

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 23. aprillil 2009<sup>1</sup>

**I. Sissejuhatus**

kohta<sup>2</sup> (edaspidi „direktiiv 2006/12”) sätestab artiklis 15 jäätmeõigusliku „saastaja maksab” põhimõtte:

1. Käesolevas menetluses tuleb selgitada, mil määral piirab jäätmeõiguslik „saastaja maksab” põhimõte liikmesriikide kaalutlusõigust, kui nad reguleerivad, kuidas tuleb jaotada olmejäätmete kõrvaldamise kulud. Nimelt on mitu hotelli vaidlustanud neile määratud jäätmete kõrvaldamise kulud. Nad väidavad, et need kulud ei vasta nende tekitatud jäätmete hulgale.

„Vastavalt „saastaja maksab” põhimõttele tuleb jäätmete kõrvaldamise kulud kanda

**II. Õiguslik raamistik**

– jäätmevaldajal, kes on andnud jäätmed jäätmekogumisetevõttele või artiklis 9 osutatud ettevõttele, ja/või

*A. Direktiiv 2006/12/EÜ*

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete

– eelmisel valdajal või tootjal, kelle tootest jäätmed on tekkinud.”

1 – Algkeel: saksa.

2 – ELT L 114, lk 9.

3. See säte on identne nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jätmete kohta,<sup>3</sup> mis kodifitseeriti koos selle muudatustega direktiiviga 2006/12, artikliga 15. Artikkel 20 reguleerib üleminekut vanalt direktiivilt uuele:

„Direktiiv 75/442/EMÜ tunnistatakse kehtetuks, ilma et see mõjutaks liikmesriikide kohustusi, mis on seotud III lisa B-osas esitatud direktiivide riigisisesele õigusesse ülevõtmise tähtaegadega.

Viiteid kehtetuks tunnistatud direktiivile käsitatakse viidetena käesolevale direktiivile kooskõlas IV lisas esitatud vastavustabeliga.”

4. III lisa B-osas on toodud direktiivi 75/442 ja seda muutvate direktiivide ülevõtmise tähtajad.

3 – EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23, viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 EÜ asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetlusele vastavates õigusaktides sätestatud rakendusvolituste kasutamisel komisjoni abistavaid komiteesid käsitlevate sätete kohandamise kohta nõukogu otsusega 1999/468/EÜ (ELT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 447).

5. Direktiiv 2006/12 jõustus artikli 21 kohaselt kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist, st 17. mail 2006.

6. Vahepeal on vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid<sup>4</sup> ja mis tunnistab direktiivi 2006/12/EÜ alates 12. detsembrist 2010 kehtetuks. Direktiivi 2008/98 artiklis 14 on sätestatud sarnane jätmete kõrvaldamise kulude kandmise kord, mis ei hõlma küll kõiki eelmisi valdajaid, kelle tootest jäätmed on tekkinud.

## B. Itaalia õigus

7. Eelotsusetaotluses kirjeldatakse asjaomast õiguslikku olukorda Itaalias põhijoontes järgmiselt.

8. Seni kehtiva õiguse, st seadusandliku dekreeidi (Decreto Legislativo) nr 507/1993<sup>5</sup> artikli 58 ja järgmiste artiklite kohaselt kehtestavad omavalitsusüksused tahkete olmejäätmete kõrvaldamise teenuse eest igaaastase maksu. Maksu kehtestamise kohustus

4 – ELT L 312, lk 3.

5 – *GURI* (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*”) nr 288, regulaarne lisa nr 108, 9.12.1993, hiljem ilmselt korduvalt muudetud.

on selle omavalitsusüksuse territooriumil asuvate ruumide ja katmata alade kasutajatel või valdajatel. Maksu suurus sõltub maksustatavast pindalast ja ruumide kasutusotstarbe alusel määratud jäätmete tekitamise võime koefitsiendist.

9. See kord on kavas asendada tariifipõhise maksustamise korraga, mille alused olid algul sätestatud seadusandliku dekreeidi nr 22/1997<sup>6</sup> artiklis 49 ning mis nüüd on sätestatud seadusandliku dekreeidi nr 152/2006<sup>7</sup> artiklis 238. Selle korra üksikasjad on sätestatud vabariigi presidendi dekreedis (Decreto del Presidente della Repubblica) nr 158/1999<sup>8</sup>. See maks koosneb eelkõige kindla suurusega summast, mille eesmärk on katta jäätmehoolduse teenuse peamised kulud ning mis on kindlaks määratud kasutatava või valdusesse kuuluva kinnisvara pindala alusel, ning lisaks muutuvas osast, mis on arvatud tegelikult kogumisse antud jäätmete koguse alusel.

10. Tariifipõhise maksustamise korra rakendamist on aga pidevalt edasi lükatud, eelkõige seaduse nr 296/2006 artikli 1 lõikega 184.

6 – *GLRI* nr 38, regulaarne lisa nr 33, 15.2.1997.

7 – *GLRI* nr 88, regulaarne lisa nr 96, 14.4.2006.

8 – *GURI* nr 129, regulaarne lisa nr 107, 4.6.1999.

### III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

11. Põhikohtuasjades vaidlustavad mitu Napoli lähedal asuva Casoria hotellindusettevõtjat maksusumma, mida nad on kohustatud tasuma jäätmete kõrvaldamise eest ja mille on määranud sealne kohalik omavalitsus. See summa oli aastal 2006 kaheksa korda suurem ja aastal 2007 üheksa korda suurem kui võrreldavatel erakorteritel.

12. Kaebuse esitajad väidavad, et hotellindusettevõtjatele kehtestatud maks on elumajadega võrreldes ebaproportsionaalselt suur ning et see määratakse tulupõhiselt, mitte aga jäätmete tekitamise võime alusel, võtmata arvesse tubade täituvust, toitlustusteenuse osutamist, hotellipidajate tegevuse hooajalist iseloomu ning teenuste pakkumiseks kasutatavaid pindasid, mida seega ei kasutata majutuseks.

13. Campania halduskohus esitab Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

Kas direktiivi 2006/12 nimetatud artikliga 15 ja „saastaja maksab” põhimõttega on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mis tulenevad seadusandliku dekreeidi nr 507/1993 artiklist 58 ja järgmistest artiklitest ning

üleminekusätetest, millega pikendati selle korra kehtivust vastavalt Decreto del Presidente della Repubblica nr 488/1999 artiklile 11 ning järgnevatele muudatustele ja seaduse nr 296/2006 artikli 1 lõikele 184, mis tingivad jäätmete kõrvaldamise teenuse kulude katmiseks kohaldatava maksukorra säilimise ning lükkavad edasi tariifipõhise maksustamise korra kehtestamise, mille kohaselt teenuse kulud katavad jäätmetekitajad ja -valdajad?

14. Euroopa Kohtu menetluses esitasid kirjalikke märkusi Casoria omavalitsus, Itaalia Vabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon. Kohtuistungit ei toimunud.

#### IV. Õiguslik hinnang

##### A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus ja tõlgendamine

15. Casoria omavalitsus ja Itaalia valitsus juhivad õigusega tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtul ei ole EÜ artikli 234 alusel algatatud menetluse raames õigust otsustada siseriikliku õigusakti sätete ühenduse õigusele vastavuse üle. Samas on Euroopa Kohus pädev

andma eelotsuse küsimuse esitanud kohtule kõik ühenduse õiguse tõlgendamiseks vajalikud juhtnöörid, mille alusel siseriiklikul kohtul on võimalik vastavuse üle otsustada.<sup>9</sup>

16. Eelotsusetaotluses on esiplaanil küsimus, kas „saastaja maksab” põhimõttega on vastuolus jäätmete kõrvaldamise kulude maksu kehtestamine. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib nimelt, kas maksusüsteem (*sistema di carattere fiscale*) tuleb asendada tariifisüsteemiga (*sistema tariffario*).

17. Samas ei ole vaja selgitada, kuidas Itaalia õigus neid süsteeme konkreetselt defineerib. Põhikohtuasjades tekib pigem sisuline küsimus, kas jäätmetekitaja võib nõuda, et talle määratud jäätmete kõrvaldamise tasu vastaks tema tekitatud jäätmetele ega oleks määratud tema ettevõtte kasumlikkuse alusel.

18. Selles seisneb ka nende kahe kulude kandmise süsteemi põhierinevus: põhikohtuasjades veel kohaldamata uus Itaalia jäät-

9 – Vt nt 16. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-134/95: USSL n° 47 di Biella (EKL 1997, lk I-195, punkt 17); 30. aprilli 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/96 ja C-38/96: Sodiprem jt (EKL 1998, lk I-2039, punkt 22); 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-9/99: Échirolles Distribution (EKL 2000, lk I-8207, punkt 15 jj); 8. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-60/05: WWF Italia jt (EKL 2006, lk I-5083, punkt 18) ja 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-439/06: citiworks (EKL 2008, lk I-3913, punkt 21).

metariifide kord võtab tasu suuruse arvutamisel kehtiva jäätmemaksu korraga võrreldes rohkem arvesse tekitatud jäätmete hulka.

B. *Direktiivi 2006/12 ajaline kohaldatavus*

19. Eelotsuse küsimus seisneb seega selles, kas direktiivi 2006/12 artikliga 15 on vastuolus kord, mille kohaselt jäätmete kõrvaldamise tasud määratakse jäätmetekitaja kasumlikkuse ja kasutatava pinna alusel, mitte aga tegelikult tekitatud jäätmete alusel.

21. Casoria omavalitsus on seisukohal, et direktiivi 2006/12 ei saa põhikohtuasjades, mis puudutavad aastaid 2006 ja 2007, kohaldada. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg lõpeb alles aastal 2008.

22. Tegelikult ei olegi direktiivil 2006/12 ülevõtmise tähtaega: direktiivi 2006/12 artikli 20 lõike 1 kohaselt tunnistatakse direktiiv 75/442 kehtetuks ja lõige 2 selgitab, et selle asemel kehtivad direktiivi 2006/12 sätted kooskõlas IV lisas esitatud vastavustabeliga.

20. Eelotsuse küsimuse tähendus on seega piisavalt selge, mistõttu see taotlus ei ole vastupidi Itaalia seisukohale ka põhjendamatu tõttu vastuvõetamatu.<sup>10</sup>

23. See ei muutnud aga õiguslikku olukorda. Pigem on tegemist asjaomaste sätete kohaldatava redaktsiooni korrastamisega.<sup>11</sup> Uus direktiiv 2006/12 asendab seega jõustumise hetkest seni kehtinud sätted ning on seetõttu kohaldatav.

10 – Vt 19. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-295/05: Asemfo (EKL 2007, lk I-2999, punkt 32 jj), 28. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-467/05: Dell'Orto (EKL 2007, lk I-5557, punkt 41 jj) ja 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-345/06: Heinrich (EKL 2009, lk I-1659, punkt 30 jj).

11 – Vt direktiivi 2006/12 põhjendus 1.

24. Siinkohal ei ole oluline, kas kohaldatavate sätete küsimust tuleks hinnata teisiti, kui tegemist oleks olnud asendatud direktiivi objektiivse muudatusega. Kõnealuse jäätmehügieenliku „saastaja maksab” põhimõtte sisu igatahes ei muudetud.

27. Direktiivi 2006/12 artikkel 15 jätab seega esiteks teatava kaalutusõiguse selles osas, kes peab kandma jäätmete kõrvaldamise kulud. Sätte tekst piirab küll kõne alla tulevate isikute ringi, kuid ei määratle seda lõplikult. Teiseks on kaalutusõigus ka ülevõtmise vormi ja meetodi valiku osas.

### C. Direktiivi 2006/12 artikkel 15

25. Direktiivi 2006/12 artikkel 15 sätestab jäätmete kõrvaldamise kulude kandmise. Selle punkti a kohaselt tuleb vastavalt „saastaja maksab” põhimõttele jäätmete kõrvaldamise kulud kanda jäätmevaldajal, kes on andnud jäätmed jäätmekogumissetvõttele. Lisaks on punktis b nimetatud eelmist valdajat või tootjat, kelle tootest jäätmed on tekkinud.

28. Käesoleval juhul saab kõne alla tulla üksnes jäätmevaldaja, kes on andnud jäätmed jäätmekogumissetvõttele või jäätmete kõrvaldamisega tegelevale ettevõttele. Käesolevast kontekstist ei ilmne, et oluline roll oleks ka tootjal, kelle tootest jäätmed on tekkinud.<sup>13</sup>

26. EÜ artiklist 249 tuleneb, et kuigi liikmesriikidel on õigus valida saavutatava tulemuse vorm ja meetodid, on nad siiski seotud saavutatava tulemusega, milleks on jäätmete kõrvaldamise kulude kandmise kohustus. Sellest tulenevalt on liikmesriigid vastavalt kohtuotsusele Commune de Mesquer kohustatud tagama, et nende siseriiklik õigus võimaldab kõnealuste kulude jätmist eelmiste valdajate või tootja kanda, kelle tootest jäätmed on tekkinud.<sup>12</sup>

29. Siiski on küsitav, kas direktiivi 2006/12 artikli 15 juhtmõte – „saastaja maksab” põhimõte – lubab määrata jäätmete kõrvaldamise tasud jäätmetekitaja kasumlikkuse ja kasutatava pinna alusel, mitte aga tegelikult tekitatud jäätmete alusel.

<sup>12</sup> – 24. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer (EKL 2008, lk I-4501, punkt 80).

<sup>13</sup> – Vt selle kohta minu 13. märtsi 2008. aasta ettepanek kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer, milles otsus tehti 24. juunil 2008 (EKL 2008, lk I-4501, ettepaneku punkt 122 jj).

## 1. „Saastaja maksab” põhimõtte põhisisu

30. „Saastaja maksab” põhimõtte on vastavalt EÜ artikli 174 lõikele 2 üks ühenduse keskkonnapoliitika põhimõtteid. Selle kohaselt peab saastuse põhjustanud isik kandma selle kõrvaldamise kulud.

31. Keskkonnakaitse jaoks on „saastaja maksab” põhimõtte oluline eelkõige seetõttu, et see motiveerib saastajat keskkonnasaastust vältima.<sup>14</sup> Kui see on keskkonda saastava käitumise keelu asemel sätestatud kulude kandmise korrana nagu direktiivi 2006/12 artiklis 15, siis saab saastaja otsustada, kas ta lõpetab saastamise või vähendab seda või kannab hoopis selle saastuse kõrvaldamisega seotud kulud.<sup>15</sup>

32. Lisaks on „saastaja maksab” põhimõtte eesmärk jagada õiglaselt keskkonnasaastusega seotud kulud. Neid ei pea kandma teised, eelkõige mitte üldsus, ning neid ei

eirata, vaid need peab kinni maksma isik, kes saastuse eest vastutab.<sup>16</sup> Euroopa Kohus on seetõttu leidnud, et „saastaja maksab” põhimõtte on proportsionaalsuse põhimõtte väljendus.<sup>17</sup> Nõuda jäätmete kõrvaldamise kulude kandmist neilt, kes ei ole neid jäätmeid tekitanud, oleks nimelt kohatu.

33. Kulude jaotamise põhimõttena on „saastaja maksab” põhimõtte samas ka võrdse kohtlemise ning mittediskrimineerimise põhimõtte täpsustus. Võrdse kohtlemise põhimõtte nõuab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ja et erinevaid olukordi ei koheldaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud<sup>18</sup> Asjaolude võrdlemisel ning jäätmete kõrvaldamise kulude kandmise kohustuse võimalikul õigustamisel on „saastaja maksab” põhimõtte puhul määrav kriteerium saastaja osalus. Kui seda põhimõtet kohaldada ettevõtjatele järjepidevalt ja ühetaoliselt, siis tagatakse sel moel ka aus konkurents.<sup>19</sup>

14 – Vt nõukogu 3. märtsi 1975. aasta soovitus 75/436/Euratom, ESTÜ, EMÜ kulude arvestamise ja riigiasutuste keskkonnaküsimuste alase tegevuse kohta (EÜT L 194, lk 1) lisa punkt 1.

15 – Vt eespool 14. jonealuses märkuses viidatud soovitus 75/436 lisa punkti 4 alapunkt b.

16 – Kohtujurist Jacobi 30. aprilli 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-126/01: GEMO, milles otsus tehti 20. novembril 2003 (EKL 2003, lk I-13769, ettepaneku punkt 60). Vt ka eespool 14. jonealuses märkuses viidatud soovitus 75/436 lisa punkt 4.

17 – 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-293/97: Standley jt (EKL 1999, lk I-2603, punkt 52).

18 – 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39); 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: International Air Transport Association jt (EKL 2006, lk I-403, punkt 95); 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-300/04: Eman ja Sevinger (EKL 2006, lk I-8055, punkt 57) ning 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-227/04 P: Lindorfer vs. nõukogu (EKL 2007, lk I-6767, punkt 63).

19 – 19. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-444/00: Mayer Parry Recycling (EKL 2003, lk I-6163, punkt 79). Vt ka eespool 14. jonealuses märkuses viidatud soovitus 75/436 lisa punkt 1.

34. Euroopa Kohtu arvates on seega ühest küljest „saastaja maksab” põhimõttega vastuolus, kui jäätmete tekkimisega seotud isikud vabaneksid direktiivis 2006/12 ette nähtud rahalistest kohustustest,<sup>20</sup> teisest küljest ei tohi kedagi kohustada kandma sellise saastuse kõrvaldamisega seotud kulusid, mille tekitamise eest ta ei vastuta.<sup>21</sup> Euroopa Kohus väitis viimast küll veereostuse kontekstis, kuid seda saab üle kanda ka jäätmete kõrvaldamisele.

35. Mina järeldan sellest, et isik ei pea kandma teiste isikute tekitatud jäätmete kõrvaldamise kulusid.<sup>22</sup> Vastasel juhul vabaneksid nimelt teised jäätmetekitajad „saastaja maksab” põhimõttest tulenevatest kohustustest.

36. Eeltoodu alusel võib seega „saastaja maksab” põhimõtet mõista kui kulude jaotamise täpset korda, mis vastab näiteks kausaalsuse kriteeriumile lepinguvälise vastutuse õiguses.<sup>23</sup>

20 – Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Commune de Mesquer, punkt 72.

21 – Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Standley jt, punkt 51.

22 – Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Commune de Mesquer, ettepaneku punkt 120.

23 – Selline olukord oli aluseks 7. septembri 2004. aasta otsusele kohtuasjas C-1/03: Van de Walle jt (EKL 2004, lk I-7613, punkt 54 jj) ja eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsusele Commune de Mesquer, punkt 69 jj: seal oli vaja kohustada teatavaid tekitajaid kandma õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud saastusega seotud kulusid.

2. Olmejäätmete kõrvaldamise kulude kandmise kord

37. Esmapilgul näib, et kõnealune jäätmete kõrvaldamise kulude kandmise kord on „saastaja maksab” põhimõttega vastuolus, kuna maksu suurus ei vasta tingimata maksekohustuslase tekitatud jäätmete kogumise ja kõrvaldamisega seotud kuludele. Tekitatud jäätmete hulgale täpselt vastav olmejäätmete kõrvaldamise kulude süsteem eeldaks kogutud jäätmete ja tekkinud kulude registreerimist ning jäätmetekitajale arve esitamist. Motivatsioon jäätmeid vältida oleks suhteliselt suur, kuna igasugune jäätmete hulga vähendamine aitaks kulusid kokku hoida.

38. Siiski on küsitav, kas olmejäätmete kõrvaldamisel tuleb kohaldada sellist täpsete kulude arvestamise meetodit.

39. Olmejäätmed on meie praeguse elustiili tagajärg, mida on võimalik ette näha. Neid tekitab terve rida lõpptarbijaid ja väiksemaid ettevõtjaid. Tüüpiline on, et üksikjuhul tekkivad kulud on piiratud. Olmejäätmete kõrvaldamine on seega massiline. Juba see õigustaks kulude jagamist üldiste tariifide alusel ning loobumist kulude täpsest väljaarvutamisest.



40. Sellele lisanduvad kulude täpse arvutamisega seotud suuremad väljaminekud. Maksu määramisega seotud kulutused on ilmselgelt suhteliselt väiksed, kui on näiteks tarvis vaid tänavale tõstetud prügikotid kokku koguda, mille eest iga elanik tasub ühtset maksu. Tekitatud jäätmete hulga täpsem kontroll nõuaks tõenäoliselt lisakulutusi ning põhjustaks suuremaid käituskulusid.

41. Keerulisemad süsteemid lähtuvad jäätmete ligikaudsest hulgast, andes vastava tasu eest elanike käsutusse spetsiaalseid prügikotte või standardsuurusega prügikonteinereid. Veelgi arenenumad süsteemid kaaluvad tekitatud jäätmeid nende kogumisel ning arvestavad kaalu tasu määramisel.

42. Arvesse võiks võtta isegi jäätmete koostist. See põhjustaks aga veelgi suuremaid kulutusi, sest vaja oleks näiteks spetsiaalseid mõõteriistu või tuleks jäätmed läbi vaadata. Pealegi rikuks olmejäätmete koostise intensiivne kontroll jäätmetekitajate eraelu puutumatust. Jäätmete põhjal on nimelt võimalik teha järeldusi eraelu korralduse kohta.

43. Jäätmete kõrvaldamisega seotud kulude täpsel jaotamisel tekivad lisaraskused ehitiste või rajatiste puhul, milles on mitu majapidamist. Kui ühepereelamud annavad kogumiseks ühe majapidamise jäätmed, siis mitmepereelamu jäätmed kogutakse tavaliselt koos. Tekitatud jäätmete individuaalne jaotamine nõuaks elamute halduse raames täiendavaid meetmeid.

44. Nagu komisjon õigesti märgib, tuleb siinkohal silmas pidada ka seda, et liiga suur motivatsioon tekitatud jäätmete vähendamiseks võib viia ka jäätmete ebaseadusliku kõrvaldamiseni. Jäätmetekitajatel on kiusatus vabaneda oma jäätmetest teistest kogumissüsteemidest kasu lõigates (näiteks naabri prügikonteinerit või avalikke prügikaste kasutades) või halvemal juhul jäätmeid looduses ladestades.<sup>24</sup>

45. Pealegi tuleb arvesse võtta ka seda, et olmejäätmete kõrvaldamine nõuab jäätmete kogumise ja kõrvaldamise süsteemi olemasolu.

24 – See oht ei ole nii suur õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud saastuse puhul, mis oli eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtotsuse Van de Walle ja eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtotsuse Commune de Mesquer aluseks.

46. Isegi kui jäätmetekitajad kõrvaldavad oma jäätmed erandkorras ise, näiteks neid komposteerides, ei ole neil ometi põhimõtteliselt huvi ega ka võimalusi kõiki oma jäätmeid nõuetekohaselt kõrvaldada. Pealegi tekib paljudes asulates suur hulk olmejäätmeid. Kui neid ei kogutaks regulaarselt ja kui neid ei taaskasutataks ega kõrvaldataks kiiresti ja nõuetekohaselt, varitseks oluliste keskkonnaprobleemide tekkimise oht.

47. Seega peavad liikmesriigid direktiivi 2006/12 artikli 5 alusel looma ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku (ja seda alal hoidma), võttes arvesse parimat võimalikku tehnoloogiat, mis ei põhjusta liigseid kulutusi. Selline võrgustik on sobiv siis, kui see on võimeline oodatavaid jäätme-koguseid kõrvaldama.

48. Sellega on seotud vajadus luua jäätmekogumise süsteem. Direktiiv 2006/12 ei nõua küll sõnaselgelt selle loomist, kuid praktikas on see ilmselt hädavajalik.

49. Jäätmekõrvaldamisrajatiste ja kogumissüsteemide loomise ja käitamise kulud ei ole vahetult seotud tegelikult tekitatud jäätmete kogusega. Juhul kui tekitatud jäätmete hulk

väheneb oluliselt, kuid juba ehitatud rajatist tuleb endiselt finantseerida, ei pruugi kulud jäätmete tekkimisega enam seotud olla.

50. Selline süsteem on üksikisiku jaoks soodne ka siis, kui ta tekitab ainult vähe kõrvaldamist nõudvaid jäätmeid või kui ta neid üldse ei tekita. Ta võib kindel olla, et kui tal siiski erandkorras tekivad jäätmed, võib ta need jäätmekogumissüsteemile üle anda. Ainuüksi see võimalus võib mõnel juhul õigustada teatava tasu maksmist. Tegelikult tekitatud jäätmete kogusel põhinevad tasusüsteemid näevad sageli ette põhitasu hüvituse juurdepääsu eest jäätmete kõrvaldamise süsteemile. Ka teiste võrgustikuga seotud teenuste puhul kasutatakse sarnaseid finantseerimislahendusi, kuigi ka seal ei ole välis- tatud ilma põhimaksuta tariifid.

51. Kokkuvõtteks tuleb seega tõdeda, et olmejäätmete kõrvaldamise kulude jaotamine konkreetse jäätmetekitaja põhjustatud kuludid täpselt välja arvutamata võib olla täiesti põhjendatud.

3. „Saastaja maksab” põhimõtte paindlik kohaldamine

Euroopa Kohus on tunnustanud näiteks merel õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud naftareostuse puhul.<sup>26</sup>

52. Siiski on küsitav, kas direktiivi 2006/12 artikli 15 alusel kohaldatav „saastaja maksab” põhimõte võimaldab neid põhjusi arvesse võtta.

55. „Saastaja maksab” põhimõtte veelgi paindlikuma kohaldamise õiguslik alus tuleneb minu arvates proportsionaalsuse põhimõttest. See põhimõte on üks ühenduse õiguse üldpõhimõtteid,<sup>27</sup> mida liikmesriigid peavad ühenduse õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel järgima.<sup>28</sup>

53. Euroopa Kohus annab mõista, et „saastaja maksab” põhimõtet on võimalik kohaldada paindlikumalt. Euroopa Kohus ei ole kulude kandmise kohustust kohati sidunud tekitamisega, vaid sellega, et kulused kandev tekitaja *on seotud* jäätmete või saastuse tekitamisega.<sup>25</sup>

56. Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et meede ei läheks kaugemale sellest, mis on sellega seatud legitiimses eesmärgis saavutamisi-

54. Sellega on kooskõlas täpsest kulude arvutamisest loobumine ning lähtumine sellise grupi liikmeks olemisest, kes vastutab ühiselt keskkonnasaastuse eest. „Saastaja maksab” põhimõttega on ilmselgelt kooskõlas see, kui on kindlaks tehtud, et kõik grupi liikmed on seotud saastuse tekitamisega, kuid asjaomast üksikpanust ja sellele vastavaid kulusid ei ole võimalik üheselt määrata. Grupi vastutust väljendab ka ühine kindlustus kõiki liikmeid puudutava riski vastu, mida

25 – Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Standley ja eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Commune de Mesquer.

26 – Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Commune de Mesquer, punkt 81.

27 – 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster, Berodt & Co. (EKL 1970, lk 1161, punkt 21 jj); 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena jt (EKL 1987, lk 4587, punkt 15); 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, punkt 13); 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: Hispaania vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-7285, punkt 97) ja 17. jaanuari 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/06 ja C-58/06: Viames Agrar Handel (EKL 2008, lk I-69, punkt 33).

28 – 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-2/92: Bostock (EKL 1994, lk I-955, punkt 16); 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-107/97: Rombi ja Arkopharma (EKL 2000, lk I-3367, punkt 65); 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 87); 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 105) ja 26. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (EKL 2007, lk I-5305, punkt 28). Vt kuuenda käibemaksudirektiivi rakendamist ja täiendamist puudutavate siseriiklike sätete seotuse kohta proportsionaalsuse põhimõttega 18. detsembri 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-286/94, C-340/95, C-401/95 ja C-47/96: Molenheide jt (EKL 1997, lk I-7281, punkt 48) ja 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-25/07: Sosnowska (EKL 2008, lk I-5129, punkt 23).

seks sobiv ja vajalik. Seejuures tuleb juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, rakendada kõige vähem piiravat meetet; lisaks peavad tekitatud piirangud olema vastavuses seatud eesmärkidega.<sup>29</sup>

liikmesriikidel põhimõtteliselt lai hindamis- ja kaalutlusruum (kaalutlusõigus).<sup>30</sup> Samas ei pea paika Casoria omavalitsuse ja Itaalia seisukoht, et direktiivi 2006/12 artikkel 15 on liiga ebatäpne, et üksikisik saaks selle rikkumisele tugineda. Liikmesriikide laia kaalutlusõiguse tõttu on selline rikkumine küll ebatõenäoline, kuid kui asjaomased asutused ületavad neile antud kaalutlusõiguse piire, saab üksikisik ühenduse õiguse rikkumisele tugineda.

57. „Saastaja maksab” põhimõtte rakendamisel peavad liikmesriigid kaaluma eelkõige erinevate süsteemide eeliseid ja puudusi. Siinkohal võivad ja peavad nad arvestama eeltoodud kaalutlusi. Sellise kaalumise tulemus sõltub suuresti kohalikust olukorrast, näiteks geograafilistest tingimustest, asutuse liigist, olemasoleva jäätmekogumise ja jäätmete kõrvaldamise süsteemi seisukorrast ning jäätmete ebaseadusliku kõrvaldamise ohu tõenäosusest. Oluline on seejuures ka see, kas individuaalsete kulude täpsem määratlamine toob kaasa kulude märkimisväärse languse või kas konkreetne jäätmetekitaja peab kulukast jäätmekontrollist hoolimata maksma sama palju või suuremate kontrollikulude tõttu koguni rohkem kui seni.

59. Rikkumise tuvastamise sisuline mõõdupuu on see, kas asjaomased asutused on ilmselgelt valesti aru saanud „saastaja maksab” põhimõtte nõuetest. Keerulises hinnangus saab tavaliselt kahelda üksnes siis, kui ei ole võimalik tuvastada mõistlikku alust.<sup>31</sup> Kuna tegemist on aga „saastaja maksab” põhimõtte teostamisega, siis ei piisa igast mõistlikust kaalutlusest, vaid oluline on see, kas on olemas mõistlik seos jäätmetekitaja osalusega jäätmete tekitamises.

58. Selline kaalumine nõuab seega keeruliste prognoosivate otsuste tegemist. Seejuures on

29 – Vt selle kohta eespool 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Köster, Berodt & Co., punktid 28 ja 32, kohtuotsus Fedesa jt, punkt 13, ja kohtuotsus Viamex Agrar Handel, punkt 35, samuti 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schröder HS Krafffutter (EKL 1989, lk 2237, punkt 21) ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81).

30 – Vt selle kohta nt 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-77/02: Steinicke (EKL 2003, lk I-9027, punkt 61) ja 22. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-144/04: Mangold (EKL 2005, lk I-9981, punkt 63), mõlemad tööhõivepoliitiliste eesmärkide kohta, ning eespool 13. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Commune de Mesquer, ettepaneku punkt 125.

31 – Vt minu 10. märtsi 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M. jt, milles otsus tehti 7. juulil 2009 (EKL 2009, lk I-5783), ettepaneku punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

60. Itaalia kulude kandmise süsteemi tuleb selle alusel hinnata.

4. Pindade kasutamine kulude jagamise alusena

61. Kohaldatava Itaalia õiguse kohaselt sõltub tasu suurus ühelt poolt kasutatavate ruumide ja katmata alade suurusest ning teiselt poolt ruumide kasutusotstarbe alusel määratud jätmete tekitamise võime koefitsiendist.

62. Kumbki tegur iseenesest ei anna kriitiks selget alust. Kasutatavate pindade suurus ja nende kasutusotstarve võimaldavad põhimõtteliselt teha usutavaid oletusi oodatava jäätmehulga kohta, eriti kui saab tugineda varasematele asjaomastele kogemustele.

63. Nende tulemuseks on küll tüpiseeritud tasusüsteem, mis ei võta arvesse konkreetset tekitatud jätmete hulka. Asjaomased siseriiklikud asutused võivad aga täpse kulude arvestamise süsteemi eeliseid ja puudusi kaaludes jõuda järeldusele, et tuleb eelistada tasusüsteemi.

5. Kasumlikkuse arvestamine

64. See ei tähenda siiski seda, et kaebuse esitanud hotellindusettevõtjate tasutud summat ei saaks vaidlustada. See põhineb nimelt olulisel määral pindade kasutusotstarbe alusel määratud koefitsiendil. See oli aastal 2006 kaheksa korda suurem ja aastal 2007 üheksa korda suurem kui eraiskute poolt kasutatavate pindade koefitsient. Selle hinnangu aluse selgituseks viitas eelotsusetaotluse esitanud kohus üksnes sellele, et kaebuse esitanud hotellindusettevõtjad väitsid siseriiklikus menetluses, et see ei põhine mitte nende võimel jäätmeid tekitada, vaid põhineb nende kasumlikkusel.

65. Jätmetekitaja kasumlikkus ei ole otseses seoses tema tekitatud jätmete hulgaga. Ei saa küll välistada, et suurt kasumit teenivad ettevõtjad tekitavad eriti palju jäätmeid, kui sama kehtib ka vastupidise oletuse kohta. Võimalik, et ressursse säästev käitumine ongi suure kasumi aluseks.

66. Kasumlikkus ei saa ka sotsiaalsest vaatepunktist õigustada suuremaid tasusid. „Saastaja maksab” põhimõtte eesmärk on see, et

kõik ühiskonnakihid üritaksid oma käitumisega keskkonda võimalikult vähe kahjustada. Seetõttu oleks selle põhimõttega vastuolus, kui teatavad grupid oleks suurema abivajaduse või väiksema suutlikkuse tõttu vahetult vabastatud nende kulude kandmisest, mis on seotud nende tekitatud keskkonnasaastusega. See ei välista, et neid kulusid võetakse arvesse vastavate sotsiaalabimeetmete määramisel, kuna keskkonnasaastus on elukorralduse vältimatu osa. Sellega säiliks nimelt „saastaja maksab” põhimõtte motivatsioonifunktsioon.

67. Seega tuleb tõdeda, et kasumlikkus on ilmselt sobimatu kriteerium „saastaja maksab” põhimõtte rakendamiseks.

6. Muud esitatud kriteeriumid

68. Kaebuse esitanud hotellindustevõtjad nõudsid põhikohtuasjas, et arvesse tuleb võtta ka tubade täituvust, toitlustusteenuse osutamist, hotellipidajate tegevuse hooajalist iseloomu ning teenuste pakkumiseks kasutatavaid pindasid, mida seega ei kasutata majutuseks.

69. Võimalik, et need kriteeriumid aitavad teha järeldusi oodatava jäätmete hulga kohta ega oleks seega ilmselt sobimatud „saastaja maksab” põhimõtte rakendamiseks. Samas ei ole ka ilmselt vale loobuda nendest kriteeriumidest. Seega ei pea neid tasude suuruse määramisel tingimata arvesse võtma.

## V. Ettepanek

70. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 2006/12/EÜ artiklis 15 sätestatud „saastaja maksab” põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik kord, mis kohustab üksikisikut kandma ebarproportsionaalselt suuri jäätmete kõrvaldamise kulusid, kuna sellisel korral puudub mõistlik seos jäätmete tekitamisega.