ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 17ης Σεπτεμβρίου 2009 [1]

1. Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο που αφορά τη διάθεση των αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής [2] στηρίζεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η τιμή που χρεώνεται για τη διάθεση των αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής υποτίθεται ότι καλύπτει το σύνολο του (βραχυπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου) κόστους της διαθέσεως. Στην παρούσα υπόθεση, τέθηκε στην κρίση του Δικαστηρίου το αίνιγμα που ανακύπτει από μια εθνική νομοθεσία που αποσκοπεί στην εφαρμογή της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, αλλά η οποία περιέχει κενά, με αποτέλεσμα ένας φορέας εκμετάλλευσης χώρου υγειονομικής ταφής, ο οποίος υποχρεούται να καταβάλει τέλος υπολογιζόμενο με βάση την ποσότητα των αποτιθεμένων αποβλήτων, να αντιμετωπίζει την επιβολή χρηματικών κυρώσεων λόγω καθυστερημένης καταβολής του τέλους, ενώ ταυτοχρόνως δεν φαίνεται να διαθέτει καμία δυνατότητα προσφυγής κατά των δημοτικών αρχών (των «ρυπαινόντων») των οποίων τα απόβλητα αποθέτει και οι οποίες, συστηματικά, δεν του καταβάλλουν το τέλος, οπότε υπέχουν, τουλάχιστον εν μέρει, ευθύνη για τις χρηματικές κυρώσεις που μπορεί να του επιβληθούν λόγω καθυστερημένης καταβολής.

2. Με την υπό κρίση αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, η Commissione tributaria provincale di Roma υποβάλλει ερώτημα σχετικά με το συμβατό ορισμένων διατάξεων του ιταλικού δικαίου προς τα άρθρα τα άρθρα 12 ΕΚ, 14 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ, την οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων και την οδηγία 2000/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές [3].

Το κοινοτικό δίκαιο

Διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ

3. Το άρθρο 12 ΕΚ απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ 1999 L 182, σ. 1, στο εξής: οδηγία 1999/31 ή οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων).

3 — ΕΕ 2000, L 200 σ. 35 (στο εξής: οδηγία 2000/35 ή οδηγία περί των καθυστερήσεων πληρωμών).

4. Το άρθρο 14 ΕΚ ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς.

5. Το άρθρο 43 ΕΚ απαγορεύει τους περιορισμούς της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους.

6. Το άρθρο 46 ΕΚ παρέχει στα κράτη μέλη, κατά παρέκκλιση του άρθρου 43 ΕΚ, το δικαίωμα εφαρμογής των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που προβλέπουν ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υπηκόους και δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

Η οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων

7. Η οδηγία 1999/31 αποτελεί τμήμα της σχετικής με τα απόβλητα στρατηγικής της Κοινότητας που τέθηκε σε εφαρμογή με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου [4]. Προβλέπει μέτρα, διαδικασίες και κατευθύνσεις για την κατά το δυνατόν πρόληψη ή μείωση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων της υγειονομικής ταφής των αποβλήτων [5].

8. Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «δυνάμει της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”, θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να ληφθούν υπόψη όλες οι βλαβερές συνέπειες της υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων στο περιβάλλον». Η έκτη αιτιολογική σκέψη προσθέτει ότι «απαιτείται η δέουσα παρακολούθηση και διαχείριση της υγειονομικής ταφής, όπως και κάθε άλλης επεξεργασίας αποβλήτων, προκειμένου να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην ανθρώπινη υγεία».

9. Η ένατη αιτιολογική σκέψη τονίζει «ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να εφαρμόζουν τις αρχές της γειτνίασης και της αυτάρκειας κατά τη διάθεση των αποβλήτων τους σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων […], ότι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας πρέπει να επιτευχθούν και

4 — Οδηγία της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ 1975, L 194, σ. 39), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως (πριν από την έκδοση της οδηγίας 1999/31) με την απόφαση 96/350/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ 1996, L 135, σ. 32).

5 — Η οδηγία αυτή φαίνεται ότι μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με το νομοθετικό διάταγμα 36 της 13ης Ιανουαρίου 2003 (τακτικό συμπλήρωμα στην *GURI* αριθ. 59, της 12ης Μαρτίου 2003). Το διάταγμα αυτό δεν παραπέμπει στον νόμο 549/95 (βλ. κατωτέρω υποσημείωση 8), στη δε απόφαση περί παραπομπής το αιτούν δικαστήριο δεν κάνει αναφορά στον νόμο αυτόν. Συνεπώς, παραμένει ασαφής η σχέση μεταξύ των δύο α) από την άποψη του εθνικού δικαίου και β) ως μέθοδος εφαρμογής της οδηγίας.

να διασαφηνιστούν με τη δημιουργία ενός κατάλληλου, ολοκληρωμένου δικτύου εγκαταστάσεων τελικής διάθεσης με βάση ένα υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας».

10. Η εικοστή ένατη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι η τιμή που χρεώνεται για τη διάθεση αποβλήτων με τη μέθοδο της υγειονομικής ταφής καλύπτει όλες τις δαπάνες οργάνωσης και λειτουργίας της εγκατάστασης.

11. Το άρθρο 10 ορίζει, καθόσον ενδιαφέρει την υπό κρίση υπόθεση, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι όλες οι δαπάνες κατασκευής και λειτουργίας ενός χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων, στις οποίες περιλαμβάνεται, στο μέτρο του δυνατού, το κόστος της χρηματοοικονομικής ή ισοδύναμης εγγύησης που αναφέρεται στο άρθρο 8, στοιχείο α', σημείο iv, καθώς και το κατ' εκτίμηση κόστος της παύσης λειτουργίας του χώρου και της μετέπειτα φροντίδας για το χώρο αυτό για χρονική περίοδο τουλάχιστον τριάντα ετών, καλύπτονται από την τιμή που χρεώνει ο φορέας εκμετάλλευσης για τη διάθεση οποιουδήποτε τύπου αποβλήτων στον εν λόγω χώρο […]».

Η οδηγία περί των καθυστερήσεων πληρωμών

12. Η οδηγία 2000/35 σκοπεύει στην καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές [6]. Η έβδομη αιτιολογική σκέψη υπενθυμίζει ότι οι επιχειρήσεις, και κυρίως οι μικρές και μεσαίες, επωμίζονται μεγάλα διοικητικά και οικονομικά βάρη εξαιτίας των υπερβολικά μεγάλων προθεσμιών πληρωμής και των καθυστερήσεων πληρωμών και ότι τα προβλήματα αυτά αποτελούν βασική αιτία αφερεγγυότητας. Η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν καταστήσει την καθυστέρηση πληρωμής οικονομικά ελκυστική για τους οφειλέτες, λόγω των χαμηλών τόκων υπερημερίας ή/και της βραδύτητας των διαδικασιών είσπραξης. Διαπιστώνει ότι «πρέπει να γίνουν αποφασιστικές αλλαγές, συμπεριλαμβανομένης της αποζημίωσης των δανειστών για τις δαπάνες που υφίστανται, για να αναστραφεί αυτή η τάση και για να εξασφαλισθεί ότι οι συνέπειες των καθυστερήσεων πληρωμών θα είναι τέτοιες ώστε να αποθαρρύνονται τέτοιου είδους καθυστερήσεις».

13. Το άρθρο 1 ορίζει ότι «[η] παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε όλες τις πληρωμές που έχουν χαρακτήρα αμοιβής στα πλαίσια εμπορικών συναλλαγών».

14. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ως «εμπορική συναλλαγή» «κάθε συναλλαγή μεταξύ επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων

6 — Η οδηγία αυτή μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με το νομοθετικό διάταγμα 231 της 9ης Οκτωβρίου 2002 (*GURI* αριθ. 249, της 23ης Οκτωβρίου 2002).

και δημόσιων αρχών, η οποία οδηγεί στην παράδοση αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής» ως «δημόσια αρχή» «κάθε αναθέτουσα αρχή ή φορέας, όπως ορίζεται από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις» και ως «επιχείρηση» «οιαδήποτε οργάνωση που ενεργεί στα πλαίσια της ανεξάρτητης οικονομικής ή επαγγελματικής της δραστηριότητας, ακόμη και αν αυτή ασκείται από ένα και μόνο πρόσωπο». Το άρθρο 2, παράγραφος 2, ορίζει ως «καθυστέρηση πληρωμής» τη «μη τήρηση της συμβατικής ή εκ του νόμου προθεσμίας πληρωμής».

15. Το άρθρο 3 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι τόκος καθίσταται απαιτητός σε περίπτωση καθυστέρησης πληρωμής και ορίζει τόσο την ημερομηνία από την οποία καθίστανται απαιτητά τα οφειλόμενα ποσά όσο και το αποτρεπτικό επιτόκιο που ισχύει για τις καθυστερήσεις πληρωμών.

Εθνικές διατάξεις

16. Η Ιταλική Δημοκρατία εξέδωσε τον νόμο 549 της 28ης Δεκεμβρίου 1995 [7], για να ρυθμίσει τη διάθεση των αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής (στο εξής: ΧΥΤΑ). Το άρθρο 3 περιέχει συναφώς ορισμένες ειδικές διατάξεις.

17. Με τις παραγράφους 24 και 25 θεσπίστηκε ειδικό τέλος για την απόθεση στερεών αποβλήτων στους ΧΥΤΑ, προκειμένου να προαχθεί η μείωση της παραγωγής αποβλήτων και η ανάκτηση από αυτά πρώτων υλών και ενέργειας. Η παράγραφος 26 προβλέπει ότι υποκείμενος στο τέλος είναι ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ, αλλά πρέπει να μετακυλίει το τέλος σε αυτόν από τον οποίο προέρχονται τα απόβλητα [8]. Σύμφωνα με την παράγραφο 28, η βάση επιβολής του τέλους συνίσταται στην ποσότητα των αποβλήτων που αποτίθενται στον ΧΥΤΑ.

18. Δυνάμει της παραγράφου 27, το τέλος οφείλεται στις περιφέρειες και, σύμφωνα με την παράγραφο 30, πρέπει να καταβάλλεται ανά τρίμηνο, εντός του μηνός που έπεται της λήξεως του ημερολογιακού τριμήνου εντός του οποίου πραγματοποιήθηκε η απόθεση των αποβλήτων.

19. Η παράγραφος 31 προβλέπει ότι, σε περίπτωση παράλειψης καταβολής του τέλους ή ελλιπούς ή εκπρόθεσμης καταβολής του, επιβάλλεται χρηματικό πρόστιμο ίσο προς δύο έως τέσσερις φορές το ποσό του τέλους που δεν καταβλήθηκε ή καταβλήθηκε εκπρόθεσμα [9].

7 — Τακτικό συμπλήρωμα στην *GURI* αριθ. 302, της 29ης Δεκεμβρίου 1995 (στο εξής: νόμος 549/95).

8 — Κάθε δημοτική αρχή δεν παράγει, κατά κανόνα, την ποσότητα αποβλήτων που «αποθέτει». Συλλέγει μάλλον τα απόβλητα από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις του δήμου της. Αυτά τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις συνεισφέρουν, μέσω των φόρων που καταβάλλουν στις δημοτικές αρχές, το τμήμα του φόρου που αναλογεί στα απόβλητά τους. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση ανέφερε ότι οι φόροι αυτοί εισπράττονται ανεξάρτητα από το αν ο φόρος καταβάλλεται ή όχι στον φορέα εκμετάλλευσης του χώρου υγειονομικής ταφής.

9 — Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι το καθεστώς των χρηματικών κυρώσεων διέπεται σήμερα από το νομοθετικό διάταγμα 471 της 18ης Δεκεμβρίου 1997 (τακτικό συμπλήρωμα στην *GURI* αριθ. 5, της 8ης Ιανουαρίου 1998).

Τα πραγματικά περιστατικά και τα υποβληθέντα ερωτήματα

20. Η Pontina Ambiente Srl (στο εξής: Pontina Ambiente) είναι ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ του οποίου τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις διέπονται από τον νόμο 549/95.

21. Δυνάμει του νόμου 549/95, η Περιφέρεια του Lazio καθόρισε δεόντως τον ΧΥΤΑ που πρέπει να χρησιμοποιεί κάθε δημοτική αρχή και όρισε την τιμή για την υπηρεσία που παρέχει ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ. Στο πλαίσιο αυτό, η Περιφέρεια του Lazio συνήψε συμφωνία με την Pontina Ambiente για την αποθήκευση και την επεξεργασία των αποβλήτων ορισμένων δήμων. Η Pontina Ambiente όφειλε να καταβάλει το τέλος στην Περιφέρεια του Lazio το αργότερο εντός του μηνός που έπεται της λήξεως του ημερολογιακού τριμήνου εντός του οποίου πραγματοποιήθηκε η απόθεση των σχετικών αποβλήτων. Η παράλειψη εμπρόθεσμης πληρωμής είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή χρηματικής κυρώσεως στην Pontina Ambiente.

22. Το τέλος όμως έπρεπε να καταβληθεί από την Pontina Ambiente προτού οι δημοτικές αρχές καταβάλουν τα σχετικά χρηματικά ποσά. Από τα πρόσθετα πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι δεν αμφισβητείται, πρώτον, ότι οι δημοτικές αρχές δεν εξοφλούν τις οφειλές τους εντός της συνήθους για τις εμπορικές συναλλαγές προθεσμίας. Αντιθέτως, δεδομένου ότι η συνήθης προθεσμία πληρωμής για τις δημοτικές αρχές είναι 120 μέρες, είναι πολύ πιθανό ότι ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ δεν θα έχει εισπράξει τη «δόση» που αντιστοιχεί σε τέλος τριμήνου τη χρονική στιγμή που θα οφείλει να καταβάλει την επόμενη δόση. Δεύτερον, ορισμένες δημοτικές διοικήσεις τελούν σε κατάσταση αφερεγγυότητας. Δυνάμει του εθνικού δικαίου, οι επιχειρηματίες όπως η Pontina Ambiente δεν είναι προνομιούχοι πιστωτές. Τρίτον, οι φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ δεν μπορούν να απαιτούν από τις αφερέγγυες δημοτικές αρχές να προβαίνουν σε προκαταβολή ως προϋπόθεση για την επεξεργασία των αποβλήτων. Ομοίως, δεν μπορούν, βάσει της ιταλικής νομοθεσίας περί δημόσιας υγείας, να αρνηθούν να επεξεργαστούν τα απόβλητα που τους έχουν παραδοθεί.

23. Στην εκκρεμή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου υπόθεση, η Pontina Ambiente ζήτησε την ακύρωση δύο πράξεων επιβολής φόρου που αφορούσαν μη καταβληθέν ειδικό τέλος συνοδεύονταν από την επιβολή προστίμου λόγω εκπρόθεσμης καταβολής. Με την προσφυγή που άσκησε, η Pontina Ambiente έβαλε κατά του άρθρου 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549/95, στον βαθμό που καθιστά υπόχρεο καταβολής του επίμαχου τέλους τον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ και του επιβάλλει κύρωση σε περίπτωση εκπρόθεσμης πληρωμής στην περιφέρεια, ενώ δεν υφίσταται καμία διάταξη επιβάλλουσα χρηματική κύρωση στις δημοτικές αρχές οι οποίες προκάλεσαν την καθυστέρηση της πληρωμής. Ειδικότερα, η εκ μέρους του φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ καταβολή του τέλους δεν εξαρτάται από το αν αυτός έχει εισπράξει από τις δημοτικές αρχές τα ποσά που του οφείλουν για την παροχή των υπηρεσιών.

24. Το εθνικό δικαστήριο παρέπεμψε το θέμα στο Δικαστήριο. Θέλει να αποφασίσει αν οι εθνικές διατάξεις είναι συμβατές προς τα άρθρα 12 ΕΚ, 14 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ και την οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, καθώς και προς την οδηγία περί των καθυστερήσεων πληρωμών, και υποβάλλει σχετικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

25. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Pontina Ambiente, καθώς και η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (που παρέστησαν αμφότερες στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 4ης Ιουνίου 2009).

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

Επί του παραδεκτού

26. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβήτησε εμμέσως το γεγονός ότι το άρθρο 3, παράγραφος 31, του νόμου 549/95 εφαρμόζεται στην επίμαχη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατάσταση. Μολονότι συμφώνησε ότι είναι ορθή η περιγραφή της έννομης κατάστασης που περιέχεται στην απόφαση παραπομπής, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η χρηματική κύρωση λόγω μη πληρωμής του τέλους ήταν ίση προς το 30 % του τέλους (και όχι, όπως ορίζει το άρθρο 3, παράγραφος 31, του νόμου 549/95, μεταξύ δύο και τέσσερις φορές το ποσό του οφειλόμενου τέλους). Τα ποσά που αναφέρονται στη δικογραφία ως χρηματικές κυρώσεις φαίνεται να επιβεβαιώνουν την ανάλυση αυτή [10].

27. Προκειμένου να παρασχεθεί στο Δικαστήριο η δυνατότητα να δώσει μια χρήσιμη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου απαιτείται, πριν από την παραπομπή, το εθνικό δικαστήριο να έχει επιλύσει τα προβλήματα που είναι καθαρώς εθνικού δικαίου [11]. Ωστόσο, το αν η κύρωση καθορίζεται από το άρθρο 3, παράγραφος 31, του νόμου 549/95 ή από κάποια άλλη διάταξη του εθνικού δικαίου δεν επηρεάζει το πρόβλημα που έχει τεθεί υπό την κρίση του εθνικού δικαστηρίου.

Η προδικαστική παραπομπή

28. Με την αίτησή του εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο δεν διατύπωσε συγκεκριμένο ερώτημα. Περιορίστηκε, αντιθέτως στο να αναφέρει ότι είχε αμφιβολίες όσον αφορά το συμβατό της εθνικής νομοθεσίας προς ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.

10 — Τα επίμαχα ποσά δεν μπορούν να θεωρηθούν ασήμαντα. Οι δύο προσβαλλόμενες πράξεις επιβολής φόρου επέβαλαν χρηματικές κυρώσεις 26 588,21 ευρώ και 11 901,79 ευρώ αντιστοίχως.

11 — Απόφαση της 8ης Μαΐου 2003, C-111/01, Gantner Electronic (Συλλογή 2003, σ. I-4207, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29. Η Επιτροπή σημειώνει ορθώς ότι, όταν μια απόφαση περί παραπομπής δεν αναφέρει επακριβώς το ερώτημα που υποβάλλει το εθνικό δικαστήριο, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει το ερώτημα [12]. Μολονότι μια προσωρινή αναδιατύπωση περιελήφθη στην ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα [13], θεωρώ ότι είναι αναγκαία μια πρόσθετη αναδιατύπωση. Δύο σημεία πρέπει ειδικότερα να εξεταστούν εν συντομία.

30. Πρώτον, η απόφαση περί παραπομπής φαίνεται να ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του αν η εθνική νομοθεσία είναι συμβατή προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στην Ιταλία από το κοινοτικό δίκαιο. Κατά πάγια ωστόσο νομολογία, βάσει του άρθρου 234 ΕΚ το Δικαστήριο είναι αποκλειστικά αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας (ή ενδεχομένως και επί του κύρους) διατάξεων του κοινοτικού δικαίου [14]. Πράττοντας τούτο, το Δικαστήριο μπορεί ωστόσο να εκδώσει απόφαση παρέχουσα τη δυνατότητα στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει το συμβατό της εθνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο.

31. Δεύτερον, το άρθρο 3 της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών (που μνημονεύεται από το αιτούν δικαστήριο στην απόφαση περί παραπομπής) ορίζει ότι τα κράτη μέλη «διασφαλίζουν» ότι τόκος καθίσταται απαιτητός στις περιπτώσεις καθυστέρησης πληρωμής που καλύπτει η οδηγία. Εντεύθεν ανακύπτει το ερώτημα αν η διάταξη αυτή του κοινοτικού δικαίου εμποδίζει το σύστημα που εισάγει (μεταξύ άλλων) το άρθρο 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549/95.

32. Θα θεωρήσω λοιπόν ότι τα ερωτήματα που περιέχονται σιωπηρώς στην απόφαση περί παραπομπής είναι τα ακόλουθα:

«1. Έχουν τα άρθρα 12, 14, 43 και 46 ΕΚ την έννοια ότι εμποδίζουν εθνικές διατάξεις όπως αυτές των άρθρων 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549/95 της 28ης Δεκεμβρίου 1995, που θεσπίζουν ένα ειδικό τέλος για την απόθεση των αποβλήτων σε ΧΥΤΑ και ορίζουν την προθεσμία εντός της οποίας το τέλος πρέπει να εισπράττεται, χωρίς ωστόσο να απαιτούν ότι το τέλος πρέπει να καταβάλλεται εντός εύλογης προθεσμίας ή να προβλέπουν κάποιον αποτελεσματικό μηχανισμό για την καταβολή αυτή;

2. Έχει το άρθρο 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων την έννοια ότι απαγορεύει εθνικές διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549 της 28ης Δεκεμβρίου 1995;

12 — Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, C-254/08, Futura Immobiliare κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-6995, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Τούτο περιλαμβάνει τις περιπτώσεις στις οποίες κανένα συγκεκριμένο ερώτημα δεν προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής: απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-107/98, Teckal (Συλλογή 1999, σ. I-8121, σκέψη 34).

13 — ΕΕ 2008, C 183, σ. 12.

14 — Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009, C-321/07, Schwarz (Συλλογή 2009, σ. I-1113, σκέψη 48).

3. Μπορεί ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ να ανακτήσει την χρηματική κύρωση που του επιβλήθηκε λόγω καθυστέρησης πληρωμής του τέλους αυτού από αυτόν από τον οποίο προέρχονται τα απόβλητα;

4. Καλύπτεται η καταβολή του τέλους αυτού από τα άρθρα 1 και 2 της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών, οπότε το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι επιβάλλεται τόκος με αποτρεπτικό επιτόκιο σε περίπτωση καθυστερημένης πληρωμής του τέλους αυτού;»

33. Πίσω από τα επιμέρους ερωτήματα βρίσκεται το κεντρικό ζήτημα που αντιμετωπίζει το εθνικό δικαστήριο: εμποδίζει κάποια από αυτές τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ένα σύστημα όπως αυτό που εφαρμόζεται στην Ιταλία (μέρος του οποίου αποτελεί το άρθρο 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549/95), όταν ένα τέτοιο σύστημα δεν επιτρέπει στον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ να ανακτά αποτελεσματικά ή το ποσό του καταβλητέου τέλους εμπρόθεσμα ή το κόστος της χρηματοδοτήσεως της προκαταβολικής πληρωμής του ποσού αυτού σε περίπτωση καθυστερημένης ανακτήσεως;

Τα άρθρα 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ

34. Κατά πάγια νομολογία, τα άρθρα 12 ΕΚ και 43 ΕΚ εφαρμόζονται αποκλειστικά σε καταστάσεις που παρουσιάζουν κάποιο διεθνικό στοιχείο [15]. Δεδομένου ότι το άρθρο 46 ΕΚ παρεκκλίνει από το άρθρο 43 ΕΚ, το πρώτο αυτό άρθρο πρέπει να εξεταστεί μόνον αν εφαρμόζεται το άρθρο 43 ΕΚ.

35. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά μια ιταλική εταιρία, εγκατεστημένη στην Ιταλία, η οποία διαθέτει τα απόβλητα ενός ιταλικού δήμου. Η εταιρία προσβάλλει απόφαση ληφθείσα από ιταλική δημόσια αρχή, βάσει του ιταλικού δικαίου, την προσβάλλει δε ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων. Η κατάσταση είναι συνεπώς αμιγώς εσωτερική ενός και μόνον κράτους μέλους.

36. Η Pontina Ambiente επιθυμεί, ωστόσο, να προβάλει ένα δυνητικά διεθνικό αποτέλεσμα με τις γραπτές της παρατηρήσεις. Υποστηρίζει ότι το ιταλικό δίκαιο επιβάλλει ένα τέλος στους φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ χωρίς να τους παράσχει τα μέσα για να προβαίνουν στην ανάκτηση των ποσών που έχουν καταβάλει από αυτούς από τους οποίους προέρχονται τα απόβλητα. Τούτο αποδυναμώνει την οικονομική κατάσταση των φορέων εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ και τους

15 — Απόφαση της 11ης Απριλίου 2000, C-51/96 και C-191/97, Deliège (Συλλογή 2000, σ. I-2549, σκέψη 58).

περιάγει κατά συνέπεια σε δυσμενή από απόψεως ανταγωνισμού κατάσταση σε σχέση με τους λοιπούς φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικές αγορές εντός της Κοινότητας.

37. Το επιχείρημα είναι ευφυές αλλά ουσιαστικά υποθετικό. Αδυνατεί να εξηγήσει πώς η πραγματική άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως μπορεί ευλόγως να επηρεασθεί δυσμενώς από τις προσβαλλόμενες νομοθετικές διατάξεις. Δεν θεωρώ συνεπώς ότι αποδεικνύει ένα επαρκές διεθνικό στοιχείο για να προκαλέσει την εφαρμογή του άρθρου 43 ΕΚ, ή, κατ' αναγκαία συνεπαγωγή, του άρθρου 46 ΕΚ. Αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 46 ΕΚ δεν έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά από τα οποία ανέκυψε η παραπομπή, αδυνατώ να κατανοήσω πώς θα είχε εφαρμογή το άρθρο 12 ΕΚ.

38. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι τα άρθρα 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ δεν έχουν εφαρμογή στην κατάσταση που έχει τεθεί υπό την κρίση του εθνικού δικαστηρίου.

Το άρθρο 14 ΕΚ

39. Το άρθρο 14 ΕΚ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξαλείφουν τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία εντός της εσωτερικής αγοράς, προκειμένου να εγκαθιδρυθεί ένας χώρος «χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της [...] Συνθήκης». Πρόκειται για προγραμματική διάταξη. Κατά τη γνώμη μου, μια απόφαση επί της ερμηνείας του άρθρου αυτού δεν είναι ούτε αναγκαία ούτε λυσιτελής προκειμένου να δοθεί απάντηση στο αιτούν δικαστήριο.

Το άρθρο 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων

Η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου κατάσταση

40. Τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται στην απόφαση περί παραπομπής, όπως συμπληρώθηκαν από τις απαντήσεις που έδωσε η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση [16], αποδεικνύουν σαφώς ότι, μολονότι ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ υποχρεούται να καταβάλει το τέλος στην περιφέρεια και ενδέχεται να του επιβληθεί κύρωση σε περίπτωση καθυστερημένης ή μη ορθής πληρωμής ή σε περίπτωση μη πληρωμής, δεν υφίσταται αντίστοιχος μηχανισμός που να υποχρεώνει τις δημοτικές αρχές που είναι υπεύθυνες για την απόθεση των αποβλήτων να καταβάλουν το ποσό του τέλους στον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ εντός ορισμένης προθεσμίας.

16 — Βλ. σημείο 22 ανωτέρω.

41. Οι διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων είναι επιτακτικού χαρακτήρα. Επιβάλλουν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα ώστε όλες οι δαπάνες κατασκευής και λειτουργίας ενός ΧΥΤΑ να καλύπτονται από την τιμή που χρεώνει ο φορέας εκμετάλλευσης για τη διάθεση οποιουδήποτε τύπου αποβλήτων στον εν λόγω χώρο.

42. Ωστόσο, τι σημαίνει η φράση «*όλες* οι δαπάνες κατασκευής και λειτουργίας ενός ΧΥΤΑ»; Ειδικότερα, περιλαμβάνει α) ένα τέλος επί των αποβλήτων και β) τις επιπλέον δαπάνες και τις χρηματικές κυρώσεις που επιβάλλονται όταν ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ δεν είναι σε θέση να καταβάλει το τέλος αυτό εντός των προβλεπομένων προθεσμιών λόγω του ότι καθυστερεί την πληρωμή της η δημοτική αρχή που απέθεσε τα απόβλητα;

Το γράμμα του άρθρου 10

43. Το άρθρο 10 αναφέρεται ρητώς σε «*όλες* τις δαπάνες» κατασκευής και λειτουργίας ενός ΧΥΤΑ [17]. Οι δημοτικές αρχές παρέχουν απόβλητα στην Pontina Ambiente για επεξεργασία. Η Pontina Ambiente εκτελεί δεόντως τις συμβατικές της υποχρεώσεις και διαθέτει τα απόβλητα. Το τέλος καθίσταται απαιτητό ως άμεση συνέπεια αυτής της διαδοχής γεγονότων. Αποτελεί ειδικό τέλος για τη απόθεση στερεών αποβλήτων σε ΧΥΤΑ [18]. Η βάση επιβολής του τέλους συνίσταται στην ποσότητα αποτεθέντων αποβλήτων [19].

44. Υπό τις περιστάσεις αυτές, είναι απολύτως σαφές ότι το τέλος αποτελεί δαπάνη που ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ πρέπει οπωσδήποτε να πραγματοποιήσει και ότι πρόκειται για δαπάνη που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την εκμετάλλευση ενός ΧΥΤΑ. Με άλλα λόγια, είναι αδύνατο να εκμεταλλευθείς ένα ΧΥΤΑ στην Ιταλία χωρίς να πρέπει να καταβάλεις το τέλος.

45. Το γράμμα του άρθρου 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων δεν είναι καθόλου διφορούμενο: όλες οι δαπάνες πρέπει να καλύπτονται από την τιμή που χρεώνει ο φορέας εκμετάλλευσης για τη διάθεση οποιουδήποτε τύπου αποβλήτων στον ΧΥΤΑ. Από μια κατά γράμμα ανάγνωση της διατάξεως αυτής προκύπτει ότι το τέλος αποτελεί δαπάνη που πρέπει να καλύπτεται από την τιμή που χρεώνεται.

17 — Το γεγονός ότι το άρθρο 10 προσδιορίζει στη συνέχεια δύο ειδικά στοιχεία κόστους που θα πρέπει να περιλαμβάνονται «στο μέτρο του δυνατού» δεν μπορεί να αποκλείσει τη συμπερίληψη και άλλων στοιχείων κόστους που αφορούν τις «δαπάνες» κατασκευής και λειτουργίας του ΧΥΤΑ.

18 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφοι 24 και 25, του νόμου 549/95.

19 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 28.

Ο σκοπός του άρθρου 10

46. Ο σκοπός της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων ενισχύει επίσης την ερμηνεία αυτή του άρθρου 10. Ο κοινοτικός νομοθέτης αποσκοπούσε στην προστασία του περιβάλλοντος αποτρέποντας, μεταξύ άλλων, τους ανθρώπους να δημιουργούν απόβλητα αποτιθέμενα σε ΧΥΤΑ. Στην έκτη και στην ένατη αιτιολογική σκέψη τονίζεται ότι απαιτείται η δέουσα διαχείριση της υγειονομικής ταφής. Η διατύπωση της αιτιολογικής σκέψης 29 βρίσκει συνέχεια στην ουσιαστική διατύπωση του άρθρου 10.

47. Ένας μηχανισμός για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού συνίσταται στο να καταβληθεί προσπάθεια να εξασφαλιστεί ότι όλες οι δαπάνες κατασκευής και λειτουργίας ενός ΧΥΤΑ θα βαρύνουν εκείνους που δημιουργούν τα απόβλητα που αποτίθενται σε αυτόν. Αυτό κάνει το άρθρο 10. Εν συντομία, η οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων αποτελεί ειδική έκφραση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» [20], ενώ ταυτόχρονα αντικατοπτρίζει επίσης την αρχή ότι τα απόβλητα πρέπει να αποτίθενται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στην πηγή τους. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» τηρείται μόνον αν η σύσταση της μειώσεως των αποβλήτων απευθύνεται τελικώς σε αυτόν που παράγει τα απόβλητα, ήτοι στους δήμους [21]. Αυτό μπορεί να συμβεί μόνον αν το τέλος αντιμετωπίζεται ως «δαπάνη» που μετακυλίεται στην τιμή που πληρώνει ο αποθέτων τα απόβλητα για την υπηρεσία διαθέσεώς τους.

Αποκλείει το άρθρο 10 το σύστημα που θεσπίζει η ιταλική νομοθεσία;

48. Η Pontina Ambiente υποστηρίζει ότι το σύστημα που θεσπίζει η ιταλική νομοθεσία συνιστά παραβίαση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων. Αντιθέτως, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή φρονούν ότι ο καθορισμός του ποιος πρέπει (αρχικώς) να καταβάλει το τέλος εμπίπτει στη σφαίρα αρμοδιότητας των κρατών μελών και ότι το άρθρο 10 δεν αποκλείει το σύστημα που θεσπίζει η ιταλική νομοθεσία.

49. Συμφωνώ με το πρώτο μέρος της θέσεως που υποστηρίζουν η Ιταλική Δημοκρατία και η Επιτροπή. Το γράμμα του άρθρου 10 δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να οργανώνουν κατά κάποιο ειδικό τρόπο την πληρωμή των λειτουργικών δαπανών ενός ΧΥΤΑ. Ομοίως, τίποτα δεν εμποδίζει ένα κράτος μέλος να επιβάλλει ένα τέλος επί των αποβλήτων που αποτίθενται σε ΧΥΤΑ το οποίο πρέπει κατ' αρχάς να καταβάλλεται από τον φορέα

20 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων και άρθρο 15 της οδηγίας 75/442 (προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 4 ανωτέρω). Βλ., επίσης, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-1/03, Van de Walle κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-7613, σκέψεις 57 και 58) σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας αυτής.

21 — Και μετακυλίεται κατόπιν, μέσω δημοτικών φόρων, στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις που παράγουν στην πραγματικότητα τα απόβλητα.

εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ και να μετακυλίεται κατόπιν σε αυτόν από τον οποίο προέρχονται τα απόβλητα [22] ή να επιβάλλει κύρωση στον φορέα εκμετάλλευσης για την καθυστέρηση καταβολής του εν λόγω τέλους.

50. Ωστόσο, η αρχή της σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου, μολονότι αφορά πρωτίστως τις εσωτερικές διατάξεις που θεσπίστηκαν για τη μεταφορά της οικείας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν περιορίζεται, πάντως, στην ανάλυση των διατάξεων αυτών, αλλά επιβάλλει στο εθνικό δικαστήριο να λαμβάνει υπόψη του το σύνολο του εθνικού δικαίου για να εκτιμά σε ποιο μέτρο το δίκαιο αυτό μπορεί να τύχει εφαρμογής που να μην καταλήγει σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το σκοπούμενο από την οδηγία [23]. Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 249 ΕΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την πλήρη εφαρμογή και εκτέλεση της οικείας οδηγίας [24].

51. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι ειδικές διατάξεις του εθνικού δικαίου που αναφέρει το εθνικό δικαστήριο, μολονότι πράγματι ρυθμίζουν το αντικείμενο του άρθρου 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, δεν μπορούν να εξεταστούν απομονωμένες από το σύστημα στο οποίο ανήκουν. Σε τελική ανάλυση, το ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο για να δώσει χρήσιμη απάντηση στο εθνικό δικαστήριο συνίσταται στο αν οι διατάξεις της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων εμποδίζουν ένα *σύστημα* το οποίο, κατά προβλέψιμο και πρόδηλο τρόπο, συνεπάγεται ότι το τέλος δεν καταβάλλεται από εκείνους από τους οποίους προέρχονται τα απόβλητα (αλλά βαρύνει πράγματι τον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ) και το οποίο, επιπλέον, καταλήγει συχνά στην επιβολή χρηματικών κυρώσεων στον εν λόγω φορέα εκμετάλλευσης.

Η ανάκτηση του τέλους από τις δημοτικές αρχές

52. Από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο [25], προκύπτει ότι ο φορέας εκμετάλλευσης δεν μπορεί στην πράξη να ανακτήσει αποτελεσματικά το τέλος από τις δημοτικές αρχές. Ως πιστωτής εκ συμβάσεως, η Pontina Ambiente δεν έχει προνομιούχο απαίτηση για να ανακτήσει τα ποσά που της

22 — Η Επιτροπή ανέφερε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι αυτό το είδος του μηχανισμού έχει χρησιμοποιηθεί από ορισμένα κράτη μέλη και ότι, αν γίνει σωστή διαχείριση, δεν αποτελεί ούτε τον καλύτερο ούτε τον χειρότερο από τους δυνητικούς τρόπους εφαρμογής της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων.

23 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-397/01, Pfeiffer κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-8835, σκέψη 115 και, γενικότερα, σκέψεις 110 έως 118), παραπομπή στην οποία έγινε προσφάτως στην απόφαση της 16ης Ιουνίου 2009, C-12/08, Mono Car Styling (Συλλογή 2009, I-6653, σκέψεις 60 έως 64). Βλ., επίσης, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1999, C-131/97, Carbonari κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-1103, σκέψεις 48 έως 50).

24 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. I-1891, σκέψη 15), και της 11ης Ιουλίου 2002, C-62/00, Marks and Spencer (Συλλογή 2002, σ. I-6325, σκέψεις 22 έως 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Για μια χρήσιμη σύνοψη σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας, βλ. επίσης Prechal, S., *Directives in EC Law,* OUP, 2005, σ. 51 έως 54 και 87 έως 91.

25 — Βλ., ειδικότερα, σημείο 22 ανωτέρω.

οφείλουν οι αφερέγγυες δημοτικές αρχές. Οι νομικές διαδικασίες για ανάκτηση του τέλους ακόμη και από φερέγγυες δημοτικές αρχές είναι συχνά και πολύπλοκες και μακρές [26].

53. Όπως ορθώς επισημαίνει η Pontina Ambiente, το ιταλικό σύστημα χορηγεί το προϊόν του τέλους στις περιφερειακές αρχές ενώ ταυτοχρόνως παρέχει ένα (αδικαιολόγητο) πλεονέκτημα στις δημοτικές αρχές, καθόσον ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ δεν μπορεί, στην πράξη, να ασκήσει το δικαίωμά του επί της ανακτήσεως του καταβληθέντος ποσού.

54. Οι φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ καθίστανται έτσι υπεύθυνοι για την πληρωμή μιας ειδικής δαπάνης των εργασιών τους. Δεν μπορούν να μετακυλίσουν τη δαπάνη αυτή σε αυτούς από τους οποίους προέρχονται τα απόβλητα, όπως απαιτεί το άρθρο 10. Περαιτέρω, δεδομένου ότι στην πράξη το τέλος δεν μπορεί να ανακτηθεί από τους δήμους, το ιταλικό σύστημα δεν προβλέπει κανένα μέτρο για να παρακινούνται οι δήμοι να μειώσουν την ποσότητα των παραγομένων αποβλήτων. Ως αποτέλεσμα, δεν ισχύει το «ο ρυπαίνων πληρώνει». Αντιθέτως, αυτός που πληρώνει είναι ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ. Θεωρώ ότι το άρθρο 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, ερμηνευόμενο τόσο κατά γράμμα όσο και τελεολογικώς, πρέπει να αποκλείει ένα σύστημα που στην πράξη καταλήγει σε ένα τέτοιο αποτέλεσμα.

26 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ανέφερε ότι οι δημοτικές αρχές είναι οιονεί θωρακισμένες έναντι τέτοιων διαδικασιών περί εισπράξεως οφειλών. Η Ιταλική Κυβέρνηση, μολονότι αμφισβήτησε τη θέση αυτή, ανέφερε ότι ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ έπρεπε κατ' αρχάς να επιτύχει την έκδοση από δικαστήριο διαταγής πληρωμής κατά του δήμου και εν συνεχεία να κινήσει άλλη διαδικασία αν (ή όταν) ο οικείος δήμος δεν συμμορφωθεί προς τη διαταγή αυτή.

Η κύρωση για την καθυστέρηση πληρωμής του τέλους

55. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, αν οι δημοτικές αρχές παραλείπουν τακτικά να καταβάλουν έγκαιρα το τέλος στους φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ, θα είναι θεμιτό για επιχειρήσεις όπως η Pontina Ambiente να περιλαμβάνουν στα λειτουργικά έξοδά τους τις δαπάνες που πραγματοποιούν για να εξασφαλίζουν ότι θα μπορούν να καταβάλουν εμπρόθεσμα το τέλος και, κατά συνέπεια, να αποφύγουν τη χρηματική κύρωση. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστηρίχθηκε ότι ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ θα μπορούσε, προς τούτο, να συνάπτει ειδική ασφάλεια ή να λαμβάνει πίστωση από τράπεζα.

56. Η πρώτη θέση μπορεί να εξεταστεί εν συντομία. Φαίνεται απίθανο μια ασφαλιστική εταιρία να είναι έτοιμη να ασφαλίσει την πιθανότητα [27] της καθυστερημένης πληρωμής έναντι ασφαλίστρου που ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ θα μπορούσε άνετα να καταβάλει. Εναπόκειται ωστόσο στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει αν τούτο πράγματι ισχύει.

57. Η δεύτερη θέση παρουσιάζει, εκ πρώτης όψεως, περισσότερο ενδιαφέρον. Κατ' αρχήν, ένας φορέας εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ πρέπει να μπορεί, εξ εμπειρίας, να υπολογίσει την πιθανότητα καθυστερημένης πληρωμής εκ

27 — Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν υποστήριξε, ούτε με τις γραπτές της παρατηρήσεις ούτε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η Pontina Ambiente υπερέβαλλε όσον αφορά τη συχνότητα με την οποία οι δημοτικές αρχές πλήρωναν καθυστερημένα τους φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ.

μέρους μίας ή περισσοτέρων δημοτικών αρχών με τις οποίες έχει συνάψει σύμβαση περί διαθέσεως των αποβλήτων. Με βάση τον υπολογισμό αυτόν, μπορεί συνεπώς να καθορίσει το κόστος της πιστώσεως που θα είναι αναγκαία για να αποφύγει την καθυστερημένη πληρωμή του τέλους και, συνεπώς, την επιβολή χρηματικής κυρώσεως. Το κόστος αυτό αποτελεί λειτουργική δαπάνη και, ως τέτοιο, μπορεί να ανακτηθεί από αυτόν από τον οποίο προέρχονται τα απόβλητα.

58. Ωστόσο, μου φαίνεται ότι μπορεί να ανακύψουν δύο πρόσθετα προβλήματα.

59. Πρώτον, είναι δυνατόν οι εμπορικές τράπεζες να μην είναι διατεθειμένες να χορηγήσουν πίστωση (η να χορηγούν μόνο με υψηλότερο του κανονικού επιτόκιο) αν μια μακρά ιστορία καθυστερημένων πληρωμών έχει οδηγήσει ένα συγκεκριμένο φορέα εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ σε επισφαλή οικονομική κατάσταση. Το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα αναγκαία στοιχεία για να κρίνει αν αυτό αποτελεί (ή όχι) μια πραγματική δυσχέρεια την οποία αντιμετωπίζει η Pontina Ambiente. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξετάσει τα αποδεικτικά στοιχεία και να προβεί στις αναγκαίες διαπιστώσεις όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά.

60. Δεύτερον, είναι αληθές ότι σε ένα κανονικό εμπορικό πλαίσιο ένας παρέχων υπηρεσίες που πρέπει να λάβει πίστωση για να μπορέσει να καλύψει εμπρόθεσμα μια προβλέψιμη λειτουργική δαπάνη [28] θα προσπαθήσει να μετακυλίσει το κόστος της πιστώσεως αυτής στους πελάτες του. Ωστόσο, η τιμή που οι φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ μπορούν να χρεώνουν για τις υπηρεσίες τους καθορίζεται από την περιφέρεια και όχι από τους παρέχοντες τις υπηρεσίες [29]. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Pontina Ambiente, μολονότι μπορεί βεβαίως να επισύρει την προσοχή των συνομιλητών της στην περιφέρεια επί του προβλήματος αυτού, δεν μπορεί να εξασφαλίσει ότι θα μπορεί να χρεώνει μια τιμή που θα καλύπτει τόσο το κανονικό κόστος της παροχής της υπηρεσίας διαθέσεως αποβλήτων όσο και το πρόσθετο κόστος που οφείλεται στην τάση των δημοτικών αρχών να καθυστερούν τις πληρωμές τους.

61. Η εξέταση των δύο ειδικών προτάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή με οδηγεί στο να ασχοληθώ με το υπολανθάνον ζήτημα: μπορεί η πληρωμή μιας χρηματικής κυρώσεως να περιληφθεί στα ανακτήσιμα κόστη μιας οικονομικής δραστηριότητας;

28 — Η Pontina Ambiente υποστήριξε ότι αδυνατούσε να καθορίσει την ποσότητα των αποτιθεμένων αποβλήτων (και συνεπώς το ποσό του φόρου τον οποίο όφειλε), εκτός και αν ο ΧΥΤΑ λειτουργούσε με πλήρη εκμετάλλευση του δυναμικού του, αλλά έπρεπε να περιμένει από τις δημοτικές αρχές που αποθέτουν τα απόβλητα να της πουν τις ποσότητες των αποβλήτων αυτών. Δεν μπορώ να δεχθώ την παρατήρηση αυτή. Θεωρώ ότι μπορεί ευλόγως να αναμένεται από έναν επιχειρηματία να εφαρμόζει κάποιο μηχανισμό που να του παρέχει τη δυνατότητα να ελέγχει αυτά που του παραδίδουν. Πράγματι, μπορεί να υποτεθεί ότι είναι τόσο προς το εμπορικό συμφέρον της Pontina Ambiente όσο και προς το συμφέρον της υλοποιήσεως των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων η ύπαρξη κάποιων μηχανισμών βάσει των οποίων να μπορούν να ελεγχθούν οι ποσότητες αποβλήτων που δηλώνουν οι δημοτικές αρχές στον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ.

29 — Βλ. σημείο 21 ανωτέρω.

62. Στην υπό κρίση υπόθεση, ούτε το τέλος ούτε η κύρωση που επιβάλλεται για την καθυστερημένη πληρωμή του δεν διαλαμβάνονται στην οδηγία αυτή καθαυτή [30]. Ωστόσο, αμφότερα τα στοιχεία αυτά αποτελούν τμήμα ενός εθνικού συστήματος που εφαρμόζει την οδηγία αυτή. Πρέπει συνεπώς να αναζητηθούν οι κατευθύνσεις που μπορούν να αντληθούν από τη νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά τις χρηματικές κυρώσεις.

63. Το Δικαστήριο εξέτασε τη σχέση μεταξύ της επιβολής χρηματικής κυρώσεως και της δράσεως (ή της αδράνειας) των εμπλεκομένων επιχειρηματιών στην απόφαση Käserei Champignon Hofmeister [31]. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι η αρχή nulla poena sine culpa (καμία ποινή χωρίς υπαιτιότητα) εφαρμόζεται μόνο στις ποινικές κυρώσεις [32], το κοινοτικό δίκαιο θεωρεί ωστόσο νόμιμη την επιβολή χρηματικής κυρώσεως όταν ο επιχειρηματίας μπορεί να επιθεωρήσει, να ελέγξει, να συστήσει αμοιβαίες συμβατικές εγγυήσεις ή, άλλως, να λάβει μέτρα για να αποφύγει να βρεθεί σε κατάσταση όπου μπορεί να του επιβληθεί μια τέτοια κύρωση [33].

64. Στο πλαίσιο αυτό, οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται η επιβολή κυρώσεως φαίνεται να συνίστανται κατ' ουσίαν στο γεγονός ότι ο επιχειρηματίας *θα μπορούσε* να διεξαγάγει την επιχειρηματική του δραστηριότητα έτσι ώστε να αποφύγει την επιβολή της κυρώσεως. Δεν πρέπει «οπωσδήποτε» να του επιβληθεί η κύρωση ως μέρος της συνήθους οικονομικής του δραστηριότητας.

65. Τι συμβαίνει αν μεταφέρουμε την ανάλυση αυτή στην υπό κρίση υπόθεση;

66. Θεωρώ, με βάση τα στοιχεία που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο, ότι η Pontina Ambiente έχει διανύσει ένα μέρος του δρόμου που είναι αναγκαίος για να αποδείξει ότι δεν μπορεί να αποφύγει να πληρώνει με καθυστέρηση και συνεπώς να πρέπει να πληρώνει χρηματική κύρωση. Δεν γνωρίζω αν θα μπορούσε να προσκομίσει επαρκή πρόσθετα στοιχεία για να αποδείξει τούτο κατά τρόπο που θα ικανοποιήσει το εθνικό δικαστήριο, ως μοναδικό δικαστήριο που κρίνει τα πραγματικά περιστατικά. Τούτο όμως δεν αποτελεί ζήτημα επί του οποίου πρέπει να αποφανθεί το Δικαστήριο.

67. Για να επιλύσει το ζήτημα αυτό, το κριτήριο που πρέπει να εφαρμόσει το εθνικό δικαστήριο είναι το ακόλουθο: αποτελεί η κύρωση δαπάνη που, στην πράξη, πρέπει *οπωσδήποτε* να πραγματοποιήσει η Pontina Ambiente ή αποτελεί δαπάνη που *μπορεί να αποφευχθεί;* Αν ισχύει το πρώτο, η κύρωση πρέπει να θεωρηθεί, όπως και το τέλος, δαπάνη που πρέπει να μετακυλιστεί στις δημοτικές αρχές ως τμήμα της τιμής για την παροχή της υπηρεσίας, σύμφωνα με το

30 — Βλ. σημείο 49 ανωτέρω.
31 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00 (Συλλογή 2002, σ. I-6453).
32 — Σκέψεις 35 έως 52.
33 — Σκέψεις 60 έως 68.

άρθρο 10 της οδηγίας περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων. Αν ισχύει το δεύτερο, η κύρωση αποτελεί δαπάνη που η Pontina Ambiente πρέπει να πραγματοποιήσει και άρα να την πληρώσει.

Πρόταση όσον αφορά την οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων

68. Καταλήγω συνεπώς στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 10 της οδηγίας 1999/31, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, έχει την έννοια ότι απαγορεύει εθνικές διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549, της 28ης Δεκεμβρίου 1995, που εισάγουν ένα ειδικό τέλος για την απόθεση αποβλήτων σε ΧΥΤΑ και καθορίζουν την προθεσμία εντός της οποίας το τέλος αυτό πρέπει εισπραχθεί από τον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ, όταν το σύστημα φορολόγησης του οποίου αποτελούν μέρος δεν επιβάλλει, ωστόσο, στους αποθέτοντες τα απόβλητα να καταβάλλουν το ποσό του τέλους στον φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ εντός εύλογης προθεσμίας ή δεν προβλέπει αποτελεσματικό μηχανισμό που να καθιστά δυνατή την καταβολή αυτή.

69. Η χρηματική κύρωση που επιβάλλεται στον φορέα εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ λόγω καθυστερημένης πληρωμής του τέλους αυτού δεν μπορεί να ανακτηθεί από τον αποθέσαντα τα απόβλητα δυνάμει του άρθρου 10 της οδηγίας 1999/31, εκτός αν ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ μπορέσει να αποδείξει ότι η χρηματική κύρωση αποτελεί δαπάνη την οποία πραγματοποιεί αναγκαστικά λόγω της μη έγκαιρης καταβολής του τέλους από τον αποθέσαντα τα απόβλητα. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να καθορίσει αν αυτό ισχύει ή όχι.

Η οδηγία περί των καθυστερήσεων πληρωμών

70. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η υπό κρίση κατάσταση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών. Κατ' αυτήν, το τέλος αποτελεί φόρο και η εφαρμογή και οι μέθοδοι εισπράξεως ενός φόρου δεν μπορούν να εξομοιωθούν με «εμπορική συναλλαγή».

71. Μολονότι είναι προφανές ότι το τέλος αποτελεί όντως φόρο, δεν μπορώ να συμφωνήσω στο ότι αυτό εμποδίζει την είσπραξή του βάσει της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών.

72. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 1 της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών ορίζει ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε όλες τις πληρωμές που έχουν χαρακτήρα αμοιβής στα πλαίσια εμπορικών συναλλαγών. Το άρθρο 2, σημείο 1, ορίζει ως «εμπορική συναλλαγή» «κάθε συναλλαγή μεταξύ επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών, η οποία οδηγεί στην παράδοση αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής».

73. Ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ παρέχει μια υπηρεσία στο πλαίσιο συμβάσεως συναφθείσας μεταξύ μιας «επιχειρήσεως» και μιας «δημόσιας αρχής». Παρέχει την υπηρεσία αυτή «έναντι αμοιβής» δεδομένου ότι θα λάβει βάσει της συμβάσεως αυτής την τιμή για την υπηρεσία αυτή που καθορίζει η περιφέρεια [34]. Η αμοιβή περιλαμβάνει την είσπραξη των ποσών που δαπάνησε ο φορέας εκμετάλλευσης κατά τη διάθεση των αποβλήτων πλέον του κέρδους του.

74. Η υποχρέωση του φορέα εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ να καταβάλει το τέλος προκύπτει ως άμεσο αποτέλεσμα της συμβάσεως, κατά τη στιγμή που η δημοτική αρχή αποθέτει τα απόβλητα προς επεξεργασία [35]. Το στοιχείο της αμοιβής που αφορά την «είσπραξη των δαπανηθέντων ποσών» περιλαμβάνει κατά συνέπεια το τέλος το οποίο ο φορέας εκμετάλλευσης τους ΧΥΤΑ έχει πληρώσει προκαταβολικώς για τα αποτεθέντα απόβλητα και το οποίο πρέπει να μετακυλίσει στη δημοτική αρχή [36]. Ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ μπορεί να λάβει από τη δημοτική αρχή το ποσό του τέλους που έχει δεόντως καταβάλει στην περιφέρεια μόνο στηριζόμενος στη σύμβαση της οποίας η εκτέλεση συνιστά την «εμπορική συναλλαγή» μεταξύ αυτού και της εν λόγω δημοτικής αρχής [37].

75. Υπό τις περιστάσεις αυτές, θεωρώ ότι η είσπραξη του τέλους (μαζί με όσες δαπάνες πραγματοποιήθηκαν αναγκαστικά για τη χρηματοδότηση της προκαταβολής προκειμένου να αποφευχθεί η επιβολή κυρώσεως) αποτελεί τμήμα της αμοιβής που ο φορέας εκμετάλλευσης του ΧΥΤΑ δικαιούται να εισπράξει από τη δημοτική αρχή ως αντιπαροχή για την παρασχεθείσα υπηρεσία [38]. Επομένως, η εν λόγω είσπραξη καλύπτεται από τις διατάξεις της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών, ειδικότερα δε από το άρθρο της 3.

76. Επομένως, οι φορείς εκμετάλλευσης ΧΥΤΑ όπως η Pontina Ambiente δικαιούνται να εισπράττουν τόκους, σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που θέτουν σε εφαρμογή το άρθρο 3 της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών, όταν οι δημοτικές αρχές δεν τους καταβάλλουν τη συμφωνηθείσα αμοιβή εντός της «συμβατικής ή εκ του νόμου προθεσμίας πληρωμής» [39].

34 — Βλ. σημείο 21 ανωτέρω.

35 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 28, του νόμου 549/95 και σημεία 17 και 18 ανωτέρω.

36 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 26, του νόμου 549/95 και σημείο 17 ανωτέρω.

37 — Πράγματι, η Ιταλική Κυβέρνηση τόνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η Pontina Ambiente βρισκόταν στη θέση εγχειρόγραφου πιστωτή εκ συμβάσεως όταν επιχειρούσε να ανακτήσει τα μη καταβληθέντα ποσά από φερέγγυες ή αφερέγγυες δημοτικές αρχές.

38 — Προσθέτω, για λόγους πληρότητας, ότι τούτο ισχύει ανεξάρτητα από το αν το τέλος χρεώνεται ή όχι χωριστά από το ποσό που οφείλει η δημοτική αρχή για τις παρασχεθείσες υπηρεσίες.

39 — Βλ. ορισμό της «καθυστέρησης πληρωμής» στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών. Δεδομένου ότι η συνήθης προθεσμία πληρωμής των δημοτικών αρχών φαίνεται να είναι 120 ημερών (βλ. σημείο 22 ανωτέρω), ομολογώ ότι έχω κάποιες αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιήσεως της οδηγίας περί των καθυστερήσεων πληρωμών για την επίλυση των πρακτικών δυσχερειών που οδήγησαν στην ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία.

Πρόταση

77. Προτείνω κατά συνέπεια να δοθεί από το Δικαστήριο η ακόλουθη απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε η Commissione tributaria provincale di Roma:

«1) Τα άρθρα 12 ΕΚ, 14 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ δεν έχουν εφαρμογή στη κατάσταση από την οποία ανέκυψε η απόφαση περί παραπομπής.

2) Το άρθρο 10 της οδηγίας 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, έχει την έννοια ότι απαγορεύει εθνικές διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 3, παράγραφοι 26 και 31, του νόμου 549, της 28ης Δεκεμβρίου 1995, που εισάγουν ένα ειδικό τέλος για την απόθεση αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής και καθορίζουν την προθεσμία εντός της οποίας το τέλος αυτό πρέπει εισπραχθεί από τον φορέα εκμετάλλευσης του χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων, όταν το σύστημα φορολόγησης του οποίου αποτελούν μέρος δεν επιβάλλει, ωστόσο, στους αποθέτοντες τα απόβλητα να καταβάλλουν το ποσό του τέλους στον φορέα εκμετάλλευσης του χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων εντός εύλογης προθεσμίας ή δεν προβλέπει αποτελεσματικό μηχανισμό που να καθιστά δυνατή την καταβολή αυτή.

3) Η χρηματική κύρωση που επιβάλλεται στον φορέα εκμετάλλευσης χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων λόγω καθυστερημένης πληρωμής του τέλους αυτού δεν μπορεί να ανακτηθεί από τον αποθέσαντα τα απόβλητα δυνάμει του άρθρου 10 της οδηγίας 1999/31, εκτός αν ο φορέας εκμετάλλευσης του χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων μπορέσει να αποδείξει ότι η χρηματική κύρωση αποτελεί δαπάνη την οποία πραγματοποιεί αναγκαστικά λόγω της μη έγκαιρης καταβολής του τέλους από τον αποθέσαντα τα απόβλητα. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να καθορίσει αν αυτό ισχύει ή όχι.

4) Η καταβολή του τέλους αυτού αποτελεί μέρος της αμοιβής για μια εμπορική συναλλαγή μεταξύ μιας επιχειρήσεως και μιας δημοσίας αρχής, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2000/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, και συνεπώς εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 1. Τα κράτη μέλη οφείλουν συνεπώς να διασφαλίζουν ότι μπορεί να εισπράττεται τόκος σε περίπτωση καθυστερημένης (ανα)καταβολής ενός τέτοιου τέλους, μαζί με όσες δαπάνες πραγματοποιήθηκαν αναγκαστικά για τη χρηματοδότηση της προκαταβολής προκειμένου να αποφευχθεί η επιβολή κυρώσεως, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3.»