisalduvate erisätete kohaldamist, igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel.

1 – Algkeel: inglise.

2 – Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT 1999, L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228) (edaspidi „direktiiv 1999/31" või „prügiladirektiiv").

3 – EÜT 2000, L 200, lk 35; ELT eriväljaanne 17/01, lk 226 (edaspidi „direktiiv 2000/35" või „hilinenud maksmise direktiiv").

4. EÜ artikkel 14 sätestab muu hulgas, et ühendus võtab meetmeid, et rajada järkjärgult siseturg.

5. EÜ artikkel 43 keelab piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil.

6. EÜ artikkel 46 kui erand artiklist 43 annab liikmesriikidele õiguse kohaldada õigus- ja haldusnorme, mis sätestavad välisriigi kodanike teistsuguse kohtlemise avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides.

Prügiladirektiiv

7. Direktiiv 1999/31 on osa ühenduse „jäätmestrateegiast" nõukogu direktiivi 75/442/EMÜ alusel.[4] See näeb ette meetmed, menetlused ja juhised, et vältida või võimaluste piires vähendada jäätmete ladestamisest tuleneda võivat negatiivset mõju keskkonnale.[5]

8. Põhjendus 5 sätestab, et „„saastaja maksab" põhimõtte kohaselt on muu hulgas vaja arvesse võtta kõiki prügilast tulenevaid kahjusid keskkonnale". Põhjendus 6 lisab, et „nagu kõiki muid jäätmekäitlusviise, tuleb ka jäätmete prügilasse ladestamist nõuetekohaselt kontrollida ja korraldada, et vältida või vähendada võimalikku negatiivset mõju keskkonnale ja ohtu inimeste tervisele".

9. Põhjendus 9 märgib, et „liikmesriigid peaksid jäätmete kõrvaldamisel ühenduse ja siseriiklikul tasandil suutma rakendada lähedu se ja sõltumatuse põhimõtteid jäätmeid käsitleva nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ kohaselt; […] käesoleva direktiivi eesmärke tuleb täita ja selgitada

4 – Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT 1975, L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23), muudetud (enne direktiivi 1999/31 jõustumist) komisjoni otsusega 96/350/EÜ (EÜT 1996, L 135, lk 32; ELT eriväljaanne 15/03, lk 59).

5 – Direktiiv on siseriiklikusse õigusesse üle võetud 13. jaanuari 2003. aasta seadusandliku dekreediga nr 36 (*GURI* nr 59 regulaarne lisa, 12.3.2003). Dekreet ei viita seadusele nr 549/95 (vt allpool 7. joonealune märkus) ja siseriiklik kohus ei osuta dekreedile oma eelotsusetaotluses. Seega jääb nende kahe omavaheline suhe a) siseriiklikus õiguses ja b) direktiivi rakendamise meetodina ebaselgeks.

jäätmekõrvaldamisettevõtete nõuetekohase ja ühtse võrgustiku loomisega, mis põhineb kõrgetasemelisel keskkonnakaitsel”.

10. Põhjendus 29 sätestab, et jäätmete prügilasse ladestamise eest nõutav hind peab katma kõik kulud, mis on seotud prügila rajamise ja kasutamisega.

11. Artikkel 10 sätestab käesolevas asjas olulises osas, et:

„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 […]”

Hilinenud maksmise direktiiv

12. Direktiivi 2000/35 eesmärk on vähendada äritehingutega seotud hilinenud maksmist.[6] Põhjendus 7 meenutab, et liiga pikad maksetähtajad ja hilinenud maksmine tekitavad ettevõtetele, eriti väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele tõsise finants- ja halduskoorma ning see on maksejõuetuse tekkimise peamine põhjus. Põhjendus 16 tõdeb, et enamikus liikmesriikides on hilinenud maksmine muudetud võlgnike jaoks rahaliselt ahvatlevaks madalate intressimäärade ja/või aeglase hüvitusprotsessiga. See märgib ka, et „muutmaks sellist suundumust ja tagamaks, et hilinenud maksmise tagajärjed aitavad hilinenud maksmist vältida, on vaja otsustavat tegutsemist, sealhulgas võlausaldajale tekitatud kulude hüvitamist”.

13. Artikkel 1 sätestab, et „[k]äesolevat direktiivi kohaldatakse kõigi maksete suhtes, mis on tehtud äritehingute eest tasumiseks”.

14. Artikli 2 punkti 1 kohaselt on „äritehingud” määratletud kui „ettevõtjatevahelised või ettevõtjate ja riigiasutuste vahelised

6 – Direktiiv on siseriiklikusse õigusesse üle võetud 9. oktoobri 2002. aasta seadusandliku dekreediga nr 231 (*GURI* nr 249, 23.10.2002).

tehingud, mille tulemuseks on kaupade tarnimine või teenuste osutamine tasu eest"; „riigiasutus" kui „igasugune ostja või üksus vastavalt määratlustele riigihanget käsitlevates direktiivides […]" ning „ettevõtja" kui „organisatsioon, mis tegeleb iseseisva majandus- või kutsetegevusega ka siis, kui sellega tegeleb üks isik". Artikli 2 punkti 2 kohaselt on „hilinenud maksmine" määratletud kui „lepingujärgse või seadusejärgse maksetähtaja ületamine".

15. Artikkel 3 sätestab, et liikmesriigid tagavad, et hilinenud maksmise korral tuleb maksta intressi ning määrab kindlaks nii aja, mil võlgnik peab hakkama intressi maksma, kui ka hilinenud maksmist tõkestava intressimäära.

Siseriiklikud õigusnormid

16. Jäätmete ladestamist prügilatesse reguleerib Itaalias 28. detsembri 1995. aasta seadus nr 549.[7] Seaduse artikkel 3 sisaldab sellega seoses mitmeid konkreetseid sätteid.

17. Lõigetega 24 ja 25 on kehtestatud tahkete jäätmete prügilasse ladestamise erimaks, et soodustada jäätmete tekitamise vähendamist ja taaskasutamist toorainena ja energia tootmiseks. Lõike 26 alusel on prügila käitajale ette nähtud maksukohustus, mis tuleb aga üle anda jäätmete tarnijale.[8] Maksubaasiks on lõike 28 kohaselt ladestatud jäätmete kogus.

18. Lõike 27 kohaselt tasutakse maks maakondadele ning kooskõlas lõikega 30 tuleb seda tasuda kord kvartalis, jäätmete ladestamise kvartalile järgneva kuu jooksul.

19. Lõige 31 näeb ette, et maksu tasumata jätmisel või ebapiisaval või hilinenud tasumisel kohaldatakse trahvi, mis on kahe- kuni neljakordne tasumata või hilinenult tasutud maksusumma.[9]

7 – *GURI* nr 302 regulaarne lisa, 29.12.1995 (edaspidi „seadus nr 549/95").

8 – Omavalitsusüksus ei ole üldiselt oma „tarnitud" jäätmete tekitaja. Ta kogub jäätmeid omavalitsusüksuse territooriumil asuvatelt majapidamistelt ja ettevõtetelt. Majapidamised ja ettevõtted osalevad jäätmete koguse alusel omavalitsusüksuse jäätmemaksu maksmises oma maksude kaudu. Istungil märkis Itaalia valitsus, et neid makse kogutakse sõltumata sellest, kas asjaomane maks prügila käitajale tagasi makstakse.

9 – Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et trahve reguleerib praegu 18. detsembri 1997. aasta seadusandlik dekreet nr 471 (*GURI* nr 5 regulaarne lisa, 8.1.1998).

Asjaolud ja eelotsuse küsimused

20. Pontina Ambiente Srl (edaspidi „Pontina Ambiente”) on prügila käitaja, kelle õigusi ja kohustusi reguleerib seadus nr 549/95.

21. Seaduse nr 549/95 kohaselt on Regione Lazio (Lazio maakond) nõuetekohaselt kindlaks määranud prügilad, mida iga konkreetne omavalitsusüksus hakkab kasutama, ning kehtestanud hinna prügila käitaja osutatava teenuse eest. Selles raamistikus sõlmis Regione Lazio lepingu Pontina Ambientega teatavate omavalitsusüksuste jäätmete ladestamise ja töötlemise kohta. Pontina Ambientel tekkis kohustus tasuda maks Regione Laziole hiljemalt jäätmete prügilasse ladestamise kvartalile järgneva kuu jooksul. Tähtaja jooksul maksu tasumata jätmise eest määrati Pontina Ambientele trahv.

22. Maks tuli aga tasuda enne seda, kui omavalitsusüksused Pontina Ambientele raha üle kandsid. Istungil ilmnenud lisafaktide põhjal näib olevat selge esiteks see, et omavalitsusüksused ei tasu oma võlgu äritehingutes tavapärase ajavahemiku jooksul. Kuna omavalitsusüksuste tavapärane maksetähtaeg on 120 päeva, on pigem tõenäoline võimalus, et prügila käitajale ei ole veel tagasi makstud eelmise kolme kuu maksuosa selleks ajaks, kui tal tekib kohustus tasuda maksu järgmine osa. Teiseks toimub paljude omavalitsusüksuste suhtes praegu maksejõuetusmenetlus. Siseriikliku õiguse kohaselt ei ole käitajad nagu Pontina Ambiente eelistatud võlausaldajad. Samuti ei või prügila käitajad nõuda maksejõuetult omavalitsusüksuselt jäätmete käitlemise eeltingimusena deposiiti. Ning nad ei saa Itaalia rahvaterviseõiguse kohaselt keelduda neile tarnitud jäätmete käitlemisest.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud menetluses taotles Pontina Ambiente kahe tasumata maksu maksuteate ja nendega kaasnevate hilinenud maksmise trahvide tühistamist. Sellega seoses on ta vaidlustanud seaduse nr 549/95 artikli 3 lõiked 26 ja 31, kuivõrd need kohustavad prügila käitajat maksu tasuma ning näevad talle ette sanktsiooni selle eest, kui ta maakonnale maksmisega hilineb, samas ei näe aga ette sanktsioone omavalitsusüksuste vastu, kelle tõttu maksmine on hilinenud. Prügila käitaja kohustus maksu tasuda ei sõltu sellest, kas käitaja on saanud oma teenuse eest tagasimakse omavalitsusüksuselt.

24. Siseriiklik kohus pöördus kõnealuses küsimuses Euroopa Kohtu poole. Ta soovib teada, kas siseriiklikud sätted on kooskõlas EÜ artiklitega 12, 14, 43 ja 46 ning prügiladirektiivi ja hilinenud maksmise direktiiviga ning soovib Euroopa Kohtult sellega seoses juhiseid.

25. Pontina Ambiente esitas kirjalikud märkused ning samuti esitasid kirjalikud märkused Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon (kes mõlemad olid esindatud 4. juunil 2009 toimunud istungil).

Sissejuhatavad märkused

Vastuvõetavus

26. Istungil seadis Itaalia valitsus kaudselt kahtluse alla selle, kas seaduse nr 549/95 artikli 3 lõige 31 kohaldub eelotsusetaotluse esitanud kohtus arutusel oleva asja suhtes. Kuigi Itaalia valitsus nõustus, et eelotsusetaotluse kirjeldus õiguslikust olukorrast oli täpne, märkis ta, et maksu tasumata jätmisel kohaldatud trahv moodustas maksumäärast 30% (ega olnud kahe- kuni neljakordne maksumäär, nagu on sätestatud seaduse nr 549/95 artikli 3 lõikes 31). Toimikus näidatud trahvisummad kinnitavad seda väidet. [10]

27. Selleks et Euroopa Kohus saaks anda ühenduse õiguse kasuliku tõlgenduse, peab siseriiklik kohus lahendama probleemid, mis on seotud üksnes siseriikliku õigusega. [11] Seega ei muuda siseriiklikus kohtus arutusel olevat küsimust see, kas asjaomane trahv on määratud seaduse nr 549/95 artikli 3 lõike 31 või mõne teise siseriikliku sätte alusel.

Eelotsusetaotluse ese

28. Oma eelotsusetaotluses ei ole siseriiklik kohus sõnastanud konkreetset küsimust. Selle asemel piirdub ta kahtlusega, kas siseriiklik õigus on kooskõlas ühenduse õiguse mitme sättega.

10 – Asjaomaseid maksusummasid ei saa pidada väheoluliseks. Kahes vaidlustatud maksuteates kehtestatud trahvid olid vastavalt 26 588,21 eurot ja 11 901,79 eurot.

11 – 8. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-111/01: Gantner Electronic (EKL 2003, lk I-4207, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

29. Komisjon märgib õigesti, et juhul, kui siseriikliku kohtu esitatud küsimus ei ole eelotsusetaotluses konkreetselt sõnastatud, võib Euroopa Kohus selle ümber sõnastada. [12] Ehkki Euroopa Liidu Teatajas ilmunud teatises küsimus esialgselt sõnastati, [13] tundub mulle, et seda on vaja veelgi ümber sõnastada. Eelkõige tuleks lühidalt käsitleda kahte punkti.

30. Esiteks paistab, et eelotsusetaotluses soovitakse Euroopa Kohtult otsust selle kohta, kas siseriiklik õigus on kooskõlas Itaalia kohustustega, mis tulenevad ühenduse õigusest. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohtu pädevus EÜ artikli 234 alusel siiski piiratud ühenduse õigusnormide tõlgendamisega (ja vajaduse korral nende kehtivuse kontrollimisega). [14] Sellega seoses võib Euroopa Kohus siiski teha otsuse, mis võimaldab siseriiklikul kohtul hinnata, kas siseriiklik õigus on kooskõlas ühenduse õigusega.

31. Teiseks, hilinenud maksmise direktiivi (millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma taotluses viitas) artikkel 3 sätestab, et liikmesriigid „tagavad", et direktiivis määratletud hilinenud maksmise korral tuleb maksta intressi. See tõstatab küsimuse, kas ühenduse õiguse nimetatud sättega on vastuolus (muu hulgas) seaduse nr 549/95 artikli 3 lõigetega 26 ja 31 kehtestatud süsteem.

32. Seetõttu esitan eelotsusetaotluses kaudselt sisalduvad küsimused järgmiselt:

„1. Kas EÜ artikleid 12, 14, 43 ja 46 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud sätted nagu 28. detsembri 1995. aasta seaduse nr 549 artikli 3 lõiked 26 ja 31, mis kehtestavad erimaksu jäätmete prügilasse ladestamise eest ja näevad ette selle tasumise tähtaja, kuid ei näe ette seda, et maks tuleb tagasi maksta mõistliku aja jooksul, ega kehtesta tõhusat tagasimaksmise süsteemi?

2. Kas prügiladirektiivi artiklit 10 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud sätted nagu 28. detsembri 1995. aasta seaduse nr 549 artikli 3 lõiked 26 ja 31?

12 – 16. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-254/08: Futura Immobiliare jt (EKL 2007, lk I-6995, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika). Juhtumeid, kus eelotsusetaotlus ei sisalda konkreetset küsimust, hõlmab 18. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-107/98: Teckal (EKL 1999, lk I-8121, punkt 34).

13 – ELT 2008, C 183, lk 12.

14 – 19. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-321/07: Schwarz (EKL 2009, I-1113, punkt 48).

3. Kas prügila käitaja võib nõuda jäätmete tarnijalt sellise maksu maksmise hilinemisest tuleneva trahvi hüvitamist?

EÜ artiklid 12, 43 ja 46

34. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on EÜ artiklid 12 ja 43 kohaldatavad ainult olukordadele, millel on piiriülene element. [15] Kuna EÜ artikkel 46 on erand EÜ artiklist 43, saab see arutusele tulla ainult juhul, mil on kohaldatav EÜ artikkel 43.

4. Kas sellise maksu tagasimaksmine kuulub hilinenud maksmise direktiivi artiklite 1 ja 2 reguleerimisalasse nii, et direktiivi artikkel 3 kohustab liikmesriike tagama, et sellise maksu hilinenud maksmise korral võib nõuda tõkestava määraga intressi?"

35. Käesolev asi on seotud Itaalias asuva Itaalia ettevõtjaga, mis käitleb Itaalia omavalitsusüksuse jäätmeid. Ettevõtja vaidlustab Itaalia seaduste alusel Itaalia ametiasutuste tehtud otsuse ja teeb seda Itaalia kohtutes. Tegemist on selgelt üheainsa liikmesriigi sisese olukorraga.

33. Nende üksikute küsimuste taustal on siseriikliku kohtu ees keskne küsimus, kas ühegagi neist ühenduse õigusnormidest on vastuolus selline Itaalias kehtiv *süsteem* (mis on sätestatud muu hulgas seaduse nr 549/95 artikli 3 lõigetega 26 ja 31), mis ei võimalda prügila käitajal tõhusalt ja aegsasti tagasi nõuda ei temalt nõutavat maksusummat ega nõuda selle summa ettemaksu rahastamisest tekkivaid kulusid juhul, kui tagasimaksmisega viivitatakse.

36. Pontina Ambiente püüab oma kirjalikes märkustes siiski viidata võimalikule piiriülesele mõjule. Ta väidab, et Itaalia seadus kehtestab prügila käitajatele maksu, andmata neile vahendeid nõuda maksu tagasi jäätmete tarnijatelt. See nõrgendab prügila käitajate rahalist olukorda ja paneb nad seetõttu ebasoodsamasse konkurentsiolukorda võrrel-

15 – 11. aprilli 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-51/96 ja C-191/97: Deliège (EKL 2000, lk I-2549, punkt 58).

des nende prügila käitajatega, kes tegutseval muudel ühenduse turgudel.

37. See väide on leidlik, kuid sisuliselt hüpoteetiline. Sellega ei selgitata, kuidas vaidlustatud õigusnormid võivad tegelikku asutamisvabadust negatiivselt mõjutada. Seetõttu ei ilmne selles väites minu arvates piisavat piiriülest elementi, mis õigustaks EÜ artikli 43 või selle vältimatu tagajärjena EÜ artikli 46 kohaldamist. Kui EÜ artiklid 43 ja 46 ei ole kohaldatavad eelotsusetaotluse esitamise aluseks olnud faktilise olukorra suhtes, ei ole minu arvates kohaldatav ka EÜ artikkel 12.

38. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et EÜ artiklid 12, 43 ja 46 ei ole siseriikliku kohtu menetluses olevas asjas kohaldatavad.

EÜ artikkel 14

39. EÜ artikkel 14 kohustab liikmesriike kõrvaldama tõkkeid vabalt liikumiselt siseturul, et rajada „sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt […] lepingu sätetele". See on programmiline säte. Olen seisukohal, et otsus selle artikli tõlgendamiseks ei ole vajalik ega asjakohane eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastuse andmisel.

Prügiladirektiivi artikkel 10

Vaidlus siseriiklikus kohtus

40. Eelotsusetaotluses esitatud asjaolud, mida kinnitavad istungil Itaalia valitsuse antud vastused,[16] näitavad selgelt, et kuigi prügila käitaja on kohustatud tasuma maakonnale maksu ning et teda võib maksu tasumata jätmisel või selle ebapiisaval või hilinenud tasumisel trahvida, ei ole vahendeid, mis kohustaksid jäätmete ladestamise eest vastutavaid omavalitsusüksusi prügila käitajale maksu tagasi maksma kindla tähtaja jooksul.

16 – Vt eespool punkt 22.

41. Prügiladirektiivi artikli 10 sõnastus on kohustav. See nõuab liikmesriikidelt, et need võtaksid meetmed, millega tagatakse, et kõik prügila rajamise ja kasutamisega seotud kulud kaetakse selle hinnaga, mida prügila käitaja võtab igat liiki prügi ladestamise eest sellesse prügilasse.

42. Kuid mida hõlmab fraas „[*kõik*] prügila rajamise ja kasutamisega seotud kulud"? Eelkõige, kas see viitab a) jäätmemaksule ja b) lisakuludele ja trahvidele, mis tekivad juhul, kui prügila käitaja ei saa maksu õigeaegselt tasuda, sest jäätmed tarninud omavalitsusüksus on maksmisega hilinenud?

Artikli 10 tingimused

43. Artikkel 10 nimetab sõnaselgelt „[*kõik*] prügila rajamise ja kasutamisega seotud kulud". [17] Omavalitsusüksused tarnivad jäätmeid Pontina Ambientele käitlemiseks. Pontina Ambiente täidab omalt poolt lepingut nõuetekohaselt ja ladestab jäätmed. Maksukohustuse tekkimine on sellise sündmuste käigu otsene tagajärg. Tegemist on tahkete jäätmete prügilasse ladestamise eest nõutava erimaksuga. [18] Maksubaasi moodustab prügilasse ladestatud jäätmete kogus. [19]

44. Neid asjaolusid arvestades on täiesti selge, et asjaomane maks on prügila käitaja vältimatu kulu, mis on prügila käitamisega lahutamatult seotud. Teisisõnu, Itaalias ei ole võimalik jäätmete käitlemiseks prügilat käitada ilma seda maksu tasumata.

45. Prügiladirektiivi artikli 10 tingimused on ühesed: käitaja poolt nõutav hind igat liiki prügi ladestamise eest sellesse prügilasse peab katma kõik sellised kulud. Selle sätte sõnasõnalisel tõlgendamisel on see maks kulu, mis peab sisalduma nõutavas hinnas.

17 – Tõsisasi, et artikkel 10 määratleb kaks konkreetset kuluelementi, mis tuleb katta „võimaluse korral", ei takista katmast muid prügila rajamise ja kasutamisega „seotud kulude" hulka kuuluvaid kuluelemente.

18 – Vt seaduse nr 549/95 artikli 3 lõiked 24 ja 25.

19 – Vt artikli 3 lõige 28.

Artikli 10 eesmärk

46. Prügiladirektiivi eesmärk toetab samuti artikli 10 sellist tõlgendust. Ühenduse seadusandja on tahtnud kaitsta keskkonda muu hulgas sellega, et veenda inimesi tekitama võimalikult vähe prügilajäätmeid. Põhjendused 6 ja 9 rõhutavad prügilajäätmete nõuetekohase käitlemise vajadust. Põhjenduse 29 sõnastus viitab artikli 10 sisulisele sõnastusele.

47. Üks võimalus selle eesmärgi saavutamiseks on püüda tagada, et kõik prügila rajamise, käitamise ja juhtimisega seotud kulud katavad need, kes on tekitanud seal ladestatavad jäätmed. Just seda on tehtud artiklis 10. Lühidalt on prügiladirektiiv „saastaja maksab" põhimõtte konkreetne väljendus, [20] mis ühtlasi esindab ka põhimõtet, et jäätmeid tuleks käidelda võimalikult nende tekkekohas. „Saastaja maksab" põhimõte on täidetud ainult juhul, kui jäätmete vähendamiseks luuakse stiimul jäätmetekitajale, s.o omavalitsusüksustele. [21] See on nii üksnes juhul, kui maksu käsitletakse „kuluna", mille kandmine antakse üle jäätmete tarnijale jäätmete ladestamise teenuse eest makstavas hinnas.

Kas artikliga 10 on vastuolus Itaalia õigusnormidega kehtestatud süsteem?

48. Pontina Ambiente väidab, et Itaalia õigusnormidega kehtestatud süsteem rikub prügiladirektiivi artiklis 10 sisalduvat „saastaja maksab" põhimõtet. Seevastu Itaalia valitsus ja komisjon on seisukohal, et selle määramine, kes peaks (algselt) maksu tasuma, kuulub liikmesriigi pädevusse; ning et Itaalia õigusnormidega kehtestatud süsteem ei ole vastuolus artikliga 10.

49. Olen Itaalia valitsuse ja komisjoni seisukoha esimese poolega nõus. Artikli 10 sõnastus ei kohusta liikmesriiki korraldama prügila käitamiskulude katmist ühelgi konkreetsel viisil. Niisamuti ei takista miski liikmesriiki kehtestamast jäätmete prügilasse ladestamise

20 – Vt prügiladirektiivi põhjendus 5 ning eespool 4. joonealuses märkuses viidatud direktiivi 75/442 artikkel 15. Vt ka 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-1/03: Van de Walle (EKL 2004, lk I-7613, punktid 57 ja 58, milles käsitletakse nimetatud direktiivi tõlgendamist).

21 – See antakse kohalike maksude näol omakorda üle majapidamistele ja ettevõtetele, kes tegelikult jäätmed tekitavad.

eest maksu, mille esmalt peab maksma prügila käitaja ja mis seejärel antakse üle jäätmete tarnijale; [22] samuti ei takistata prügila käitaja trahvimist juhul, kui see maksmisega hilineb.

50. Sellegipoolest, ehkki põhimõte, mille kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada vastavuses ühenduse õigusega, puudutab peamiselt neid siseriiklikke õigusakte, mis on vastu võetud asjakohase direktiivi ülevõtmiseks, ei hõlma ta pelgalt nende sätete tõlgendamist, vaid nõuab, et liikmesriigi kohus võtaks arvesse siseriiklikku õigust kogumina, hindamaks, millises ulatuses saab seda tõlgendada nii, et see ei too asjassepuutuvas direktiivis kaasa taotletuga vastupidist tulemust. [23] Euroopa Kohtu pikaajalise praktika kohaselt on liikmesriik EÜ artikli 249 kolmanda lõigu alusel kohustatud asjakohase direktiivi täielikult kohaldama ja jõustama. [24]

51. Käesolevas asjas, kus siseriikliku kohtu poolt viidatud konkreetsed siseriikliku õiguse sätted reguleerivad tõepoolest prügiladirektiivi artikliga 10 hõlmatud küsimust, ei saa neid sätteid vaadata lahus süsteemist, mille osaks nad on. Seega, selleks et Euroopa Kohus saaks siseriiklikule kohtule anda kasuliku vastuse, peab ta uurima, kas prügiladirektiivi sätetega on vastuolus *süsteem*, mis eeldatavalt ja tõendatavalt loob tulemuse, et maksu ei tasu mitte jäätmete tarnijad (vaid see koormus lasub tegelikult prügila käitajal) ja et lisaks toob see sageli kaasa käitajale trahvi määramise.

Maksu tagasimaksmine omavalitsusüksuste poolt

52. Euroopa Kohtule esitatud materjalide põhjal [25] on ilmne, et praktikas ei ole prügila käitajal võimalik omavalitsusüksustelt maksu tõhusalt tagasi saada. Lepingulise võlausaldajana ei ole Pontina Ambientel eelisseisundit saada võlgu tagasi maksejõuetutelt omavalit-

22 – Komisjon märkis istungil, et sedalaadi süsteem on kasutusel paljudes liikmesriikides; ning et kui see toimib korralikult, pole see ei parim ega halvim võimalik lahendus prügiladirektiivi rakendamiseks.

23 – 5. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-397/01: Pfeiffer (EKL 2004, lk I-8835, punkt 115; ja vt üldisemalt punktid 110–118), viimati viidatud 16. juuli 2009. aasta otsuses kohtuasjas C-12/08: Mono Car Styling (EKL 2009, lk I-6653, punktid 60–64). Vt ka 25. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-131/97: Carbonari jt (EKL 1999, lk I-1103, punktid 48–50).

24 – Vt nt 10. aprilli 1984. aasta otsus kohtuasjas 14/83: Von Colson ja Kamann (EKL 1984, lk I-1891, punkt 15) ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-62/00: Marks and Spencer (EKL 2002, lk I-6325, punktid 22–28 ja seal viidatud kohtupraktika). Täieliku õigusmõju kasuliku kokkuvõtte kohta vt ka Prechal, S., *Directives in EC Law*, OUP 2005, lk 51–54 ja 87–91.

25 – Vt eelkõige eespool punkt 22.

susüksustelt. Isegi maksuvõimelistelt omavalitsusüksustelt maksu tagasisaamise kohtumenetlused on keerukad ja aeganõudvad. [26]

Trahv maksu hilinenud maksmise eest

53. Nagu Pontina Ambiente õigustatult märgib, võimaldab Itaalia süsteem maakonnavalitsustele sellest maksust tulu saada, samal ajal kui omavalitsusüksused saavad (põhjendamatu) rahalise soodustuse, sest prügila käitaja ei saa praktikas tugineda oma õigusele maksu tagasi saada.

55. Komisjon arvab, et kui omavalitsusüksused ei maksa regulaarselt prügila käitajatele maksu õigeaegselt tagasi, oleks õigustatud, kui ettevõtjad nagu Pontina Ambiente loevad need summad oma käitamiskulude hulka, et tagada maksu õigeaegne tasumine ja vältida trahvi. Istungil leiti, et prügila käitaja võiks seda teha asjakohase kindlustuskatte või pangalaenu abil.

54. Seega vastutavad prügila käitajad teatavate käitamisega seotud kulude kandmise eest. Nad ei saa seda kulu üle anda jäätmete tarnijatele, nagu nõuab prügiladirektiivi artikkel 10. Kuna praktikas omavalitsusüksustelt maksu tagasi ei saa, ei paku Itaalia süsteem omavalitsusüksustele mingit stiimulit vähendada jäätmete kogust. Tulemus on see, et saastaja ei maksa. Selle asemel maksab hoopis prügila käitaja. Minu arvates on praktikas sellisele tulemusele viiv süsteem prügiladirektiivi artikli 10 sõnasõnalise ja eesmärgist lähtuva tõlgendusega vastuolus.

56. Esimest võimalust saab käsitleda lühidalt. Paistab ebatõenäoline, et kindlustusselts oleks valmis kindlustama hilinenud maksmise tõenäosust [27] kindlustuspreemia eest, mida prügila käitaja võiks raskusteta maksta. Kas see tegelikult paika peab, tuleb siiski kindlaks teha siseriiklikul kohtul.

57. Teine ettepanek tundub esmapilgul sisukam. Põhimõtteliselt peaks prügila käitaja saama kogemuse põhjal ette näha tõenäosuse, et üks või mitu omavalitsusük-

26 – Istungil tõdes komisjon, et omavalitsusüksused on sellistest tagasinõudemenetlustest peaaegu vabastatud. Itaalia valitsus ei nõustunud selle väitega, osutades, et prügila käitaja peab kõigepealt saama kohtult ettekirjutuse, mis kohustab omavalitsust maksma, ja juhul (või siis), kui omavalitsusüksus ettekirjutust ei täida, algatama järgmise menetluse.

27 – Itaalia valitsus ei maininud oma kirjalikes märkustes ega ka istungil, et Pontina Ambiente oleks liialdanud selle kohta, kui sageli omavalitsusüksused prügila käitajatele maksu tagasimaksmisega hiljaks jäävad.

sust, kellega tal on jäätmekäitluslepingud, hilinevad maksmisega. Selle põhjal saaks ta välja arvutada vajaliku laenukulu, et vältida maksmisega hilinemist ja sellest tulenevat trahvi. See kulu on käitamiskulu ja jäätmete tarnija peab selle tagasi maksma.

58. Minu arvates võib siin tekkida aga kaks probleemi.

59. Esiteks on võimalik, et kommertspangad ei pruugi tahta laenu anda (või teevad seda kõrgema intressimääraga), kui pikaaegse maksmisega hilinemise tõttu on asjaomane käitaja rahaliselt ebakindlas seisundis. Euroopa Kohtul ei ole vajalikke dokumente, mis tõendaksid, et Pontina Ambiente on (või ei ole) tegelikult sellistes raskustes. Siseriiklikul kohtul tuleb tõendeid analüüsida ning tuvastada faktilised asjaolud.

60. Teiseks on üsna selge, et tavapärases äritegevuses püüab teenuseosutaja, kes peab võtma laenu, et tagada oma eeldatavate käitamiskulude õigeaegne tasumine,[28] asjaomased laenukulud üle anda oma klientidele. Kuid hinna, mida prügila käitajad saavad oma teenuste eest nõuda, on määranud maakond, mitte teenuseosutaja.[29] Kuigi Pontina Ambiente saab kindlasti juhtida probleemile oma maakonna koostööpartnerite tähelepanu, ei ole tal sellises olukorras võimalik tagada, et ta saab nõuda hinda, mis kataks jäätmete käitlemise teenuse tavapärased kulud ning lisakulud, mis tekivad sellest, et omavalitsusüksused kalduvad maksmisega hilinema.

61. Komisjoni kahte väidet uurides jõuame tagasi põhiküsimuseni: kas trahvi maksmise võib üldse kunagi lugeda majandustehingu hüvitatavate kulude hulka?

28 – Pontina Ambiente väitis, et kui prügila ei tööta täisvõimsusel, ei ole tal võimalik kindlaks määrata, kui palju jäätmeid sinna ladestatakse (ja seega kindlaks teha maksusummat, mis tal tasuda tuleb); selle asemel peab prügila käitaja ootama, et jäätmeid ladestavad omavalitsusüksused teatavad talle jäätmete koguse. Ma ei saa seda väidet heaks kiita. Minu arvates oleks ärilettevõtjalt mõistlik eeldada seda, et ta kehtestab mingi korra tarnete kontrollimiseks. Võiks tõepoolest oletada, et nii Pontina Ambiente ärihuvides kui ka prügiladirektiivi eesmärkide saavutamise huvides oleks otstarbekas kasutada mingeid vahendeid, millega kontrollida jäätmekoguseid, millest omavalitsusüksused teatavad prügila käitajale.

29 – Vt eespool punkt 21.

62. Käesolevas asjas ei ole maks ega selle hilinenud tasumise eest määratav trahv direktiivis sätestatud. [30] Teisisõnu, need mõlemad on osa siseriiklikust õigussüsteemist, millega asjaomast direktiivi rakendatakse. Seega on asjakohane uurida, missuguseid juhiseid leiab Euroopa Kohtu praktikast trahvide kohta.

63. Euroopa Kohus uuris trahvi määramise ja ettevõtjate tegevuse (või tegevusetuse) seoseid kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister. [31] Selles asjas otsustas Euroopa Kohus, et kuigi põhimõtet *nulla poena sine culpa* kohaldatakse ainult kriminaalasjades, [32] loeb ühenduse õigus sellegipoolest trahvi määramise seaduslikuks juhul, kui ettevõtja saab kontrollides, uurides, järjestikuste lepinguliste garantiide abil või muul viisil astuda samme, et vältida trahvi määramist. [33]

64. Seda arvestades ilmneb, et trahvi määramine põhineb esmajoones sellel, et ettevõtja *oleks* saanud korraldada oma tegevuse nii, et trahvi määramist vältida. Ta ei peaks „vältimatult" trahvi maksma oma tavapärase tegevuse osana.

65. Mis juhtub, kui seda analüüsi rakendada käesoleva asja suhtes?

66. Euroopa Kohtule esitatud dokumentide põhjal tundub mulle, et Pontina Ambiente on püüdnud näidata, et ta ei saa vältida maksmisega hilinemist ja seega trahvi määramist. Pole kindel, kas ta suudab esitada piisavaid lisatõendeid, mis rahuldaksid siseriiklikku kohut, kes on ainus asjaolusid hindav kohus. Euroopa Kohus seda küsimust ei aruta.

67. Selles küsimuses otsuse tegemiseks tuleb siseriiklikul kohtul välja selgitada, kas selle trahvi näol on tegemist kuluga, mida Pontina Ambiente *vältimatult* kannab, või on see *välditav* kulu? Kui on tegemist esimesega, siis tuleb see koos maksuga arvestada kulude hulka, mis tuleb üle kanda omavalitsusüksus-

30 – Vt eespool punkt 49.
31 – 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-210/00 (EKL 2002, lk I-6453).
32 – Otsuse punktid 35–52.
33 – Otsuse punktid 60–68.

tele osana teenuse eest nõutavast hinnast kooskõlas prügiladirektiivi artikliga 10. Kui on tegemist teisega, siis on see kulu, mille peab kandma ja maksma Pontina Ambiente.

Kokkuvõte prügiladirektiivi kohta

68. Esitatud põhjendustest lähtudes järeldan, et nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31 jäätmete kohta artiklit 10 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud sätted nagu 28. detsembri 1995. aasta seaduse nr 549 artikli 3 lõiked 26 ja 31, mis kehtestavad prügila käitajale erimaksu jäätmete prügilasse ladestamise eest ja näevad ette selle tasumise tähtaja, samas kui asjaomane maksusüsteem, mille osa nimetatud sätted on, ei nõua jäätmete tarnijatelt maksu tagasimaksmist prügila käitajale mõistliku aja jooksul ega kehtesta muud tõhusat tagasimaksmise süsteemi.

69. Prügila käitajale sellise maksu hilinenud maksmise eest määratud trahvi ei saa tagasi nõuda jäätmete tarnijalt direktiivi 1999/31 artikli 10 alusel, välja arvatud juhul, kui prügila käitaja tõendab, et trahv on kulu, mis tekib vältimatult, kuna jäätmete tarnija ei maksa maksu tagasi õigeaegselt. Siseriiklikul kohtul tuleb otsustada, kas see tingimus on täidetud.

Hilinenud maksmise direktiiv

70. Itaalia valitsus on seisukohal, et käesolev olukord ei kuulu hilinenud maksmise direktiivi kohaldamisalasse. Tema väitel on tegemist maksuga, mille kohaldamist ja tagasinõudmist ei saa seostada „äritehinguga”.

71. Kuigi on selge, et tegemist on maksuga, ei saa nõustuda sellega, et nimetatud asjaolu välistab maksu tagasinõudmise hilinenud maksmise direktiivi alusel.

72. Meenutan, et hilinenud maksmise direktiivi artiklis 1 on sätestatud, et direktiivi kohaldatakse kõigi maksete suhtes, mis on tehtud äritehingute eest tasumiseks. Artikli 2 punktis 1 on „äritehingud” määratletud kui „ettevõtjatevahelised või ettevõtjate ja riigiasutuste vahelised tehingud, mille tulemuseks on kaupade tarnimine või teenuste osutamine tasu eest”.

73. Prügila käitaja osutab teenust „ettevõtja" ja „riigiasutuse" vahel sõlmitud lepingu alusel. Ta teeb seda „tasu eest", sest ta peaks lepingu kohaselt saama oma teenuse eest maakonna määratud hinda. [34] Tasu katab käitajale jäätmete ladestamisest tulenevate kulud ja käitaja tulu.

74. Prügila käitajal tekib otsene lepinguline maksukohustus hetkel, mil omavalitsusüksused tarnivad jäätmed prügilasse käitlemiseks. [35] Tasus sisalduv „kulude katmise" element hõlmab seega maksu, mille prügila käitaja on ladestatud jäätmete eest eelnevalt tasunud ja mille ta peab üle andma omavalitsusüksusele. [36] Prügila käitaja saab omavalitsusüksustelt tagasi maakonnale õigeaegselt tasutud maksu üksnes lepingu alusel, mille täitmine toimib „äritehinguna" tema ja asjaomase asutuse vahel. [37]

75. Neid asjaolusid arvestades olen seisukohal, et maksu tagasimaksmine (koos kõigi kuludega, mis tekivad selle eelneva tasumise rahastamisest, et vältida trahvi määramist) on osa tasust, mida prügila käitajal on õigus saada omavalitsusüksuselt osutatud teenuse eest. [38] Seega kuulub see hilinenud maksmise direktiivi ning eelkõige selle artikli 3 kohaldamisalasse.

76. Sellest järeldub, et prügila käitajal nagu Pontina Ambientel on õigus saada intressi hilinenud maksmise direktiivi artikli 3 rakendamiseks vastu võetud siseriiklike eeskirjade alusel, kui omavalitsusüksus ei maksa kokkulepitud tasu „lepingujärgse või seadusejärgse maksetähtaja" jooksul. [39]

34 – Vt eespool punkt 21.

35 – Vt seaduse nr 549/95 artikli 3 lõige 28 ning eespool punktid 17 ja 18.

36 – Vt seaduse nr 549/95 artikli 3 lõige 26 ning eespool punkt 17.

37 – Itaalia valitsus rõhutas istungil, et maksmata summasid maksejõulistelt või maksejõuetutelt omavalitsusüksustelt sisse nõudes on Pontina Ambiente tavalise lepingulise võlausaldaja seisundis.

38 – Lõpuks lisan, et siinkohal ei ole oluline, kas maksu tagasimaksmine arvestatakse omavalitsusüksusele osutatud teenuse hinnast eraldi või mitte.

39 – Vrd hilinenud maksmise direktiivi artikli 2 punktis 2 esitatud mõiste *„hilinenud maksmine"* määratlus. Kuna omavalitsusüksuste tavapärane maksetähtaeg paistab olevat 120 päeva (vt eespool punkt 22), siis pean tunnistama, et mul on mõningaid kahtlusi selles, kui tulemuslik saab olla hilinenud maksmise direktiivile tuginemine nende praktiliste raskuste lahendamisel, mille tõttu see menetlus siseriiklikus kohtus on algatatud.

Ettepanek

77. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Commissione Tributaria Provinciale di Roma tõstatatud küsimustele järgmiselt:

1. EÜ artiklid 12, 14, 43 ja 46 ei ole kohaldatavad eelotsusetaotluse aluseks oleva olukorra suhtes.

2. Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ jäätmete kohta artiklit 10 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud sätted nagu 28. detsembri 1995. aasta seaduse nr 549 artikli 3 lõiked 26 ja 31, mis kehtestavad prügila käitajale erimaksu jäätmete prügilasse ladestamise eest ja näevad ette selle tasumise tähtaja, samas kui asjaomane maksusüsteem, mille osa nimetatud sätted on, ei nõua jäätmete tarnijatelt maksu tagasimaksmist prügila käitajale mõistliku aja jooksul ega kehtesta muud tõhusat tagasimaksmise süsteemi.

3. Prügila käitajale sellise maksu hilinenud maksmise eest määratud trahvi ei saa tagasi nõuda jäätmete tarnijalt direktiivi 1999/31 artikli 10 alusel, välja arvatud juhul, kui prügila käitaja tõendab, et trahv on kulu, mis tekib vältimatult, kuna jäätmete tarnija ei maksa maksu tagasi õigeaegselt. Siseriiklikul kohtul tuleb otsustada, kas see tingimus on täidetud.

4. Sellise maksu tagasimaksmine on osa tasust äritehingu eest ettevõtja ja riigiasutuse vahel, nagu need on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiviga 2000/35/EÜ hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul artiklis 2, ning kuulub seega nimetatud direktiivi kohaldamisalasse, nagu see on määratletud artiklis 1. Seetõttu on liikmesriigid kohustatud tagama, et sellise maksu hilinenud (tagasi)maksmise eest saab kooskõlas artikliga 3 nõuda intressi koos kõigi kuludega, mis tekivad selle maksu eelneva tasumise rahastamisest, et vältida trahvi määramist.