Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 16 januari 2020 [1]

Mål C-15/19

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

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avfall – Direktiv 1999/31 – Deponier – Kostnader för deponier – Befintliga deponier – Direktivets tillämplighet i tiden – Ändring av de ursprungliga avgifter som avtalats för bortskaffandet – Förbud mot retroaktiv verkan – Rättssäkerhet – Skydd för berättigade förväntningar – Proportionalitet”

I. Inledning

1. Enligt avfallslagstiftningen ska den ursprungliga avfallsinnehavaren i princip bära kostnaderna för avfallshanteringen. Innebär detta emellertid att huvudmannen för en deponi i efterhand kan begära ytterligare avgifter av ett företag som tidigare har lämnat in avfall för deponering, om kostnaderna för att driva deponin har ökat på grund av antagandet av deponeringsdirektivet [2]?

2. Denna fråga uppkommer i förevarande mål, eftersom det i deponeringsdirektivet som antogs år 1999 föreskrivs en efterbehandling i minst 30 år efter avslutandet av en deponi, medan det nationellt dessförinnan endast föreskrevs en efterbehandling på 10 år för den aktuella deponin.

3. För att kunna besvara dessa frågor ska de tillämpliga bestämmelserna i deponeringsdirektivet bedömas mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet, om skydd för berättigade förväntningar och om proportionalitet.

1 Originalspråk: tyska.

2 Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 1999, s. 1) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2011/97/EU av den 5 december 2011 om ändring av direktiv 1999/31/EG vad gäller särskilda kriterier för lagring av metalliskt kvicksilver som är att betrakta som avfall (EUT L 328, 2011, s. 49).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Deponeringsdirektivet

4. I skälen 25 och 26 i deponeringsdirektivet klargörs dess tillämplighet i tiden på följande sätt:

”25. Deponier som har avslutats före tidpunkten för direktivets överföring bör inte omfattas av dess bestämmelser om avslutningsförfarande.

26. De framtida driftsvillkoren för befintliga deponier bör bestämmas så att nödvändiga åtgärder inom en särskilt angiven tidsperiod kan vidtas för att på grundval av en platsspecifik anpassningsplan anpassa dessa deponier till detta direktiv.”

5. Kostnaderna för efterbehandling behandlas i skäl 29 i deponeringsdirektivet enligt följande:

”Åtgärder bör vidtas för att säkerställa att det deponeringspris som tas ut ger täckning för alla kostnader som har samband med inrättande och drift av anläggningen, inklusive, så långt det är möjligt, den ekonomiska säkerhet eller motsvarande som huvudmannen måste ställa och den beräknade kostnaden för att avsluta deponin, inklusive nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.”

6. Tillstånd för en deponi regleras i artikel 8 a i deponeringsdirektivet enligt följande:

”[D]en behöriga myndigheten [ska] inte … utfärda tillstånd för deponering om inte följande villkor uppfylls:

…

iv) Sökanden skall, på grundval av de metoder som medlemsstaterna skall besluta om innan driften påbörjas, ha vidtagit eller komma att vidta lämpliga åtgärder i form av en ekonomisk säkerhet eller någon motsvarighet för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och att de avslutningsförfaranden som krävs enligt artikel 13 tillämpas. Denna säkerhet eller dess motsvarighet skall bibehållas så länge som detta i enlighet med artikel 13.d är nödvändigt för underhålls- och efterbehandlingsverksamheten på platsen. …”

7. I artikel 10 i deponeringsdirektivet regleras kostnaderna för deponering av avfall enligt följande:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att se till att alla kostnader för att inrätta och driva en deponeringsanläggning, så långt möjligt inbegripet kostnaden för den ekonomiska säkerheten eller dess motsvarighet som avses i artikel 8.a iv och de beräknade kostnaderna för avslutning och efterbehandling av platsen under minst trettio år, skall omfattas av det pris som huvudmannen skall ta ut för deponering av alla slag av avfall på den platsen. …”

8. Förfaranden för avslutning och efterbehandling behandlas enligt följande i artikel 13 i deponeringsdirektivet:

”Medlemsstaterna skall, när det är lämpligt i enlighet med det tillstånd som beviljats, vidta följande åtgärder:

a) …

b) En deponi, eller en del av den, kan endast anses som definitivt avslutad när den behöriga myndigheten har utfört en slutbesiktning på platsen, har utvärderat alla rapporter som lagts fram av huvudmannen och har meddelat huvudmannen att den godkänner avslutningen. Detta skall inte på något sätt minska huvudmannens ansvar enligt villkoren i tillståndet.

c) Sedan en deponi slutgiltigt har avslutats skall huvudmannen vara ansvarig för dess underhåll, övervakning och kontroll i efterbehandlingsfasen så länge som den behöriga myndigheten kräver det, med beaktande av den tid under vilken deponin kan utgöra en risk.

Huvudmannen skall underrätta den behöriga myndigheten om all betydande negativ miljöpåverkan som visar sig vid kontrollförfarandena och följa den behöriga myndighetens beslut rörande arten och tidpunkten för de rättelseåtgärder som skall vidtas.

d) Så länge den behöriga myndigheten anser att en deponi kan medföra risk för miljön och utan att det påverkar någon gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning såvitt avser innehavarens ansvar, skall huvudmannen för deponin vara ansvarig för övervakning och analys av deponigas och lakvatten från deponin samt för grundvattentillståndet i närområdet kring deponin i enlighet med bilaga III.”

9. Tillämpningen av deponeringsdirektivet på befintliga deponier regleras i artikel 14 i deponeringsdirektivet enligt följande:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv, inte får fortsätta att vara i drift om inte de åtgärder som anges nedan vidtas så snart som möjligt och senast inom åtta år från den tidpunkt som anges i artikel 18.1.

a) Inom ett år efter [den 16 juli 2001] skall huvudmannen för en deponi förbereda och för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för platsen som inbegriper de uppgifter som förtecknas i artikel 8 och alla rättelseåtgärder som huvudmannen anser nödvändiga för att följa kraven i detta direktiv med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I.

b) Sedan omställningsplanen har lagts fram skall de behöriga myndigheterna fatta definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta på grundval av nämnda omställningsplan och detta direktiv. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att i enlighet med artiklarna 7.g och 13 så snart som möjligt avsluta deponier för vilka tillstånd till fortsatt verksamhet i enlighet med artikel 8 inte givits.

c) På grundval av den godkända omställningsplanen för platsen skall den behöriga myndigheten tillåta nödvändiga arbeten och ange en övergångsperiod för planens genomförande. Varje befintlig deponi skall överensstämma med kraven i detta direktiv, med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I, senast åtta år efter den [16 juli 2001].”

2. Avfallsdirektivet

10. När den här aktuella skiljedomen meddelades reglerades de grundläggande unionsrättsliga bestämmelserna om avfall i avfallsdirektivet från år 2008,[3] men motsvarande bestämmelser föreskrevs emellertid redan i tidigare versioner av detta direktiv.[4]

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

4 Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238) i olika versioner samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9).

11. I artikel 13 i det nuvarande avfallsdirektivet fastställs den grundläggande skyldigheten att vidta skyddsåtgärder i samband med avfallshantering, vilken tidigare reglerades i artikel 4, enligt följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, …”

12. I artikel 14.1 i avfallsdirektivet föreskrivs principen att förorenaren ska betala, vilken tidigare reglerades i artikel 11 och sedan i artikel 15, enligt följande:

”Kostnaderna för avfallshanteringen ska i enlighet med principen om att förorenaren ska betala belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna.”

B. Det italienska lagstiftningsdekretet nr 36/2003

13. I artikel 15.1 i Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti[5] (lagstiftningsdekret av den 13 januari 2003, nr 36, införlivande av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall) regleras avgifterna för deponering på följande sätt:

”Det pris som tas ut för bortskaffande av avfall genom deponering ska täcka alla kostnader för att inrätta och driva anläggningen, inklusive kostnader för den ekonomiska säkerhet som måste ställas och de beräknade kostnaderna för avslutning och efterbehandling av platsen under en period som motsvarar den som anges i artikel 10.1 i”.

14. Artikel 17.3 i lagstiftningsdekretet innehåller en frist för anpassning av befintliga deponier till de nya kraven enligt följande:

”Inom sex månader efter detta dekrets ikraftträdande ska innehavare av sådant godkännande som avses i punkt 1 eller den som på uppdrag av denne är huvudman för en deponi för de behöriga myndigheterna lägga fram en omställningsplan för platsen i enlighet med de kriterier som avses i förevarande dekret, inbegripet de ekonomiska garantier som avses i artikel 14.”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

15. Azienda Municipale Ambiente spa (nedan kallat AMA), ett kommunalt bolag från staden Rom, ingick med Consorzio Laziale Rifiuti (nedan kallat Consorzio), huvudman för Malagrottas avfallsdeponi, den 26 januari 1996 ett ”offentligt tjänstekontrakt” avseende bortskaffande av avfall. I detta avtal utgick parterna från en efterbehandling på tio år efter avslutandet av deponin.

16. När efterbehandlingstiden för Malagrottas avfallsdeponi förlängdes till minst 30 år enligt deponeringsdirektivet och lagstiftningsdekret nr 36/2003, anpassades de framtida avfallsavgifterna till den längre efterbehandlingen.

17. Genom skiljedom av den 8 februari 2012 ålades AMA dessutom att ersätta Consorzio för ytterligare kostnader på över 76 miljoner euro för perioden innan avgifterna justerades på grund av den längre efterbehandlingen.

18. Corte d’Appello di Roma (appellationsdomstolen i Rom) fastställde skiljedomen. AMA överklagade denna dom till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen).

5 GURI nr 59 av den 12 mars 2003, ordinarie tillägg nr 40.

19. AMA har gjort gällande att appellationsdomstolen har tolkat bestämmelserna om genomförande av deponeringsdirektivet så, att förlängningen av efterbehandlingsperioden och de därmed förknippade kostnaderna även omfattar befintliga deponier och avfall som redan har lämnats in. Att tillämpa artiklarna 15 och 17 i lagstiftningsdekret nr 36/2003 även på befintliga deponier strider mot principerna om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhet, förbud mot retroaktiv tillämpning och rimlighet. AMA har under årens lopp redan betalat Consorzio belopp som avsevärt överstiger de ökade kostnader som Consorzio har gjort gällande. Om domen fastställs riskerar detta dessutom att underminera bolagets finansiella stabilitet.

20. Högsta domstolen hänskjuter således följande frågor till domstolen:

”1. Är appellationsdomstolens tolkning, enligt vilken artiklarna 15 och 17 i lagstiftningsdekret nr 36/2003 – genom vilka artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet har införlivats med nationell rätt – är tillämpliga med retroaktiv verkan på så sätt att befintliga deponier för vilka tillstånd gäller villkorslöst omfattas av de genom nämnda artiklar ålagda skyldigheterna, särskilt vad gäller den del där efterbehandlingsperioden förlängs från 10 till 30 år, förenlig med de ovannämnda [unionsrättsliga] bestämmelserna?

2. Är appellationsdomstolens tolkning, enligt vilken artiklarna 15 och 17 i lagstiftningsdekret nr 36/2003 är tillämpliga på befintliga deponier för vilka tillstånd gäller – även om artikel 17 som ett led i införandet av de genom nämnda artiklar ålagda skyldigheterna och även vad gäller nämnda deponier begränsar genomförandebestämmelserna till en övergångsperiod och inte innehåller några bestämmelser för att minska förlängningens finansiella konsekvenser för ’innehavaren’ –, förenlig med artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet, enligt vilka medlemsstaterna ska ’vidta åtgärder för att se till att alla kostnader för att inrätta och driva en deponeringsanläggning, så långt möjligt inbegripet kostnaden för den ekonomiska säkerheten eller dess motsvarighet som avses i artikel 8.a iv och de beräknade kostnaderna för avslutning och efterbehandling av platsen under minst trettio år, skall omfattas av det pris som huvudmannen skall ta ut för deponering av alla slag av avfall på den platsen’ och ’vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv får fortsätta att vara i drift’, särskilt med hänsyn tagen till deras normativa innehåll?

3. Är appellationsdomstolens tolkning enligt vilken de ovannämnda artiklarna 15 och 17 i lagstiftningsdekret nr 36/2003 är tillämpliga på befintliga deponier för vilka tillstånd gäller – även mot bakgrund av de ekonomiska kostnader som följer av de genom nämnda artiklar ålagda skyldigheterna, det vill säga till följd av att efterbehandlingsperioden förlängs från 10 till 30 år, i och med att dessa kostnader belastar ’innehavaren’, och följaktligen att ändringen *in peius* av de taxor som innehavaren tar ut på grundval av avtalet för bortskaffande av avfall legitimeras – förenlig med artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet?

4. Är appellationsdomstolens tolkning enligt vilken de ovannämnda artiklarna 15 och 17 i lagstiftningsdekret nr 36/2003 är tillämpliga på befintliga deponier för vilka tillstånd gäller – även mot bakgrund av de ekonomiska kostnader som följer av de genom nämnda artiklar ålagda skyldigheterna, det vill säga till följd av att efterbehandlingsperioden förlängs från 10 till 30 år, i och med att dessa kostnader fastställs inte enbart på grundval av det avfall som lämnas in från och med det datum då genomförandebestämmelserna träder i kraft, utan även med hänsyn tagen till avfall som har lämnats in före nämnda datum – förenlig med artiklarna 10 och 14 i direktivet?”

21. Azienda Municipale Ambiente, Consorzio Laziale Rifiuti och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Det är emellertid enbart AMA och kommissionen som deltagit i den muntliga förhandlingen den 27 november 2019.

IV. Rättslig bedömning

22. Innan jag besvarar de frågor som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har ställt ska jag kortfattat behandla frågan huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning.

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning

23. Consorzio anser att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom frågorna saknar betydelse för utgången i målet. I synnerhet var dessa frågor inte föremål för överklagandeförfarandet och kan således inte åberopas vid förfarandet vid Högsta domstolen.

24. Det är korrekt att en begäran om förhandsavgörande endast kan upptas till sakprövning om EU-domstolen finner att de hänskjutna frågorna har betydelse för utgången i målet.

25. Enligt fast rättspraxis presumeras emellertid nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, som ställs inom ramen för de rättsliga och sakliga omständigheter som den nationella domstolen har fastställt på eget ansvar, och vilka EU-domstolen inte måste pröva riktigheten av, vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, eller då frågorna är hypotetiska, eller då EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt.[6]

26. Således ankommer det inte på EU-domstolen att pröva huruvida tolkningsfrågorna är relevanta för avgörandet av målet enligt italiensk processrätt.

27. Ur ett unionsrättsligt perspektiv är frågorna däremot relevanta. Den ersättning som Consorzio har tillerkänts grundas på att åtminstone skiljedomstolen utgick från att AMA:s ansvar enligt deponeringsdirektivet för efterbehandlingen av Malagrottas avfallsdeponi hade utökats från 10 till 30 år.

28. Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till prövning.

B. Högsta domstolens frågor

29. Högsta domstolen önskar ett klargörande av huruvida artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet utgör hinder mot en tolkning av de motsvarande italienska genomförandebestämmelserna, enligt vilken huvudmannen för en deponeringsanläggning i efterskott kan begära ytterligare avgifter för utökningen av skyldigheten till efterbehandling av deponin från 10 till 30 år från de avfallsinnehavare som tidigare har lämnat avfall.

30. Nämnda domstol anser bland annat att det är osäkert huruvida tillämpningen av den längre efterbehandlingsskyldigheten är förenlig med förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet, och hänskjuter följaktligen fyra frågor till EU-domstolen.

6 Dom av den 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 67).

31. Genom den första frågan ska klargöras huruvida befintliga deponier som redan innehar tillstånd villkorslöst omfattas av de skyldigheter som åläggs enligt artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet, särskilt vad gäller i den mån efterbehandlingsperioden förlängs från 10 till 30 år. Den fjärde frågan, huruvida den förlängda efterbehandlingen även är tillämplig på avfall som lämnats in innan genomförandebestämmelserna trädde i kraft, går i samma riktning. Jag kommer inledningsvis att behandla dessa frågor, såvitt de hänför sig till huvudmän för deponier.

32. Såvitt den fjärde frågan däremot hänför sig till avfallsinnehavaren, kommer jag att behandla den gemensamt med den andra och den tredje frågan när det gäller frågan huruvida deponeringsdirektivet kräver ett retroaktivt påförande av ytterligare avgifter för lagring av avfall. Den andra frågan har nämligen ställts för att få klarhet i huruvida Italien hade en skyldighet att införa bestämmelser som begränsar krav på ytterligare retroaktiva avgifter gentemot tidigare avfallsinnehavare. Den tredje frågan rör vilken verkan artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet får på befintliga avtal mellan huvudmannen för deponeringsanläggningen och tidigare avfallsinnehavare.

1. Beträffande tillämpningen av efterbehandlingsskyldigheten på befintliga deponier och avfall som redan har deponerats

33. Den första och den fjärde frågan avser skyldigheten till efterbehandling av deponier som redan användes när deponeringsdirektivet började tillämpas.

a) Efterbehandlingsskyldigheten för befintliga deponier

34. I artikel 14 regleras deponeringsdirektivets tillämpning på befintliga deponier. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv (16 juli 2001), inte får fortsätta att vara i drift om inte vissa åtgärder vidtas så snart som möjligt och senast inom åtta år (till den 16 juli 2009).

35. Enligt artikel 14 b i deponeringsdirektivet har medlemsstaterna två alternativ för att fullgöra sina skyldigheter vad gäller befintliga deponier. Antingen kan de tillåta en fortsatt drift med iakttagande av deponeringsdirektivet eller så kan de vidta de åtgärder som krävs för att deponier som inte har erhållit något tillstånd för fortsatt drift avslutas så fort som möjligt i enlighet med artikel 7 g och artikel 13.[7]

36. Om, vilket uppenbarligen är fallet i förevarande mål,[8] driften har godkänts efter den 16 juli 2009, krävs det enligt artikel 14 c i deponeringsdirektivet att en befintlig deponi senast ska uppfylla kraven i direktivet när övergångsperioden löper ut, med undantag för kraven i punkt 1 i bilaga I. Sistnämnda undantag avser deponins placering och saknar således betydelse i förevarande mål.

37. Däremot är skyldigheten till efterbehandling i artikel 13 c i deponeringsdirektivet tillämplig fullt ut senast när övergångsperioden har löpt ut. Huvudmannen ska genomföra efterbehandlingen så länge som den behöriga myndigheten kräver det, med beaktande av den tid under vilken deponin kan utgöra en risk. Vederbörande är även skyldig att ställa säkerhet enligt artikel 8 a iv till dess att efterbehandlingen är avslutad.

38. Huvudmannens skyldighet till efterbehandling skulle emellertid även gälla om deponin inte längre var i drift, utan avslutades innan övergångsperioden löpte ut. Även i denna situation hänvisar artikel 14 b i deponeringsdirektivet till artikel 13.

7 Dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Bulgarien (C-145/14, ej publicerad, EU:C:2015:502, punkt 30), dom av den 25 februari 2016, kommissionen/Spanien (C-454/14, ej publicerad, EU:C:2016:117, punkt 59), dom av den 28 november 2018, kommissionen/Slovenien (C-506/17, ej publicerad, EU:C:2018:959, punkt 45), och dom av den 21 mars 2019, kommissionen/Italien (C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 27).

8 Såsom fastställts i dom av den 15 oktober 2014, kommissionen/Italien (C-323/13, ej publicerad, EU:C:2014:2290, punkt 13).

39. Således följer det redan av deponeringsdirektivets uttryckliga ordalydelse att huvudmän för deponier som var i drift när fristen för införlivandet löpte ut den 16 juli 2001 har en efterbehandlingsskyldighet till dess att deponin inte längre utgör någon risk. Såsom klargörs i skäl 25 är endast de deponier som redan avslutats vid denna tidpunkt undantagna från denna skyldighet.

b) Utökningen av skyldigheten till efterbehandling till att gälla även äldre avfall

40. I samband med skyldigheten till efterbehandling görs inte någon uttrycklig skillnad mellan avfall som lämnats in och lagrats före eller efter det att fristen för införlivandet löpte ut. I likhet med i den fjärde frågan skulle man således kunna fråga sig om denna skyldighet mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv tillämpning och rättssäkerhet uteslutande omfattar avfall som lämnats in och lagrats senare.

41. Såsom Consorzio redogör för på ett tydligt sätt med Malagrottas deponi som exempel kan en sådan åtskillnad emellertid knappast genomföras i praktiken, eftersom äldre avfall blandas med det nya avfallet i deponin och de gemensamt ger upphov till de risker som ska motverkas genom efterbehandlingen. Efterbehandlingen måste i regel följaktligen hänföra sig till deponin i dess helhet.

42. Det är endast tänkbart att klart avgränsade delar av deponin som inte längre är i drift när fristen för införlivandet löper ut och inte kan ingå i någon växelverkan med de delar som fortfarande är i drift, kan undantas från skyldigheten till efterbehandling enligt deponeringsdirektivet.

43. För sådana delar skulle emellertid i regel i vart fall kraven i de olika versionerna av avfallsdirektivet, vilket har varit tillämpligt sedan 1977, gälla. Således ska medlemsstaterna säkerställa att det varken föreligger någon fara för människors hälsa eller någon skada för miljön,[9] och dessutom ska principen att förorenaren ska betala beaktas.[10] Medlemsstaterna har emellertid ett stort handlingsutrymme när det gäller hur de organiserar den nödvändiga efterbehandlingen och fördelar kostnaderna.[11]

44. Begäran om förhandsavgörande innehåller inte några omständigheter som talar för att målet vid den nationella domstolen avser sådana äldre delar. Consorzio har vidare gjort gällande att det föreligger en nära växelverkan mellan de olika delarna. Således krävs det inte att EU-domstolen fastställer under vilka omständigheter deponeringsdirektivet inte längre är tillämpligt på äldre delar av en befintlig deponi. Utgångspunkt kan i stället vara att det är frågan om efterbehandling av en deponi som var i drift när fristen för införlivandet av deponeringsdirektivet löpte ut.

c) Förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet

45. AMA och Högsta domstolen betvivlar emellertid att en tillämpning av skyldigheten till efterbehandling är förenlig med förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet.

46. Principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen utgör en del av unionens rättsordning. De ska således iakttas inte bara av unionsinstitutionerna, utan även av medlemsstaterna, då dessa utövar sina befogenheter enligt unionsdirektiven.[12]

9 Se ovan punkt 11.

10 Se ovan punkt 12.

11 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, Futura Immobiliare m.fl. (C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 47 och följande punkter).

12 Dom av den 3 december 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punkt 26), dom av den 26 april 2005, ”Goed Wonen” (C-376/02, EU:C:2005:251, punkt 32), dom av den 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 43), och dom av den 10 december 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punkt 30).

47. För att säkerställa att dessa principer beaktas ska de materiella unionsbestämmelserna tolkas så, att de endast avser situationer som uppstått innan de trädde i kraft såvida det av bestämmelsernas lydelse, syfte eller systematik klart framgår att de ska tillerkännas sådan verkan.[13] Rättssäkerhetsprincipen hindrar nämligen i allmänhet en unionsrättsakt från att börja gälla vid en tidpunkt som ligger före aktens offentliggörande. Det kan endast undantagsvis förhålla sig annorlunda om det syfte som eftersträvas så kräver och berörda parters berättigade förväntningar på behörigt sätt har beaktats.[14]

48. En ny bestämmelse ska emellertid tillämpas omedelbart på framtida verkningar av en situation som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid.[15] Tillämpningsområdet för principen om skydd för berättigade förväntningar får nämligen utsträckas så långt att denna princip allmänt hindrar att en ny reglering tillämpas på de framtida verkningarna av situationer som har uppkommit när den tidigare regleringen gällde.[16]

49. Efterbehandlingsskyldigheten för deponier som fortfarande var i drift när fristen för att införliva deponeringsdirektivet löpte ut utgör ett sådant fall med framtida verkningarna av den situation som uppkommit under tiden då den gamla regeln var gällande.

50. Denna skyldighet strider inte heller mot proportionalitetsprincipen. Kontrollen av riskerna från en avslutad deponi överensstämmer med syftet att säkerställa en hög skyddsnivå som föreskrivs i artikel 3.3 FEU, artikel 37 i stadgan och artikel 191.2 FEUF. Skyldigheten till efterbehandling är ägnad att främja detta syfte och det finns inte någon mindre begränsande åtgärd.

51. Slutligen är det även skäligt att huvudmannen för deponin åläggs denna skyldighet. Det är denne som erhåller intäkter genom driften av deponin och som i regel har bäst kännedom om deponin. Skyldigheten till efterbehandling följde redan av de olika versionerna av avfallsdirektivet, vilka har varit tillämpliga sedan 1977, och har således inte införts på ett överraskande sätt genom deponeringsdirektivet.

d) Slutsats i denna del

52. Den första och den fjärde frågan ska, i den mån de rör huvudmannen för en deponi, besvaras så, att huvudmannen för en avfallsdeponi som användes när fristen för att införliva direktivet löpte ut, enligt artiklarna 10, 13 och 14 i deponeringsdirektivet är skyldig att säkerställa efterbehandling i minst 30 år efter det att deponin avslutats. I regel kan det därvid inte göras någon åtskillnad mellan avfall som deponerats efter det att fristen för att införliva direktivet löpte ut och avfall som deponerats innan.

13 Dom av den 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9), dom av den 10 februari 1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, punkt 13), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49), dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 50), och dom av den 14 mars 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punkt 30).

14 Dom av den 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punkt 20), dom av den 13 november 1990, Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 45), dom av den 28 november 2006, parlamentet/rådet (C-413/04, EU:C:2006:741, punkt 75), och dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (fångstkvot för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 106).

15 Dom av den 5 december 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punkt 8), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 49), och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

16 Dom av den 16 maj 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punkt 21), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 55), och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

2. Kostnaderna för efterbehandlingen

53. Den skyldighet till efterbehandling som huvudmannen för deponin har ska skiljas från ansvaret för kostnaderna för efterbehandlingen. Dessa behandlar Högsta domstolen i den andra och den tredje frågan samt i den fjärde frågan i den mån den rör avfallsinnehavarens situation. Dessa kostnader ska i enlighet med principen att förorenaren ska betala fördelas på de avfallsinnehavare som har lämnat avfallet på deponin för lagring. Denna kostnadsfördelning kan grundas på artikel 10 i deponeringsdirektivet (nedan under avsnitt a), men det är emellertid osäkert om den även gäller för avfall som lämnats innan fristen för att införliva deponeringsdirektivet hade löpt ut (nedan under avsnitt b).

a) Innehållet i artikel 10 i deponeringsdirektivet

54. Såsom framgår av skäl 29 i deponeringsdirektivet ska medlemsstaterna enligt artikel 10 däri vidta åtgärder för att säkerställa att det deponeringspris som tas ut täcker alla kostnader som har samband med inrättande och drift av anläggningen. [17]

55. Detta krav är ett uttryck för principen att förorenaren ska betala. Det innebär, såsom EU-domstolen redan har fastställt inom ramen för olika versioner av avfallsdirektivet, [18] att kostnaderna för bortskaffandet av avfall ska bäras av avfallsinnehavarna. [19] Tillämpningen av principen att förorenaren ska betala överensstämmer med deponeringsdirektivets syfte, vilket enligt artikel 1.1 i direktivet är att uppfylla de krav som ställs i avfallsdirektivet, särskilt artikel 4 i detta direktiv. I den sistnämnda artikeln föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja att avfall inte uppkommer eller att mängden avfall begränsas. [20]

56. De kostnader som anges i artikel 10 i deponeringsdirektivet omfattar uttryckligen de beräknade kostnaderna för avslutning och efterbehandling av platsen under minst 30 år.

57. Denna bestämmelse skulle enligt artikel 14 c i deponeringsdirektivet tillämpas på befintliga deponier som fortsatt är i drift senast när övergångsperioden löper ut, eftersom kraven i direktivet var tillämpliga på dessa deponier från och med denna tidpunkt. Sedan dess har avgiften för bortskaffandet av avfallet genom befintliga deponier följaktligen omfattat efterbehandlingen.

b) Retroaktiv höjning av avgifterna för bortskaffandet

58. De konstateranden som gjorts beträffande skyldigheten till efterbehandling och avgifternas omfattning från och med den tidpunkt som artikel 10 i deponeringsdirektivet är tillämplig på befintliga deponier har emellertid inte lett till något avgörande av huruvida avgifterna för tidigare perioder i efterhand kan höjas med kostnaderna för en längre efterbehandling.

59. Denna fråga regleras inte uttryckligen i artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet. Tvärtom: Enligt artikel 14 c krävs endast att de deponier som fortsätter att vara i drift ska överensstämma med kraven i direktivet senast när övergångsperioden löper ut.

17 Dom av den 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 35).

18 Dom av den 7 september 2004, Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, punkt 57), beträffande rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238) i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, 1991, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), dom av den 24 juni 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 71), beträffande direktiv 75/442 i dess lydelse enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, 1996, s. 32), dom av den 16 juli 2009, Futura Immobiliare m.fl. (C-254/08, EU:C:2009:479, punkterna 44 och 45), beträffande Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9), och dom av den 30 mars 2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, punkt 24), beträffande avfallsdirektivet.

19 Dom av den 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 36).

20 Dom av den 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punkt 36), vilken fortfarande avsåg direktiv 75/442 i dess lydelse enligt beslut 96/350.

60. Om en befintlig deponi inte fortsätter att vara i drift, utan avslutas, hänvisar artikel 14 b i deponeringsdirektivet endast till artikel 7 g och artikel 13, men inte till artikel 10. Det kan emellertid inte antas att den efterbehandling som krävs enligt artikel 13 c i princip kan avslutas tidigare än för de deponier som fortsatt är i drift. De behöriga myndigheterna skulle till och med kunna dra slutsatsen att deponin kan utgöra en risk i en längre period än 30 år, vilket innebär att efterbehandlingen enligt artikel 13 c skulle vara längre.

61. Således föreskrivs – i strid med vad kommissionen anser – *inte* uttryckligen i deponeringsdirektivet att avfallsinnehavare som tidigare har lämnat avfall till en deponi, men där den avgift som de har betalat för detta inte räcker för att täcka de beräknade kostnaderna för efterbehandling i minst 30 år, i efterhand ska betala en ytterligare avgift för att täcka denna brist.

62. Principen att förorenaren ska betala talar emellertid för att sådana avfallsinnehavare även ska ersätta dessa ytterligare kostnader. I deponeringsdirektivet återfinns dock inte någon uttrycklig hänvisning till denna princip i samband med artikel 10, men enligt artikel 191.2 FEUF utgör den emellertid en grundläggande princip inom unionens miljölagstiftning och ska således beaktas vid tolkningen.

63. Innan deponeringsdirektivet antogs föreskrevs dessutom i de olika versionerna av avfallsdirektivet att avfallsinnehavare som lämnar in sitt avfall till företag som ombesörjer bortskaffandet ska bära kostnaderna för bortskaffandet i enlighet med principen att förorenaren ska betala. [21]

64. Om Italien hade införlivat direktivet på ett korrekt sätt och samtidigt hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att säkerställa att avfallet bortskaffades utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön (artikel 4 i den version av avfallsdirektivet som tidigare var tillämplig), så skulle avgifterna för bortskaffandet av avfallet redan tidigare ha varit tillräckliga för att täcka kostnaderna för efterbehandling.

65. Att i efterhand höja avgifter efterkommer inte principen att förorenaren ska betala i lika hög utsträckning. Visserligen motsvarar detta avfallsinnehavarens ansvar som förorenare, eftersom avfallet helt enkelt aldrig hade uppkommit utan dennes agerande. Styrfunktionen från nämnda princip går emellertid förlorad, eftersom avfallsinnehavarna i efterhand inte längre kan anpassa sitt beteende till de faktiska kostnaderna för bortskaffandet av avfallet.

66. Avgörande är dock principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen. Såsom redan har angetts ovan ska de materiella unionsbestämmelserna tolkas så, att de endast avser situationer som uppstått innan de trädde i kraft såvida det av bestämmelsernas lydelse, syfte eller systematik *klart* framgår att de ska tillerkännas sådan verkan. [22]

67. En skyldighet för avfallsinnehavare att betala dessa ytterligare kostnader för bortskaffandet av avfallet i efterhand är inte förenlig med dessa krav.

68. Inledningsvis är nämligen deponeringsdirektivets lydelse, syfte eller systematik, särskilt vad gäller artiklarna 10 och 14, inte tillräckligt klar för att kostnadsregleringen skulle kunna få retroaktiv verkan.

21 Se ovan punkt 12.

22 Se ovan punkterna 46 och 47.

69. En avfallsinnehavare som lämnar in avfall till en deponi och betalar den avgift som begärs betraktar dessutom situationen som avslutad. Vad gäller dessa avgifter motsvarar denna situation dels situationen för en gäldenär vars tullskuld har uppkommit innan en ny materiell bestämmelse har trätt i kraft [23], dels situationen för en stödmottagare som har erhållit stödet innan nya regler om stöd träder i kraft. [24]

70. Detta utesluter naturligtvis inte en annan fördelning av kostnaderna i avtalet mellan Consorzio och AMA. Det är exempelvis tänkbart att det förskrivs att huvudmannen har rätt att göra gällande krav i efterhand för ytterligare kostnader. Det är inte heller otänkbart att Consorzio endast bedriver deponin för AMA:s räkning och AMA således indirekt fortsatt är innehavare av avfallet. I sådana situationer är det emellertid inte frågan om en tillämpning av artikel 10 i deponeringsdirektivet, utan enbart om tolkningen av det avtal som ingåtts mellan dessa båda parter, vilket inte omfattas av EU-domstolens behörighet. Av begäran om förhandsavgörande framgår emellertid inte något som tyder på att det är fråga om en sådan situation.

71. Vad gäller den situation som antas föreligga här ska däremot fastställas att det består en möjlighet att huvudmannen från en deponi som fortsatt är i drift, i enlighet med en sådan tolkning av artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet som anges ovan, inte kan täcka kostnaderna för efterbehandlingen med de avgifter för bortskaffande av avfall som denne erhållit. Denna möjlighet består bland annat om den aktuella medlemsstaten inte har införlivat avfallsdirektivet på ett tillfredsställande sätt, vilket innebär att efterbehandlingen ursprungligen inte kunde beaktas i tillräcklig utsträckning vid beräkningen av kostnaderna för bortskaffandet av avfallet.

72. AMA har visserligen gjort gällande att den höjning av avgifterna för framtida leveranser av avfall som gjorts efter införlivandet av deponeringsdirektivet redan skulle vara tillräcklig för att finansiera den längre efterbehandlingen. Dock förefaller åtminstone de nationella domstolarna utgå från att dessa ytterligare intäkter inte är tillräckliga. Det kan inte heller uteslutas att marknaden för deponier eller den återstående drifttiden inte gör att det är möjligt att erhålla tillräckliga intäkter genom höjda avgifter.

73. Utöver medlemsstaten är emellertid huvudmannen för deponin åtminstone gemensamt ansvarig för en sådan brist, eftersom denne på grund av sin kännedom om deponin bäst kan bedöma i vilken omfattning det krävs efterbehandling. Om huvudmannen med rätta kunde utgå från att en efterbehandling på tio år i princip var tillräcklig, torde den ytterligare efterbehandlingen inte medföra några betydande kostnader. Om deponin däremot fortfarande efter tio år kräver betydande efterbehandling, har huvudmannen för deponin inte uppfyllt kraven på aktsamhet vid fastställandet av efterbehandlingens varaktighet.

c) Slutsats i denna del

74. Den andra och den tredje frågan samt den fjärde frågan, såvitt den rör avfallsinnehavarens situation, ska således besvaras så, att artiklarna 10 och 14 i deponeringsdirektivet, mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, inte kan motivera ett uttag av ytterligare avgifter från tidigare avfallsinnehavare som har lämnat in avfall vid en deponi och har betalat de begärda avgifterna, när perioden för efterbehandling av deponin sedan förlängs och denna ytterligare kostnadsfaktor inte har beaktats vid beräkningen av den ursprungliga avgiften.

23 Se dom av den 7 september 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, punkterna 12–14), dom av den 14 november 2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, punkterna 28–30), och dom av den 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punkt 42).

24 Se dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen (C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 117).

V. Förslag till avgörande

75. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

1) Enligt artiklarna 10, 13 och 14 i direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall är huvudmannen för en avfallsdeponi som användes när fristen för att införliva direktivet löpte ut skyldig att säkerställa efterbehandling i minst 30 år efter det att deponin avslutats. I regel ska det därvid inte göras någon åtskillnad mellan avfall som deponerats efter det att fristen för att införliva direktivet löpte ut och avfall som deponerats innan dess.

2) Artiklarna 10 och 14 i direktiv 1999/31 kan inte, mot bakgrund av förbudet mot retroaktiv tillämpning samt principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, motivera ett uttag av ytterligare avgifter från tidigare avfallsinnehavare som har lämnat in avfall vid en deponi och har betalat de begärda avgifterna, när perioden för efterbehandling av deponin sedan förlängs och denna ytterligare kostnadsfaktor inte har beaktats vid beräkningen av den ursprungliga avgiften.