Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 16. januar 2020 [1]

Sag C-15/19

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – miljø – affald – direktiv 1999/31 – deponeringsanlæg – omkostninger ved deponering af affald – bestående deponeringsanlæg – tidsmæssig anvendelse af direktivet – ændring af de oprindeligt aftalte bortskaffelsesgebyrer – forbud mod tilbagevirkende kraft – retssikkerhed – berettigede forventninger – forholdsmæssighed«

I. Indledning

1. I henhold til affaldslovgivningen skal den oprindelige affaldsindehaver i princippet bære omkostningerne ved affaldshåndteringen. Følger det imidlertid heraf, at operatøren af et deponeringsanlæg efterfølgende kan opkræve yderligere gebyrer af en virksomhed, der tidligere har afleveret affald til deponering, når omkostningerne til driften af deponeringsanlægget forøges på grund af vedtagelsen af deponeringsdirektivet [2]?

2. Dette spørgsmål er opstået i den foreliggende sag, da deponeringsdirektivet, som blev vedtaget i 1999, fastsatte en efterbehandlingsperiode på mindst 30 år efter nedlukning af et deponeringsanlæg, mens der i national ret for de pågældende deponeringsanlæg tidligere kun var fastsat en efterbehandlingsperiode i 10 år.

3. Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal de relevante bestemmelser i deponeringsdirektivet drøftes i lyset af forbuddet mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Rådets direktiv 1999/31/EF af 26.4.1999 om deponering af affald (EFT 1999, L 182, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv 2011/97/EU af 5.12.2011 om ændring af direktiv 1999/31/EF for så vidt angår specifikke kriterier for oplagring af metallisk kviksølv, der betragtes som affald (EUT 2011, L 328, s. 49).

II. Reltsforskrifter

A. EU-retlige regler

1. Deponeringsdirektivet

4. 25. og 26. betragtning til deponeringsdirektivet præciserer den tidsmæssige anvendelse af direktivet:

»(25) [D]eponeringsanlæg, der er nedlukket inden datoen for dette direktivs gennemførelse, er ikke omfattet af dets bestemmelser om nedlukningsproceduren.

(26) [D]er bør gives regler for vilkårene for den fremtidige drift af bestående deponeringsanlæg med henblik på inden for en nærmere fastsat frist at træffe de nødvendige foranstaltninger for deres tilpasning til dette direktiv på grundlag af en overgangsplan for anlægget.«

5. Omkostningerne til efterbehandling er omtalt i 29. betragtning til deponeringsdirektivet:

»[D]er skal træffes foranstaltninger, som sikrer, at den opkrævede betaling for affaldsbortskaffelse ved deponering dækker alle udgifter til etablering og drift af deponeringsanlægget, inklusive så vidt muligt den økonomiske sikkerhedsstillelse eller tilsvarende, som operatøren skal frembringe, og de anslåede omkostninger i forbindelse med nedlukningen og den nødvendige efterbehandling.«

6. Vedrørende godkendelse af deponeringsanlægget bestemmes i deponeringsdirektivets artikel 8, litra a):

»[Den kompetente myndighed […] godkender [kun] et deponeringsanlæg, hvis den har vished for:

[…]

iv) at ansøgeren på grundlag af nærmere bestemmelser, der fastsættes af medlemsstaterne, inden deponeringen påbegyndes, har truffet eller vil træffe passende forholdsregler i form af sikkerhedsstillelse eller tilsvarende med henblik på at sikre, at de forpligtelser (herunder foranstaltninger til efterbehandling), som følger af den i henhold til direktivet udstedte godkendelse, opfyldes, og at nedlukningsprocedurerne i artikel 13 følges. Denne sikkerhed eller tilsvarende tilbageholdes, så længe anlægget er genstand for vedligeholdelse og efterbehandling i overensstemmelse med artikel 13, litra d) […]«

7. Deponeringsdirektivets artikel 10 omhandler omkostningerne ved affaldsdeponering:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at alle omkostninger ved etablering og drift af et deponeringsanlæg, herunder så vidt muligt omkostningerne i forbindelse med sikkerhedsstillelse eller tilsvarende som omhandlet i artikel 8, litra a), nr. iv), og de anslåede omkostninger ved deponeringsanlæggets nedlukning samt efterbehandling i en periode på mindst 30 år er dækket af den betaling, operatøren forlanger for deponering af en hvilken som helst type affald på anlægget […]«

8. Procedurerne for nedlukning og efterbehandling er omhandlet i deponeringsdirektivets artikel 13:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at følgende, hvor det er relevant, finder sted i overensstemmelse med godkendelsesbetingelserne:

a) […]

b) et deponeringsanlæg eller en del deraf kan kun betragtes som endeligt nedlukket, når den kompetente myndighed har udført en afsluttende inspektion på stedet og har vurderet alle operatørens beretninger og meddelt operatøren sin godkendelse af nedlukningen. Dette begrænser på ingen måde operatørens ansvar i henhold til godkendelsesbetingelserne

c) når deponeringsanlægget er endeligt nedlukket, er operatøren ansvarlig for vedligeholdelse, overvågning og kontrol i efterbehandlingsfasen, så længe den kompetente myndighed kræver det under hensyntagen til, hvor længe deponeringsanlægget kan udgøre en fare.

Operatøren underretter den kompetente myndighed om enhver betydelig negativ virkning på miljøet, der afsløres gennem kontrolprocedurerne, og efterkommer vedkommende myndigheds afgørelse vedrørende arten af og tidspunktet for de udbedrende foranstaltninger, der skal træffes.

d) [S]å længe den kompetente myndighed mener, at deponeringsanlægget må formodes at kunne medføre en fare for miljøet og med forbehold af fællesskabsregler og national lovgivning med hensyn til affaldsindehaverens ansvar, er deponeringsanlæggets operatør ansvarlig for overvågning og analyse af gas og perkolat fra deponeringsanlægget og af grundvandsforholdene i nærheden af anlægget i overensstemmelse med bilag III.«

9. Anvendelsen af deponeringsdirektivet på bestående deponeringsanlæg er omhandlet i deponeringsdirektivets artikel 14:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse, kun fortsætter driften, hvis nedennævnte skridt gennemføres snarest muligt og senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1:

a) [S]enest et år efter [den 16. juli 2001] skal operatøren af et deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter de i artikel 8 nævnte forhold samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1.

b) [E]fter at have fået overgangsplanen forelagt træffer de kompetente myndigheder på grundlag af overgangsplanen og bestemmelserne i dette direktiv endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift i overensstemmelse med artikel 8, nedlukkes snarest muligt i overensstemmelse med artikel 7, litra g), og artikel 13.

c) [P]å grundlag af den godkendte overgangsplan giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen. Alle bestående deponeringsanlæg skal overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, senest otte år efter [den 16. juli 2001].«

2. Affaldsdirektivet

10. Da den omtvistede voldgiftskendelse blev afsagt, var de grundlæggende bestemmelser i de EU-retlige bestemmelser om affald fastsat i affaldsdirektivet fra 2008[3], idet der dog allerede også fandtes tilsvarende bestemmelser i ældre affattelser af dette direktiv[4].

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

4 – Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 39) i de forskellige affattelser og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9).

11. Artikel 13 i det nugældende affaldsdirektiv indeholder den tidligere i artikel 4 fastsatte grundlæggende beskyttelsespligt i forbindelse med affaldshåndteringen:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades […]«

12. Affaldsdirektivets artikel 14, stk. 1, indeholder princippet om, at forureneren betaler, som tidligere var fastsat i artikel 11 og siden i artikel 15:

»I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere.«

B. Det italienske lovdekret nr. 36/2003

13. Artikel 15, stk. 1, i Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti[5] (lovdekret af 13.1.2003, nr. 36, Gennemførelse af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald) fastsætter gebyrerne for deponeringen:

»Betaling for affaldsbortskaffelse ved deponering skal dække alle omkostninger ved etablering og drift af deponeringsanlægget, inklusive omkostningerne i forbindelse med den økonomiske sikkerhedsstillelse og de anslåede omkostninger ved nedlukning og efterbehandling i en periode svarende til den i artikel 10, stk. 1, litra i), anførte.«

14. Lovdekretets artikel 17, stk. 3, indeholder en frist for tilpasning af bestående deponeringsanlæg til de nye krav:

»Senest seks måneder efter ikrafttrædelsen af dette dekret indgiver indehaveren af den i stk. 1 nævnte godkendelse, eller deponeringsanlæggets operatør med den førstnævntes fuldmagt, en overgangsplan for tilpasning af anlægget til bestemmelserne i dette dekret, herunder de i artikel 14 omhandlede økonomiske sikkerhedsstillelser, til den kompetente myndighed.«

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

15. Azienda Municipale Ambiente spa (herefter »AMA«), som er en virksomhed i Rom, og Consorzio Laziale Rifiuti (herefter »Consorzio«), som er operatør af affaldsdeponeringsanlægget Malagrotta, indgik den 26. januar 1996 en kontrakt om en offentlig »tjenesteydelseskontrakt« om affaldsbortskaffelse. I forbindelse med denne kontrakt blev der lagt en efterbehandlingsperiode på 10 år efter nedlukningen af deponeringsanlægget til grund.

16. Efter at deponeringsdirektivet og lovdekret nr. 36/2003 havde forlænget efterbehandlingsperioden for deponeringsanlægget Malagrotta til mindst 30 år, blev de fremtidige affaldsgebyrer tilpasset den længere efterbehandlingsperiode.

17. Desuden blev AMA ved voldgiftskendelse af 8. februar 2012 pålagt at godtgøre Consorzio yderligere omkostninger på over 76 mio. EUR for tiden før tilpasningen af gebyrerne på grund af den længere efterbehandlingsperiode.

5 – GURI nr. 59 af 12.3.2003, almindeligt tillæg nr. 40.

18. Voldgiftskendelsen blev opretholdt af Corte d'Appello di Roma (appeldomstolen i Rom, Italien). AMA har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne dom ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstolen, Italien).

19. AMA har gjort gældende, at appeldomstolen har fortolket bestemmelserne til gennemførelse af deponeringsdirektivet således, at forlængelsen af efterbehandlingsperioden og de herved tilknyttede omkostninger også omfatter affald, der allerede er indleveret til deponeringsanlægget. Anvendelsen af artikel 15 og 17 i lovdekret nr. 36/2003 også på bestående deponeringsanlæg er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft og rimelighedsprincippet. AMA har i årenes løb allerede betalt beløb til Consorzio, som markant overstiger de af Consorzio påberåbte højere omkostninger. Ved en stadfæstelse af dommen vil der være en risiko for, at virksomhedens finansielle stabilitet bringes i fare.

20. Kassationsdomstolen har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er den af appeldomstolen anlagte fortolkning, hvorefter artikel 15 og 17 i lovdekret nr. 36/2003, der har gennemført artikel 10 og 14 i direktiv 1999/31/EF i den nationale retsorden, finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, med den virkning, at bestående deponeringsanlæg, som allerede er godkendt, ubetinget omfattes af de herved pålagte forpligtelser, og navnlig den del, hvor efterbehandlingsperioden forlænges fra 10 til 30 år, forenelig med de nævnte [EU-retlige] bestemmelser?

2) Er [navnlig] den af appeldomstolen anlagte fortolkning, hvorefter artikel 15 og 17 i lovdekret nr. 36/2003 finder anvendelse på bestående deponeringsanlæg, der allerede er godkendt, selv om artikel 17 som et led i indførelsen af de herved pålagte forpligtelser, herunder på de nævnte anlæg, begrænser gennemførelsesforanstaltningerne til fastsættelsen af en overgangsperiode og slet ikke indeholder foranstaltninger til at dæmpe forlængelsens finansielle virkning på »indehaveren«, forenelig med [deponeringsdirektivets] artikel 10 og 14 […], ifølge hvilke medlemsstaterne træffer »foranstaltninger til at sikre, at alle omkostninger ved etablering og drift af et deponeringsanlæg, herunder så vidt muligt omkostningerne i forbindelse med sikkerhedsstillelse eller tilsvarende som omhandlet i artikel 8, litra a), nr. iv), og de anslåede omkostninger ved deponeringsanlæggets nedlukning samt efterbehandling i en periode på mindst 30 år er dækket af den betaling, operatøren forlanger for deponering af en hvilken som helst type affald på anlægget« og »foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse […] fortsætter driften«, […] i forhold til deres præceptive karakter?

3) Er den af appeldomstolen anlagte fortolkning, hvorefter ovennævnte artikel 15 og 17 i lovdekret nr. 36/2003 finder anvendelse på bestående deponeringsanlæg, der allerede er godkendt, herunder hvad angår de finansielle byrder, der følger af de herved pålagte forpligtelser, og navnlig som følge af efterbehandlingsperiodens forlængelse fra 10 til 30 år, idet denne byrde belaster »indehaveren«, og således at ændring in peius af de takster, som indehaveren modtager i henhold til kontrakterne om regulering af affaldsbortskaffelse, lovliggøres, forenelig med [deponeringsdirektivets] artikel 10 og 14 […]?

4) Er den af appeldomstolen anlagte fortolkning, hvorefter ovennævnte artikel 15 og 17 i lovdekret nr. 36/2003 finder anvendelse på bestående deponeringsanlæg, der allerede er godkendt, herunder hvad angår de finansielle byrder, der følger af de herved pålagte forpligtelser, og navnlig som følge af efterbehandlingsperiodens forlængelse fra 10 til 30 år, idet ikke kun affald, som indleveres fra og med datoen for ikrafttrædelsen af gennemførelsesforanstaltningerne, men også tidligere indleveret affald, skal tages i betragtning ved fastsættelsen af disse byrder, forenelig med [direktivets] artikel 10 og 14[…]?«

21. Azienda Municipale Ambiente, Consorzio Laziale Rifiuti og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Dog deltog alene AMA og Kommissionen i retsmødet den 27. november 2019.

IV. Retlig bedømmelse

22. Før drøftelsen af kassationsdomstolens spørgsmål, vil jeg kort overveje, om de kan antages til realitetsbehandling.

A. Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

23. Consorzio er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises, da spørgsmålene er irrelevante for afgørelsen af hovedsagen. Navnlig var disse spørgsmål ikke genstand for appelsagen, og de kan derfor heller ikke gøres til genstand for sagen for kassationsdomstolen.

24. Det er korrekt, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er relevante for afgørelsen af hovedsagen.

25. Det følger af fast retspraksis, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om fællesskabsrettens fortolkning, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf. Domstolen kan kun afslå at tage stilling til en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [6].

26. Det tilkommer derfor ikke Domstolen at prøve, om de præjudicielle spørgsmål i henhold til de italienske processuelle bestemmelser er relevante for afgørelsen i hovedsagen.

27. Fra et EU-retligt perspektiv er det derimod åbenbart, at spørgsmålene er relevante: Det krav, som er tilkendt Consorzio, er baseret på, at i det mindste voldgiftsretten lagde til grund, at AMA's ansvar for efterbehandlingen på deponeringsanlægget Malagrotta i medfør af deponeringsdirektivet er udvidet fra 10 til 30 år.

28. Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

B. Kassationsdomstolens spørgsmål

29. Kassationsdomstolen ønsker oplyst, om deponeringsdirektivets artikel 10 og 14 er til hinder for en fortolkning af de tilsvarende italienske bestemmelser til gennemførelse af direktivet, hvorefter deponeringsanlæggets operatør for udvidelsen af efterbehandlingsperioden på deponeringsanlægget fra 10 til 30 år efterfølgende kan kræve yderligere gebyrer af de affaldsindehavere, som tidligere har afleveret affald.

30. Denne ret tvivler navnlig på, at anvendelsen af en længere efterbehandlingspligt er forenelig med forbuddet mod tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet, og har derfor forelagt fire spørgsmål for Domstolen.

6 – Dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 67).

31. Med det første spørgsmål skal det afklares, om bestående deponeringsanlæg, som allerede er godkendt, ubetinget er underlagt de pligter, som er pålagt i medfør af deponeringsdirektivets artikel 10 og 14, og navnlig for så vidt som efterbehandlingsperioden forlænges fra 10 til 30 år. Det fjerde spørgsmål om, hvorvidt den forlængede efterbehandlingsperiode også finder anvendelse på affald, der er afleveret, før gennemførelsesbestemmelserne er trådt i kraft, går i samme retning. Jeg vil først undersøge disse to spørgsmål, for så vidt som de vedrører operatøren af et deponeringsanlæg.

32. For så vidt som det fjerde spørgsmål derimod vedrører affaldsindehaveren, vil jeg drøfte spørgsmålet sammen med det andet og det tredje spørgsmål med henblik på at afklare, om deponeringsdirektivet kræver efterfølgende opkrævning af yderligere gebyrer for deponering af affald. Det andet spørgsmål drejer sig nemlig om, hvorvidt Italien var forpligtet til at fastsætte bestemmelser om begrænsning af yderligere gebyrkrav over for tidligere affaldsindehavere. Genstanden for det tredje spørgsmål er virkningen af gennemførelsen af deponeringsdirektivets artikel 10 og 14 på bestående aftaler mellem operatøren af deponeringsanlægget og tidligere affaldsindehavere.

1. Anvendelsen af efterbehandlingspligten på bestående deponeringsanlæg og allerede afleveret affald

33. Det første og det fjerde spørgsmål omhandler anvendelsen af efterbehandlingspligten på deponeringsanlæg, der allerede blev benyttet på det tidspunkt, hvorfra deponeringsdirektivet blev anvendt.

a) Efterbehandlingspligten for bestående deponeringsanlæg

34. Anvendelsen af deponeringsdirektivet på bestående deponeringsanlæg er omhandlet i artikel 14. I henhold til denne bestemmelse træffer medlemsstaterne foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse (den 16.7.2001), kun fortsætter driften, hvis visse skridt gennemføres efter senest otte år (indtil den 16.7.2009).

35. Deponeringsdirektivets artikel 14, litra b), giver medlemsstaterne to måder, hvorpå de kan opfylde deres forpligtelser med hensyn til disse bestående deponeringsanlæg. Enten godkender de den fortsatte drift under overholdelse af deponeringsdirektivet, eller også vedtager de de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som ikke har godkendelse til fortsat drift, nedlukkes så hurtigt som muligt i henhold til artikel 7, litra g), og artikel 13[7].

36. Såfremt – som det lader til at være tilfældet i den foreliggende sag[8] – driften er godkendt ud over den 16. juli 2009, skal et bestående deponeringsanlæg i medfør af deponeringsdirektivets artikel 14, litra c), senest ved udløbet af overgangsperioden overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1. Sidstnævnte vedrører deponeringsanlæggets beliggenhed og er derfor ikke relevant i nærværende sag.

37. Derimod finder efterbehandlingspligterne i medfør af deponeringsdirektivets artikel 13, litra c), senest efter udløbet af overgangsperioden fuldt ud anvendelse. Operatøren skal gennemføre efterbehandlingen, så længe den kompetente myndighed kræver det under hensyntagen til, hvor længe deponeringsanlægget kan udgøre en fare. Operatøren skal i medfør af artikel 8, litra a), nr. iv), stille sikkerhed for omkostningerne, indtil efterbehandlingen er afsluttet.

7 – Dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Bulgarien (C-145/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:502, præmis 30), af 25.2.2016, Kommissionen mod Spanien (C-454/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:117, præmis 59), af 28.11.2018, Kommissionen mod Slovenien (C-506/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:959, præmis 45), og af 21.3.2019, Kommissionen mod Italien (C-498/17, EU:C:2019:243, præmis 27).

8 – Som fastslået i dom af 15.10.2014, Kommissionen mod Italien (C-323/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2290, præmis 13).

38. Operatørens efterbehandlingspligt ville dog også bestå, hvis deponeringsanlægget ikke havde fortsat driften, men blev nedlukket før udløbet af overgangsperioden. Deponeringsdirektivets artikel 14, litra b), henviser således også i dette tilfælde til artikel 13.

39. Dermed følger det allerede af den udtrykkelige ordlyd af deponeringsdirektivet, at operatøren af deponeringsanlæg, der var i drift ved udløbet af overgangsperioden den 16. juli 2001, er forpligtet til efterbehandling, indtil deponeringsanlægget ikke længere kan udgøre en fare. Kun de deponeringsanlæg, som allerede er nedlukket på dette tidspunkt, er ikke berørt heraf, som det præciseres i 25. betragtning.

b) Udvidelse af efterbehandlingspligten til historisk affald

40. Efterbehandlingspligten sondrer ikke udtrykkeligt mellem affald, efter om det er blevet afleveret og deponeret før eller efter udløbet af gennemførelsesfristen. Som det antydes i det fjerde spørgsmål, kunne det spørgsmål rejses, om denne pligt i lyset af forbuddet mod tilbagevirkende kraft og retssikkerheden udelukkende omfatter affald, der afleveres og deponeres senere.

41. Som Consorzio med deponeringsanlægget Malagrotta som eksempel har redegjort for, kan en sådan sondring i praksis dog kun meget vanskeligt gennemføres, da historisk og nyt affald blandes i deponeringsanlægget og samlet danner grundlag for de risici, som skal afhjælpes med efterbehandlingen. Efterbehandlingen skal følgelig i almindelighed gælde for hele deponeringsanlægget.

42. Man kan alene forestille sig, at klart afgrænsede deponeringsanlægsafsnit, som ved udløbet af gennemførelsesfristen ikke længere er i drift og ikke kan indgå i en vekselvirkning med de afsnit, der fortsat er drift, undtages fra efterbehandlingspligten i deponeringsdirektivet.

43. For sådanne afsnit ville der imidlertid som hovedregel i det mindste gælde de krav, der er fastsat i de forskellige affattelser af affaldsdirektivet, der har været anvendt siden 1977. Derfor ville medlemsstaterne skulle sikre, at hverken menneskers sundhed bringes i fare, eller at miljøet skades [9], og princippet om, at forureneren betaler, ville også skulle tages i betragtning [10]. Dog råder medlemsstaterne over et betydeligt råderum for, hvordan de vil organisere den nødvendige efterbehandling og fordelingen af omkostningerne [11].

44. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder ikke oplysninger om, at sådanne afsnit med historisk affald er berørt i hovedsagen. Consorzio har tværtimod anført, at de forskellige afsnit er tæt indbyrdes forbundne. Domstolen skal derfor ikke tage stilling til betingelserne for, at visse ældre afsnit i et bestående deponeringsanlæg ikke længere er undergivet deponeringsdirektivet, og kan med henblik på den videre drøftelse lægge til grund, at der er tale om efterbehandling på et deponeringsanlæg, som var i drift ved udløbet af fristen for gennemførelse af deponeringsdirektivet.

c) Forbuddet mod tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet

45. AMA og kassationsdomstolen tvivler imidlertid navnlig på, at anvendelsen af efterbehandlingspligten er forenelig med forbuddet mod tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

9 – Jf. ovenfor, punkt 11.

10 – Jf. ovenfor, punkt 12.

11 – Jf. i denne retning dom af 16.7.2009, Futura Immobiliare m.fl. (C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 47 ff.).

46. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet udgør en del af Unionens retsorden. De skal derfor overholdes af EU-institutionerne, men også af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, EU-lovgivningen tillægger dem [12].

47. De materielle EU-retlige regler skal for at sikre overholdelsen af disse principper fortolkes således, at de kun omfatter afsluttede forhold forud for ikrafttrædelsen (»situations acquises«), såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen [13]. Retssikkerhedsprincippet er som udgangspunkt til hinder for, at en EU-retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før dens offentliggørelse. Rent undtagelsesvis kan dette dog tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt [14].

48. Imidlertid finder en ny regel principielt øjeblikkelig anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende [15]. Anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må ikke udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået tidligere [16].

49. Efterbehandlingspligten for deponeringsanlæg, der ved udløbet af fristen for gennemførelse af deponeringsdirektivet stadig var i drift, er et sådant tilfælde, hvor den nye forskrift finder anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende.

50. Denne forpligtelse er heller ikke i strid med proportionalitetsprincippet. Overvågningen af risiciene ved et nedlukket deponeringsanlæg er i overensstemmelse med målet om et højt beskyttelsesniveau, som er fastsat i artikel 3, stk. 3, TEU, chartrets artikel 37 og artikel 191, stk. 2, TEUF. Efterbehandlingspligten er egnet til at fremme dette mål, og der ses ikke at findes et mindre indgribende middel.

51. Endelig er det ligeledes rimeligt at pålægge operatøren af deponeringsanlægget denne forpligtelse. Denne operatør oppebærer indtægter med driften af deponeringsanlægget og har som regel det bedste kendskab til dette anlæg. Hertil kommer, at efterbehandlingspligten ikke som en overraskelse blev indført med deponeringsdirektivet, men fremgik allerede af de forskellige affattelser af affaldsdirektivet, der har været anvendt siden 1977.

d) Foreløbig konklusion

52. Dermed skal det første og det fjerde spørgsmål, for så vidt som de vedrører operatøren af deponeringsanlægget, besvares med, at operatøren af et deponeringsanlæg, der ved udløbet af fristen for gennemførelse af deponeringsdirektivet blev benyttet, i medfør af direktivets artikel 10, 13 og 14 skal forpligtes til at sikre efterbehandling i mindst 30 år efter nedlukning af deponeringsanlægget. Som hovedregel kan der herved ikke sondres mellem affald, som er blevet deponeret efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet, og affald, der er blevet deponeret før dette tidspunkt.

12 – Dom af 3.12.1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, præmis 26), af 26.4.2005, »Goed Wonen« (C-376/02, EU:C:2005:251, præmis 32), af 10.9.2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 43), og af 10.12.2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, præmis 30).

13 – Dom af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80-217/80, EU:C:1981:270, præmis 9), af 10.2.1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, præmis 13), af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 49), af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 50), og af 14.3.2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, præmis 30).

14 – Dom af 25.1.1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, præmis 20), af 13.11.1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 45), af 28.11.2006, Parlament mod Rådet (C-413/04, EU:C:2006:741, præmis 75), og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (fangstrater for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 106).

15 – Dom af 5.12.1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, præmis 8), af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 49), og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 49).

16 – Dom af 16.5.1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, præmis 21), af 29.1.2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 55), og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 49).

2. Omkostningerne til efterbehandling

53. Efterbehandlingspligten for operatøren af et deponeringsanlæg skal holdes adskilt fra ansvaret for omkostningerne til efterbehandling, som kassationsdomstolen har nævnt i det andet og det tredje spørgsmål og i det fjerde spørgsmål, for så vidt som de vedrører affaldsindehaverens situation. Disse omkostninger skal principielt i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, væltes over på den affaldsindehaver, der har afleveret affaldet til deponering i deponeringsanlægget. Denne omkostningsfordeling har grundlag i deponeringsdirektivets artikel 10 [herom under a)], omend det er tvivlsomt, om den også gælder for affald, der er afleveret før udløbet af fristen for gennemførelse af deponeringsdirektivet [herom under b)].

a) Indholdet i deponeringsdirektivets artikel 10

54. Som det fremgår af 29. betragtning til deponeringsdirektivet skal medlemsstaterne efter direktivets artikel 10 træffe foranstaltninger, som sikrer, at den opkrævede betaling for affaldsbortskaffelse ved deponering dækker alle udgifter til etablering og drift af deponeringsanlægget [17].

55. Dette krav er udtryk for princippet om, at forureneren betaler. Dette betyder, som Domstolen allerede har fastslået i forbindelse med forskellige affattelser af affaldsdirektivet [18], at omkostningerne ved bortskaffelsen af affald skal afholdes af affaldsindehaverne [19]. Princippet om, at forureneren betaler, omfattes af formålet med deponeringsdirektivet, som ifølge dette direktivs artikel 1, stk. 1, tilsigter at opfylde kravene i affaldsdirektivet, særligt artikel 4, som bl.a. pålægger medlemsstaterne at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til fremme af forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen [20].

56. De i deponeringsdirektivets artikel 10 nævnte omkostninger omfatter udtrykkeligt de anslåede omkostninger ved deponeringsanlæggets nedlukning samt efterbehandling i en periode på mindst 30 år.

57. Denne regel skulle i henhold til deponeringsdirektivets artikel 14, litra c), anvendes på bestående deponeringsanlæg, der fortsat var i drift, senest ved udløbet af overgangsperioden, da kravene i direktivet fra dette tidspunkt gjaldt for disse deponeringsanlæg. Senest fra dette tidspunkt skulle betaling for affaldsbortskaffelse i bestående deponeringsanlæg dermed omfatte efterbehandlingen.

b) Den efterfølgende forhøjelse af bortskaffelsesgebyrer

58. Med konklusionen vedrørende efterbehandlingspligten og gebyrernes størrelse fra tidspunktet for anvendelsen af deponeringsdirektivets artikel 10 på bestående deponeringsanlæg er der imidlertid endnu ikke taget stilling til, om gebyrerne for tidligere perioder efterfølgende kan forhøjes på grund af omkostningerne til en længere efterbehandlingsperiode.

59. Deponeringsdirektivets artikel 10 og 14 indeholder ikke en udtrykkelig bestemmelse herom. Tværtimod: Artikel 14, litra c), kræver kun, at deponeringsanlæg, som forsætter driften, skal overholde kravene i direktivet senest ved udløbet af overgangsperioden.

17 – Dom af 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, præmis 35).

18 – Dom af 7.9.2004, Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, præmis 57), om Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT 1991, L 78, s. 32), af 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 71), om direktiv 75/442, som ændret ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 (EFT 1996, L 135, s. 32), og af 16.7.2009, Futura Immobiliare m.fl. (C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 44 og 45), om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9), og af 30.3.2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, præmis 24), om affaldsdirektivet.

19 – Dom af 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, præmis 36).

20 – Dom af 25.2.2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, præmis 36), om direktiv 75/442, som ændret ved beslutning 96/350.

60. Såfremt et bestående deponeringsanlæg ikke fortsætter driften, men nedlukkes, henviser deponeringsdirektivets artikel 14, litra b), kun til artikel 7, litra g), og artikel 13, men ikke til artikel 10. Det kan imidlertid ikke hævdes, at den i henhold til artikel 13, litra c), nødvendige efterbehandling ved disse deponeringsanlæg i princippet kan afsluttes tidligere end ved de deponeringsanlæg der fortsætter driften. Det er muligt, at de kompetente myndigheder endog vil komme til det resultat, at deponeringsanlægget vil udgøre en fare i længere tid end 30 år, således at efterbehandlingsperioden efter artikel 13, litra c), varer længere.

61. Dermed fastsætter bestemmelserne i deponeringsdirektivet – i modsætning til Kommissionens opfattelse – *ikke* udtrykkeligt, at affaldsindehavere, der tidligere har afleveret affald på et deponeringsanlæg mod en betaling, som ikke er tilstrækkelig til at dække de anslåede efterbehandlingsomkostninger i mindst 30 år, efterfølgende skal pålægges yderligere betaling for at dække den manglende finansiering.

62. Ikke desto mindre taler princippet om, at forureneren betaler, for, at sådanne affaldsindehavere også skal pålægges disse yderligere omkostninger. Deponeringsdirektivet nævnet ganske vist ikke udtrykkeligt dette princip i sammenhæng med artikel 10, men det er i medfør af artikel 191, stk. 2, TEUF et grundlæggende princip i de EU-retlige bestemmelser på miljøområdet, og det skal derfor tages i betragtning ved fortolkningen af disse bestemmelser.

63. Desuden var det før vedtagelsen af deponeringsdirektivet fastsat i de forskellige affattelser af affaldsdirektivet, at affaldsindehavere, der overgiver deres affald til virksomheder, som forestår bortskaffelse af affald, i medfør af princippet om, at forureneren betaler, bærer omkostningerne til bortskaffelse af affaldet [21].

64. Såfremt Italien havde gennemført disse bestemmelser korrekt og samtidigt truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskers sundhed udsættes for fare, eller uden at miljøet skades (artikel 4 i den tidligere gældende affattelse af affaldsdirektivet), ville gebyrerne for affaldsbortskaffelse allerede tidligere have været tilstrækkelige til at dække omkostningerne til efterbehandling.

65. Gebyrer, der forhøjes efterfølgende, ville derimod kun gennemføre princippet om, at forureneren betaler, i betydeligt mindre omfang. Disse gebyrer ville ganske vist være i overensstemmelse med princippet om, at affaldsindehaverne i deres egenskab af forurenere er ansvarlige. Uden deres adfærd ville affaldet i sidste ende ikke være opstået. Den styringsfunktion, der er tillagt princippet om, at forureneren betaler, ville dermed ikke længere blive opnået, idet affaldsindehaverne ikke længere efterfølgende ville kunne tilpasse deres adfærd til de reelle omkostninger til affaldsbortskaffelse.

66. Afgørende er dog princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Som allerede redegjort for kræver disse principper, at bestemmelserne i den materielle EU-ret skal fortolkes således, at de kun omfatter afsluttede forhold, som er etableret forud for ikrafttrædelsen (»situations acquises«), såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning *klart* fremgår, at dette har været meningen [22].

67. En forpligtelse for affaldsindehavere til efterfølgende at betale yderligere omkostninger til affaldsbortskaffelse ville være uforenelig med disse krav.

68. For det første fremgår det således ikke tilstrækkeligt klart af ordlyden, formål og opbygningen af deponeringsdirektivet, navnlig artikel 10 og 14, at omkostningsordningen kan have tilbagevirkende kraft.

21 – Jf. ovenfor, punkt 12.

22 – Jf. ovenfor, punkt 46 og 47.

69. Samtidig er for det andet forholdet afsluttet for en affaldsindehaver, der afleverer affald på et deponeringsanlæg og betaler de herfor krævede gebyrer. Den pågældendes situation svarer i forhold til disse gebyrer til situationen for en tolddebitor, hvis toldskyld er opstået, før en ny materiel bestemmelses ikrafttræden [23], og situationen for en støttemodtager, som har modtaget støtten, før en ny støtteordnings ikrafttræden [24].

70. Dette udelukker naturligvis ikke, at kontrakten mellem Consorzio og AMA fastlægger fordelingen af omkostningerne på en anden måde. Det er således tænkeligt, at der er taget højde for efterfølgende krav fra operatøren for det tilfælde, at der opstår yderligere omkostninger. Det ville heller ikke være overraskende, hvis Consorzio alene driver deponeringsanlægget for AMA, og AMA dermed indirekte forbliver i besiddelse af affaldet. I disse tilfælde drejer det sig imidlertid ikke om anvendelsen af deponeringsdirektivets artikel 10, men alene om fortolkningen af den kontrakt, som disse to parter har indgået, og som ikke er omfattet af Domstolens kompetence. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder i øvrigt ikke nogen indikationer for en sådan situation.

71. I forbindelse med de faktiske omstændigheder, der i det foreliggende tilfælde skal lægges til grund, skal det derimod medgives, at operatøren af et bestående deponeringsanlæg, der fortsætter driften, med denne fortolkning af deponeringsdirektivets artikel 10 og 14 muligvis ikke vil være i stand til at dække omkostningerne til efterbehandling med de modtagne gebyrer for affaldsbortskaffelse. Dette må navnlig frygtes, når den berørte medlemsstat har gennemført affaldsdirektivet på en utilstrækkelig måde, således at efterbehandlingen oprindeligt ikke blev taget tilstrækkeligt i betragtning ved beregningen af omkostningerne til affaldsbortskaffelse.

72. AMA har ganske vist anført, at den forhøjelse af gebyrerne for fremtidige affaldsleveringer, der blev foretaget efter gennemførelsen af deponeringsdirektivet, allerede er tilstrækkelig til at finansiere den længere efterbehandlingsperiode. Imidlertid synes i hvert fald de nationale retter at være af den opfattelse, at disse yderligere indtægter ikke er tilstrækkelige. Det kan heller ikke udelukkes, at markedet for deponeringsanlæg eller den resterende driftstid ikke gør det muligt at opnå tilstrækkelige indtægter ved en forhøjelse af gebyrerne.

73. Operatøren af deponeringsanlægget vil sammen med medlemsstaten være i det mindste medansvarlig for en sådan manglende finansiering, eftersom denne operatør på grund af sit kendskab til deponeringsanlægget bør være den bedste til at bedømme omfanget af den nødvendige efterbehandling. Såfremt den pågældende med rette må gå ud fra, at en efterbehandlingsperiode på blot 10 år er tilstrækkelig på grund af deponeringsanlæggets tilstand, bør yderligere efterbehandling kun medføre begrænsede omkostninger. Såfremt deponeringsanlæggets tilstand derimod efter 10 år stadig kræver en stor efterbehandlingsindsats, har operatøren af deponeringsanlægget ikke udvist tilstrækkelig omhu ved fastlæggelsen af efterbehandlingsperiodens varighed.

c) Foreløbig konklusion

74. Det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål skal, for så vidt som de vedrører affaldsindehaverens situation, besvares således, at deponeringsdirektivets artikel 10 og 14, i lyset af forbuddet mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ikke begrunder, at tidligere affaldsindehavere, der har afleveret affald på et deponeringsanlæg og betalt de herfor krævede gebyrer, afkræves yderligere gebyrer, når varigheden af efterbehandlingsperioden for deponeringsanlægget senere forlænges, og denne yderligere omkostningsfaktor ikke blev taget i betragtning i det oprindelige gebyr.

23 – Jf. dom af 7.9.1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, præmis 12-14), af 14.11.2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, præmis 28-30), og af 23.2.2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, præmis 42).

24 – Jf. dom af 24.9.2002, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen (C-74/00 P og C-75/00 P, EU:C:2002:524, præmis 117).

V. Forslag til afgørelse

75. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare den præjudicielle anmodning således:

»1) Operatøren af et deponeringsanlæg, der ved udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald blev benyttet, skal i medfør af direktivets artikel 10, 13 og 14 forpligtes til at sikre efterbehandling i mindst 30 år efter nedlukning af deponeringsanlægget. Som hovedregel kan der herved ikke sondres mellem affald, som er blevet deponeret efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet, og affald, der er blevet deponeret før dette tidspunkt.

2) Artikel 10 og 14 i direktiv 1999/31 begrunder, i lyset af forbuddet mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ikke, at tidligere affaldsindehavere, der har afleveret affald på et deponeringsanlæg og betalt de herfor krævede gebyrer, afkræves yderligere gebyrer, når varigheden af efterbehandlingsperioden for deponeringsanlægget senere forlænges, og denne yderligere omkostningsfaktor ikke blev taget i betragtning i det oprindelige gebyr.«