FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 17 september 2009 [1]

1. Sekundärlagstiftningen om bortskaffande av avfall genom avlämnande för deponering [2] grundar sig på principen att förorenaren betalar. Priset för avfallsdeponering är avsett att täcka hela kostnaden (såväl kortsiktig som långsiktig) för avfallsdeponeringen. I förevarande mål står domstolen inför problemet med en nationell lagstiftning som har till syfte att genomföra deponeringsdirektivet, men som innehåller luckor vilka får till följd att huvudmannen för avfallshantering som är skyldig att betala en avgift beräknad på grundval av mängden deponerat avfall påförs sanktionsavgifter för sen betalning av avgiften, utan att kunna rikta några anspråk mot de kommunala myndigheter för vilka avfallet hanteras (förorenarna) fastän de genomgående har underlåtit att ersätta huvudmannen för avgiften och följaktligen åtminstone till viss del är ansvariga för den sanktionsavgift som påförts för sen betalning.

Gemenskapsrätten

Fördragets bestämmelser

2. Genom denna begäran om förhandsavgörande har Commissione Tributaria Provinciale di Roma önskat få vägledning beträffande huruvida vissa bestämmelser i Italiens nationella lagstiftning är förenliga med artiklarna 12 EG, 14 EG, 43 EG och 46 EG, deponeringsdirektivet samt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner. [3]

3. Genom artikel 12 EG förbjuds all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i detta.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1) (nedan kallat direktiv 1999/31 eller deponeringsdirektivet).

3 — EGT L 200, s. 35 (nedan kallat direktiv 2000/35 eller direktivet om sena betalningar).

4. I artikel 14 EG föreskrivs bland annat att gemenskapen ska besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden.

5. Genom artikel 43 EG förbjuds inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium.

6. Av artikel 46 EG, som utgör undantag från artikel 43 EG, framgår att medlemsstaterna har rätt att tillämpa bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Deponeringsdirektivet

7. Direktiv 1999/31 är en del av gemenskapens ”avfallsstrategi” enligt rådets direktiv 75/442/EEG. [4] I direktivet anges åtgärder, förfaranden och vägledning för att förebygga eller så långt möjligt minska de negativa effekter på miljön som deponering av avfall kan medföra. [5]

8. I skäl 5 uttalas att ”[e]nligt principen att förorenaren betalar är det nödvändigt att *bland annat* beakta alla skador på miljön som en deponi ger upphov till”. I skäl 6 tilläggs att ”[d]eponering, liksom varje annat slag av avfallshantering, bör övervakas och hanteras på ett lämpligt sätt så att potentiellt skadliga effekter på miljön och risker för människors hälsa förebyggs eller minskas”.

9. I skäl 9 anges att ”[m]edlemsstaterna bör kunna tillämpa närhetsprincipen och självförsörjandeprincipen för bortskaffande av sitt avfall på gemenskapsnivå och på nationell nivå, i enlighet med rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om

4 — Direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39), senast ändrat (innan direktiv 1999/31 antogs) genom kommissionens beslut 96/350/EG (EGT L 135, s. 32).

5 — Detta direktiv förefaller ha införlivats med den nationella rättsordningen genom lagstiftningsdekret nr 36 av den 13 januari 2003 (ordinarie tillägg till GURI nr 59 av den 12 mars 2003). Detta korshänvisar inte till lag nr 549/95 (se nedan fotnot 8), och den nationella domstolen har inte hänvisat till detta i sitt beslut om hänskjutande. Följaktligen förblir förhållandet mellan de båda oklart a) vad gäller den nationella lagstiftningen, och b) som metod för införlivandet av direktivet.

avfall. Med en hög miljöskyddsnivå som utgångspunkt måste målen i detta direktiv fullföljas och klargöras genom upprättande av ett adekvat och integrerat nätverk av behandlingsanläggningar."

10. I skäl 29 anges att det deponeringspris som tas ut ska ge täckning för alla kostnader som har samband med inrättande och drift av anläggningen.

11. I artikel 10 föreskrivs vidare i relevanta delar följande:

"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, ska omfattas av det pris som huvudmannen ska ta ut för deponering av alla slag av avfall på den platsen."

Direktivet om sena betalningar

12. Direktiv 2000/35 har till syfte att bekämpa sena betalningar vid handelstransaktioner. [6] I skäl 7 erinras om de betungande administrativa och ekonomiska bördor som företag utsätts för, särskilt små och medelstora sådana, till följd av alltför långa betalningsperioder och sena betalningar, och att dessa utgör en huvudorsak till att företag kommer på obestånd. I skäl 16 anges att de flesta medlemsstater har gjort sen betalning ekonomiskt intressant för gäldenärer genom att dröjsmålsräntan är låg och/eller indrivningsförfarandena långsamma. I detta skäl anges att "[d]et krävs en avgörande förändring som inbegriper ersättning till borgenärerna för de kostnader som uppstått, för att vända denna utveckling och för att säkerställa att konsekvenserna av sena betalningar avhåller från sådana betalningar".

13. I artikel 1 föreskrivs att "[b]estämmelserna i detta direktiv ska gälla alla betalningar som görs som ersättning vid handelstransaktioner".

14. I artikel 2.1 definieras "handelstransaktioner" som "transaktioner mellan företag eller mellan företag och offentliga myndig-

6 — Detta direktiv införlivades med den nationella lagstiftningen genom lagstiftningsdekret nr 231 av den 9 oktober 2002 (GURI nr 249 av den 23 oktober 2002).

heter som leder till leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster mot ersättning", "offentliga myndigheter" som "varje upphandlande myndighet eller enhet enligt definitionen i direktiven om offentlig upphandling..." och "företag" som "varje organisation som handlar inom sin oberoende ekonomiska eller yrkesmässiga verksamhet, även om den drivs av en ensam person". I artikel 2.2 definieras "sen betalning" som "överskridande av den avtalsenliga eller lagstadgade tidsfristen för betalning".

15. I artikel 3 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att ränta betalas vid sen betalning samt fastställs såväl tidpunkten för när gäldenären ska betala dessa belopp som den avhållande räntesats som är tillämplig vid sena betalningar.

Nationell lagstiftning

16. Italien antog lag nr 549 av den 28 december 1995 [7] för att reglera deponering av avfall. Artikel 3 omfattar ett antal särskilda bestämmelser i detta avseende.

17. Genom artikel 3.24 och 3.25 infördes en särskild avgift för deponering av fast avfall, i syfte att främja en minskad uppkomst av avfall samt återvinning av råmaterial och energi från avfall. Enligt artikel 3.26 ska huvudmannen för anläggningen betala deponeringsavgiften men är skyldig att övervältra den på den som avlämnar avfallet. [8] Beräkningen ska enligt artikel 3.28 ske på grundval av den kvantitet avfall som lämnas för deponering.

18. Enligt artikel 3.27 ska deponeringsavgiften betalas till regionerna och i enlighet med artikel 3.30 ska den erläggas kvartalsvis, inom en månad från slutet på varje kvartal, på grundval av avfall som deponerats under det kvartalet.

19. I artikel 3.31 föreskrivs att "om deponeringsavgiften inte betalas, betalas sent eller med ett otillräckligt belopp ska en sanktionsavgift påföras på två till fyra gånger det avgiftsbelopp som inte har betalats eller som har betalats för sent". [9]

7 — Ordinarie tillägg till GURI nr 302 av den 29 december 1995 (nedan kallad lag nr 549/95).

8 — En kommunal myndighet producerar inte i allmänhet den volym avfall som den "avlämnar". Den samlar istället avfall från hem och företag inom kommunen. Dessa hem och företag bidrar sedan till den del av deponeringsavgiften som avser deras avfall till de kommunala myndigheterna genom skatter. Den italienska regeringen angav vid förhandlingen att dessa skatter uppbärs oavsett om huvudmannen för deponin ersätts för avgiften.

9 — Den hänskjutande domstolen har angett att sanktionsavgifterna numera regleras genom lagstiftningsdekret nr 471 av den 18 december 1997 (ordinarie tillägg till GURI nr 5 av den 8 januari 1998).

Bakgrund och tolkningsfrågorna

20. Pontina Ambiente Srl (nedan kallat Pontina Ambiente) är huvudman för en deponeringsanläggning vars juridiska rättigheter och skyldigheter regleras i lag nr 549/95.

21. Lazioregionen bestämde enligt lag nr 549/95 på vederbörligt sätt vilken deponeringsanläggning som skulle användas av varje kommunal myndighet och bestämde tjänstens pris i enlighet med det huvudmannen angett. Inom denna ram ingick Lazioregionen ett avtal med Pontina Ambiente om förvaring och bearbetning av avfall från vissa kommunala myndigheter. Pontina Ambiente blev skyldigt att betala deponeringsavgiften till Lazioregionen senast månaden efter slutet på det kvartal under vilket det relevanta avfallet deponerades. Underlåtelse att göra detta inom dessa frister medförde att Pontina Ambiente påfördes en sanktionsavgift.

22. Deponeringsavgiften skulle under alla omständigheter betalas i förväg av Pontina Ambiente och av de kommunala myndigheterna placeras i fonder. Det förefaller av de övriga faktiska uppgifter som framkom under förhandlingen ostridigt, för det första, att de kommunala myndigheterna inte reglerar sina skulder inom den sedvanliga fristen vid handelstransaktioner. Eftersom de kommunala myndigheternas normala betalningsperioder är 120 dagar, föreligger det i stället en betydande risk för att huvudmannen för deponin ännu inte har fått ersättning för en tremånaders avgift vid den tidpunkt då han blir skyldig att betala nästa deponeringsavgift. Vidare är ett antal kommunala myndigheter för närvarande på obestånd. Enligt nationell rätt är sådana huvudmän som Pontina Ambiente inte prioriterade borgenärer. Slutligen kan inte huvudmän för deponeringsanläggningar kräva att kommunala myndigheter som är på obestånd ska betala i förskott innan avfallet hanteras. De kan enligt italiensk lagstiftning på folkhälsoområdet inte heller vägra att hantera det avfall som levereras till dem.

23. I tvisten vid den hänskjutande domstolen har Pontina Ambiente yrkat att besluten om beräkning av två obetalda deponeringsavgifter åtföljda av sanktionsavgifter till följd av försenad betalning ska ogiltigförklaras. Bolaget har därvid ifrågasatt giltigheten av artiklarna 3.26 och 3.31 i lag nr 549/95, i den del dessa gör huvudmannen för en deponeringsanläggning ansvarig för betalning av deponeringsavgiften och ålägger huvudmannen sanktionsavgifter om regionen betalas för sent, utan att föreskriva någon påföljd för de kommunala myndigheter som orsakat dessa sena betalningar. Särskilt då huvudmannen för en deponi är skyldig att betala avgiften oavsett om den sistnämnde har erhållit betalning för de tillhandahållna tjänsterna från de kommunala myndigheterna eller ej.

24. Den nationella domstolen har hänskjutit frågan till EG-domstolen. Den önskar få klarhet i huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med artiklarna 12 EG, 14 EG, 43 EG och 46 EG samt med deponeringsdirektivet och direktivet om sena betalningar, och har sökt vägledning av domstolen i det avseendet.

25. Skriftliga yttranden har inkommit från Pontina Ambiente och även från den italienska regeringen samt kommissionen (vilka båda närvarade vid förhandlingen den 4 juni 2009).

Inledande anmärkningar

Upptagande till sakprövning

26. Vid förhandlingen ifrågasatte den italienska regeringen underförstått huruvida artikel 3.31 i lag nr 549/95 var tillämplig på situationen vid den hänskjutande domstolen. Även om den medgav att beskrivningen av den juridiska situationen i beslutet om hänskjutande var riktig gjorde den italienska regeringen gällande att sanktionsavgiften för underlåtelse att betala avgiften var 30 procent av avgiften (och inte, som anges i artikel 3.31 i lag nr 549/95 två till fyra gånger det avgiftsbelopp som inte har betalats eller har betalats för sent). De belopp som anges som sanktionsavgifter i handlingarna i målet tycks bekräfta denna bedömning. [10]

Den hänskjutna frågan

27. För att domstolen ska kunna göra en ändamålsenlig tolkning av gemenskapsrätten bör den hänskjutande domstolen fastställa de frågor som uteslutande ska bedömas enligt nationell rätt. [11] Huruvida sanktionsavgiften föreskrivs i lag nr 549/95 eller i någon annan nationell bestämmelse påverkar emellertid inte frågan i målet vid den nationella domstolen.

28. Den nationella domstolen har i sitt beslut om hänskjutande inte formulerat någon specifik tolkningsfråga. Den har i stället begränsat sig till att ange att den finner det tveksamt huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser.

10 — De aktuella beloppen kan inte anses obetydliga. Genom de två ifrågasatta underrättelserna ålades sanktionsavgifter på 26 588,21 EUR respektive 11 901,79 EUR.

11 — Dom av den 16 juli 2009 i mål C-254/08, Futura Immobiliare m.fl. (REG 2009, s. I-6995), punkt 28 och där angiven rättspraxis.

29. Kommissionen har med rätta påpekat att domstolen får omformulera frågan när det i ett beslut om hänskjutande inte uttryckligen anges vilken fråga den nationella domstolen ställer. [12] En preliminär omformulering förekom visserligen i meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning*, [13] men enligt min mening krävs ytterligare omskrivning. Särskilt två frågor ska behandlas kort.

30. För det första förefaller beslutet om hänskjutande avse en begäran att domstolen ska avgöra huruvida nationell lagstiftning är förenlig med Italiens skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Enligt fast rättspraxis är domstolen emellertid enligt artikel 234 EG endast behörig att tolka (och i förekommande fall pröva giltigheten av) gemenskapsrättsliga bestämmelser. [14] Domstolen kan emellertid därvid meddela en dom som möjliggör för den nationella domstolen att bedöma huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten.

31. Vidare föreskrivs i artikel 3 i direktivet om sena betalningar (som den hänskjutande domstolen har omnämnt i sitt beslut om hänskjutande) att medlemsstater ”ska säkerställa” att ränta betalas vid sena betalningar som omfattas av direktivet. Härav uppkommer frågan huruvida denna gemenskapsrättsliga bestämmelse utgör hinder för det system som föreskrivs i (bland annat) artikel 3.26 och 3.31 i lag nr 549/95.

32. Jag utgår därför från att de tolkningsfrågor som begäran om förhandsavgörande avser är följande:

”1. Ska artiklarna 12 EG, 14 EG, 43 EG och 46 EG tolkas på så sätt att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artiklarna 3.26 och 3.31 i lag nr 549 av den 28 december 1995, genom vilka en särskild avgift för deponering av avfall införs och en frist inom vilken avgiften ska indrivas fastställs, utan att det krävs att avgiften ersätts inom skälig tid eller föreskrivs någon effektiv mekanism för att erhålla sådan ersättning?

2. Ska artikel 10 i deponeringsdirektivet tolkas på så sätt att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artiklarna 3.26 och 3.31 i lag nr 549 av den 28 december 1995?

12 — Dom av den 23 mars 2006 i mål C-210/04, FCE Bank (REG 2006, s. I-2803), punkt 21 och där angiven rättspraxis. Detta omfattar fall där ingen specifik fråga framgår av beslutet om hänskjutande: Dom av den 18 november 1999 i mål C-107/98, Teckal (REG 1999, s. I-8121), punkt 34.

13 — EUT C 183, 2008, s. 12.

14 — Dom av den 19 februari 2009 i mål C-321/07, Schwarz (REG 2009, s. I-1113), punkt 48.

3. Kan huvudmannen för en deponeringsanläggning kräva ersättning för en sanktionsavgift som denne påförts till följd av att avfallsavlämnaren betalar deponeringsavgiften för sent?

4. Omfattas ersättning för deponeringsavgifter av artiklarna 1 och 2 i direktivet om sena betalningar, såtillvida att artikel 3 i direktivet innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att ränta med en avhållande räntesats betalas i händelse av sen betalning av deponeringsavgiften?”

33. Bakom de enskilda frågorna ligger det centrala problem som den nationella domstolen står inför: Utgör någon av dessa gemenskapsrättsliga bestämmelser hinder för ett sådant *system* som det som gäller i Italien (av vilket artikel 3.26 och 3.31 i lag nr 549/95 utgör en del) om systemet i fråga inte ger huvudmannen för deponeringsanläggningen möjlighet att på ett effektivt sätt antingen erhålla ersättning för deponeringsavgiftens belopp inom utsatt frist eller kostnaden för en förskottsbetalning av detta belopp i händelse av försenad ersättning?

Artiklarna 12 EG, 43 EG och 46 EG

34. Enligt fast rättspraxis är artiklarna 12 EG och 43 EG endast tillämpliga på situationer där en gränsöverskridande omständighet föreligger. [15] Eftersom artikel 46 EG utgör undantag från artikel 43 EG, ska den endast beaktas för det fall artikel 43 EG är tillämplig.

35. Förevarande fall gäller ett italienskt bolag, etablerat i Italien, som hanterar avfall från en italiensk kommun. Bolaget har överklagat ett beslut som fattats av en italiensk offentlig myndighet, enligt italiensk rätt, och har gjort detta vid italiensk domstol. Situationen är begränsad till en enda medlemsstats inre förhållanden.

36. Pontina Ambiente har emellertid försökt göra gällande en potentiellt gränsöverskridande verkan i sina skriftliga yttranden. Bolaget hävdar att det i den italienska lagstiftningen föreskrivs att en avgift ska påföras huvudmän för deponeringsanläggningar utan att ge dem möjlighet att kräva ersättning från avfallsavlämnarna för de betalda beloppen.

15 — Dom av den 11 april 2000 i de förenade målen C-51/96 och C-191/97, Deliège (REG 2000, s. I-2549), punkt 58.

Detta försvagar deras ekonomiska situation och utsätter dem därmed för en konkurrensnackdel jämfört med andra aktörer som driver deponeringsanläggningar på olika marknader inom gemenskapen.

37. Argumentet är snillrikt men i huvudsak hypotetiskt. Det förklarar inte hur det faktiska utövandet av etableringsfriheten rimligen kan påverkas negativt av de angripna bestämmelserna. Jag anser därför att det inte påvisar någon tillräckligt gränsöverskridande omständighet för att artikel 43 EG eller, indirekt, artikel 46 EG ska anses tillämpliga. Om artiklarna 43 EG och 46 EG inte är tillämpliga på den faktiska situation som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande kan jag inte heller förstå hur artikel 12 EG skulle kunna vara tillämplig.

38. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska slå fast att artiklarna 12 EG, 43 EG och 46 EG inte är tillämpliga på situationen i målet vid den nationella domstolen.

Artikel 14 EG

39. Artikel 14 EG medför skyldighet för medlemsstaterna att avskaffa hinder för den fria rörligheten inom den inre marknaden, i syfte att skapa ett ”område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i... fördrag[et]”. Detta är en programförklaring. Enligt min uppfattning är ett avgörande gällande tolkningen av denna bestämmelse varken nödvändigt eller relevant för att ge den hänskjutande domstolen ett svar.

Artikel 10 i deponeringsdirektivet

Situationen i målet vid den nationella domstolen

40. De faktiska omständigheter som anges i beslutet om hänskjutande och som förtydligades genom de svar som den italienska regeringen gav vid förhandlingen [16] visar tydligt att även om huvudmannen för en anläggning är skyldig att betala deponeringsavgiften till regionen och kan åläggas påföljd för sen, felaktig eller utebliven betalning, finns det ingen motsvarande mekanism som medför en skyldighet för de kommunala myndigheter som är ansvariga för avfallsdeponeringen att ersätta huvudmannen för kostnaden av avgiftsbeloppet inom en utsatt frist.

16 — Se punkt 22 ovan.

41. Artikel 10 i deponeringsdirektivet är tvingande. Den innebär en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att alla kostnader för att inrätta och driva en deponeringsanläggning omfattas av det pris som huvudmannen för anläggningen ska ta ut för deponering av alla slag på den platsen.

42. Men vad omfattar formuleringen *"alla* kostnader för att inrätta och driva en deponeringsanläggning"? Inbegriper det till exempel a) avgifter för avfallsdeponering och b) de extra kostnader och sanktionsavgifter som uppkommer när huvudmannen för anläggningen inte kan betala sådana avgifter i tid på grund av att den kommunala myndighet som har avlämnat avfallet är försenad med sin betalning?

Lydelsen i artikel 10

43. I artikel 10 hänvisas uttryckligen till *"alla* kostnader" för att inrätta och driva en deponeringsanläggning. [17] De kommunala myndigheterna avlämnar avfall till Pontina Ambiente för hantering. Pontina Ambiente verkställer i vederbörlig ordning sin del av avtalet och bortskaffar avfallet. Deponeringsavgiften blir som en direkt följd av detta händelseförlopp indrivningsbar. Det är en särskild avgift för deponering av fast avfall. [18] Grunden för beräkningen är den mängd avfall som deponeras. [19]

44. Det är under dessa omständigheter fullständigt utrett att deponeringsavgiften är en kostnad som huvudmannen för en deponeringsanläggning oundvikligen ådrar sig och att denna kostnad är oupplösligt förbunden med bedrivandet av en deponiverksamhet. Med andra ord, det är omöjligt att driva en anläggning för deponering av avfall i Italien utan att vara tvungen att erlägga denna avgift.

45. Lydelsen i artikel 10 i deponeringsdirektivet är tydlig. Alla sådana kostnader ska omfattas av det pris som huvudmannen ska ta ut för deponering av alla slag av avfall på denna anläggning. Enligt en bokstavstolkning av denna bestämmelse är avgiften en kostnad som ska omfattas av priset.

17 — Den omständigheten att det i artikel 10 anges två specifika kostnadsposter som ska omfattas "så långt möjligt" kan inte utesluta att även andra kostnader som utgör del av "alla kostnader" för att inrätta och driva deponeringsanläggningen omfattas.

18 — Se artikel 3.24 och 3.25 i lag nr 549/95.

19 — Se artikel 3.28.

Syftet med artikel 10

46. Målet med deponeringsdirektivet stöder även denna tolkning av artikel 10. Gemenskapslagstiftaren avsåg att skydda miljön genom att, bland annat, avhålla folk från att producera deponeringsavfall. I skälen 6 och 9 understryks behovet av adekvat hantering av deponeringsavfall. Lydelsen i skäl 29 ger en föraning om den materiella bestämmelsen i artikel 10.

47. En mekanism för att uppnå detta mål är att försöka säkerställa att de fulla kostnaderna för att inrätta och driva en deponeringsanläggning bärs av dem som producerar det avfall som deponeras där. Detta sker genom artikel 10. I korthet kan sägas att deponeringsdirektivet är ett specifikt uttryck för principen att förorenaren betalar [20] samtidigt som det reflekterar principen att avfall ska avlämnas så nära källan som möjligt. Principen att förorenaren betalar är endast uppfylld om incitamentet att minska avfallet i slutändan tillämpas på den som avlämnar avfallet, det vill säga de kommunala myndigheterna. [21] Detta kommer endast att ske om deponeringsavgiften behandlas som en ”kostnad”, vilken övervältras på den som avlämnar avfallet genom det pris som betalas för deponeringstjänsten.

Utgör artikel 10 hinder för systemet i den italienska lagstiftningen?

48. Pontina Ambiente har gjort gällande att det system som föreskrivs genom den italienska lagstiftningen står i strid med principen att förorenaren betalar, såsom den anges i artikel 10 i deponeringsdirektivet. Den italienska regeringen och kommissionen anser i motsats härtill att fastställandet av vem som (inledningsvis) ska bära deponeringsavgiften omfattas av medlemsstaternas behörighet och att det system som föreskrivs i den italienska lagstiftningen inte är oförenligt med artikel 10.

49. Jag instämmer med den första delen av Italiens och kommissionens ställningstagande. Lydelsen i artikel 10 medför inte någon skyldighet för en medlemsstat att organisera betalningen av driftskostnader för deponeringsanläggningar på något särskilt sätt. Ingenting hindrar heller en medlemsstat från att föreskriva en avgift för deponerat

20 — Se skäl 5 i deponeringsdirektivet och artikel 15 i direktiv 75/442 (se ovan fotnot 4). Se även dom av den 7 september 2004 i mål C-1/03, Van de Walle (REG 2004, s. I-7613), punkterna 57 och 58 angående tolkningen av direktivet.

21 — Och genom lokalbeskattning övervältrad i sin tur på de hem och företag som faktiskt producerar avfallet.

avfall, som först betalas av huvudmannen för en anläggning för att sedan övervältras på avfallsavlämnaren, [22] eller från att föreskriva påföljder för huvudmän som betalar denna avgift för sent.

50. Även om den princip som följer av gemenskapsrätten, att nationell rätt ska tolkas direktivkonformt, i första hand rör bestämmelser i nationell rätt som antagits för att införliva direktivet i fråga, är denna princip emellertid inte begränsad till tolkningen av dessa bestämmelser, utan den kräver även att den nationella domstolen beaktar hela den nationella rätten för att bedöma i vilken mån den kan tillämpas utan att det leder till ett resultat som strider mot det som eftersträvas genom direktivet. [23] En lång rad domar visar att medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 249.3 EG innebär krav på en fullständig tillämpning och verkan av direktivet. [24]

51. I förevarande fall kan inte de ifrågavarande bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, även om de visserligen gäller det föremål som avses i artikel 10 i deponeringsdirektivet, bedömas oberoende av det övriga system som de ingår i. Den fråga som domstolen i slutändan har att pröva för att kunna ge den nationella domstolen ett ändamålsenligt svar är följande: Utgör bestämmelserna i deponeringsdirektivet hinder för ett *system* som sannolikt och uppenbarligen medför att avgiften inte betalas av avfallsavlämnaren (men faktiskt kvarstår som en börda för huvudmannen för deponeringsanläggningen) och som dessutom ofta medför att den sistnämnda åläggs sanktionsavgifter?

Ersättning av avgiften från de kommunala myndigheterna

52. Det framgår av handlingarna i målet vid domstolen [25] att huvudmannen i praktiken inte kan erhålla ersättning för deponeringsavgiften från de kommunala myndigheterna på ett effektivt sätt. Pontina Ambiente har i egenskap av avtalsbunden borgenär inte någon prioritet vid indrivning av skulder från

22 — Kommissionen angav vid förhandlingen att denna typ av mekanism har använts av ett antal medlemsstater och att den, då den används korrekt, varken var den bästa eller den sämsta av de befintliga alternativen för att införliva deponeringsdirektivet.

23 — Dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01–C-403/01, Pfeiffer (REG 2004, s. I-8835), punkt 115 (och se mer allmänt punkterna 110–118), senast angiven i dom av den 16 juli 2008 i mål C-12/08, Mono Car Styling (REG 2009, s. 6653), punkterna 60-64.. Se även dom av den 25 februari 1999 i mål C-131/97, Carbonari m.fl. (REG 1999, s. I-1103), punkterna 48–50.

24 — Se exempelvis dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kaumann (REG 1984, s. I-1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 15, och av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks and Spencer (REG 2002, s. I-6325), punkterna 22–28 och där angiven rättspraxis. För en användbar sammanfattning av principen om full verkan, se även Prechal, Sacha, ”Directives in EC Law” (Oxford University Press, 2005, s. 51–54 och 87–91).

25 — Se i särskilt punkt 22 ovan.

kommunala myndigheter på obestånd. Även juridiska förfaranden för att få ersättning för avgiften från solventa kommunala myndigheter är ofta både komplexa och långsamma. [26]

53. Som Pontina Ambiente med rätta har påpekat ger det italienska systemet de regionala myndigheterna intäkterna från avgiften medan de kommunala myndigheterna får en otillbörlig ekonomisk fördel eftersom huvudmännen för deponeringsanläggningar i praktiken inte kan hävda sin rätt till ersättning.

54. Huvudmännen blir således ansvariga för betalning av en viss kostnad inom sin verksamhet. De kan inte övervältra denna kostnad på avfallsavlämnarna i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 10. Vidare innebär det italienska systemet, eftersom avgiften i praktiken inte kan drivas in från kommunala myndigheterna, inte något incitament för de sistnämnda att minska mängden producerat avfall. Resultatet är inte att förorenaren betalar. Det är i stället att huvudmannen för deponeringsanläggningen betalar. Enligt min uppfattning måste både en bokstavlig och en ändamålsenlig tolkning av artikel 10 medföra hinder för ett system som i praktiken leder till detta resultat.

Sanktionsavgift vid sen betalning av avgiften

55. Kommissionen har gjort gällande att om de kommunala myndigheterna regelbundet underlåter att skyndsamt återbetala avgiften till huvudmännen för deponeringsanläggningar vore det legitimt för sådana företag som Pontina Ambiente att i sina driftskostnader inkludera de belopp som påförs för att säkerställa att de kan betala avgiften i tid och således undvika sanktionsavgifter. Det hävdades vid förhandlingen att huvudmännen kan göra detta genom att ordna lämpligt försäkringsskydd eller genom att säkerställa kredit från en bank.

56. Det första påståendet kan behandlas kort. Det förefaller föga troligt att ett försäkringsbolag skulle vara berett att försäkra risken för en eventuell [27] sen betalning till en premie som huvudmannen för en deponeringsanläggning med lätthet skulle kunna betala. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att kontrollera huruvida detta faktiskt är fallet.

57. Det andra påståendet är vid första anblick mer befogat. Huvudmannen för en deponeringsanläggning borde i princip av erfarenhet kunna beräkna sannolikheten av att en eller

26 — Kommissionen hävdade vid förhandlingen att kommunala myndigheter åtnjöt näst intill immunitet från sådana indrivningsförfaranden. Den italienska regeringen bestred detta påstående men uppgav att huvudmannen för en deponeringsanläggning först måste införskaffa ett domstolsföreläggande med anmodan om att den kommunala myndigheten ska betala och därefter inleda ytterligare förfaranden om (eller när) denna myndighet inte efterlever föreläggandet.

27 — Den italienska regeringen gjorde inte gällande, vare sig i sitt skriftliga yttrande eller vid förhandlingen, att Pontina Ambiente överdrev frekvensen av de kommunala myndigheternas sena betalningar till huvudmän för deponeringsanläggningar.

flera av de kommunala myndigheterna med vilka den ingått avtal om avfallsdeponering kommer att betala sent. Från denna utgångspunkt kan den sedan beräkna kostnaden för den kredit som är nödvändig för att undvika sen betalning av deponeringsavgiften och därmed undgå att åläggas sanktionsavgifter. Denna kostnad är en driftskostnad och kan som sådan indrivas från avfallsavlämnaren.

58. Enligt min uppfattning kan emellertid två ytterligare problem uppkomma.

59. För det första är det möjligt att kommersiella banker kan vara ovilliga att utöka kredit (eller villiga att göra detta endast till en högre räntesats), om en bakgrund med sena betalningar har försatt en viss huvudman i en utsatt position. Domstolen har inte tillgång till de upplysningar som är nödvändiga för att avgöra huruvida detta är (eller inte är) en svårighet som Pontina Ambiente faktiskt har mött. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva bevisningen och göra den nödvändiga bedömningen av de faktiska omständigheterna.

60. Vidare stämmer det att, i normala kommersiella sammanhang, kan en tillhandahållare av tjänster som måste ställa säkerheter för krediter i syfte att säkerställa att den kan hantera en förutsägbar driftskostnad [28] i tid kommer att försöka övervältra kostnaderna för denna kredit på sina kunder. Det pris som huvudmän för deponeringsanläggningar kan ta ut för sina tjänster fastställs emellertid av regionen, inte av dem som tillhandahåller tjänsterna. [29] Under dessa omständigheter kan Pontina Ambiente, även om bolaget säkert kan uppmärksamma sina förhandlingsparter inom regionen på detta problem, inte säkerställa att det kan ta ut ett pris som kommer att täcka både de normala kostnaderna för att tillhandahålla deponeringstjänsterna och de ytterligare kostnader som avser de kommunala myndigheternas tendens att vara försenade med sina betalningar.

61. Vid bedömningen av de antaganden kommissionen har framhållit finns anledning att bemöta den underliggande problematiken: Kan betalning av en sanktionsavgift någonsin anses innefattas av de ersättningsgilla kostnaderna vid en handelstransaktion?

28 — Pontina Ambiente gjorde gällande att, såvida deponeringsanläggningen inte användes i sin fulla kapacitet, kunde bolaget inte veta hur mycket avfall som deponerades (och således hur mycket skatt det var skyldigt att betala), utan var tvunget att invänta upplysningar angående kvantiteterna från de kommunala myndigheter som avlämnade avfallet. Jag kan inte godta detta påstående. Enligt min uppfattning kan en kommersiell aktör rimligen förväntas inrätta någon typ av mekanism för att kontrollera vad som levereras till den. Det kan antas ligga såväl i Pontina Ambientes eget kommersiella intresse som i intresset av att nå de mål som eftersträvas med deponeringsdirektivet att inrätta en möjlighet att kontrollera vilka kvantiteter av avfall som de kommunala myndigheterna avlämnar för deponering.

29 — Se punkt 21 ovan.

62. I förevarande fall anges varken deponeringsavgiften eller påföljden för sen betalning av denna i själva direktivet. [30] Båda utgör emellertid en del av det nationella rättssystem vari direktivet har införlivats. Det är följaktligen lämpligt att se vilken vägledning som kan finnas i domstolens rättspraxis angående påföljder.

63. Domstolen prövade sambandet mellan utdömandet av en påföljd och agerandet (eller underlåtelsen) hos de inblandade aktörerna i målet Käserei Champignon Hofmeister. [31] I det avgörandet framhöll domstolen att även om principen *nulla poene sine culpa* är begränsad till straffrättsliga påföljder [32] anses emellertid påförandet av en sanktion vara lagenlig inom gemenskapsrätten när en ekonomisk aktör har möjlighet att inspektera, kontrollera, skapa ömsesidiga avtalsenliga garantier eller på annat sätt vidta åtgärder för att undvika att hamna i omständigheter vilka föranleder att de ådrar sig denna sanktion. [33]

64. Mot denna bakgrund förefaller förutsättningarna för påförande av sanktionsavgifter i huvudsak vara att en ekonomisk aktör *skulle kunna* sköta sina affärer på ett sätt som innebar att han undvek att påföras sanktionsavgifter. Han måste inte ”oundvikligen” påföras den som en del i sin normala ekonomiska verksamhet.

65. Vad händer när denna bedömning tillämpas på det förevarande fallet?

66. Det framgår enligt min mening av handlingarna i målet att Pontina Ambiente i viss mån har visat att bolaget inte kan undvika att bli försenat med betalningar och därigenom skyldigt att utge sanktionsavgifter. Jag vet inte huruvida bolaget har möjlighet att åberopa tillräcklig ytterligare bevisning för att övertyga den nationella domstolen som ensam ska bedöma de faktiska omständigheterna om detta. Detta är emellertid inte en fråga för EG-domstolen.

67. För att avgöra den frågan ska den nationella domstolen tillämpa följande test: Är sanktionsavgiften en kostnad som Pontina Ambiente i praktiken oundvikligen ådrar sig eller är det en kostnad som kan undvikas? Om sanktionsavgiften inte kan undvikas ska den omfattas av avgiften och motsvarar en kostnad som ska övervältras på de kommunala myndigheterna genom att inkluderas

30 — Se punkt 49 ovan.
31 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00 (REG 2002, s. I-6453).
32 — Punkterna 35–52.
33 — Punkterna 60–68.

i priset för tjänsten i enlighet med artikel 10 i deponeringsdirektivet. Om sanktionsavgiften däremot kan undvikas är den en kostnad som Pontina Ambiente självt måste bära.

Slutsats vad gäller deponeringsdirektivet

68. Följaktligen anser jag att artikel 10 i direktiv 1999/31 av den 26 april 1999 om deponering av avfall ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artikel 3.26 och 3.31 i lag nr 549 av den 28 december 1995, genom vilka en särskild avgift för avfallsdeponering införs och en frist inom vilken avgiften ska indrivas från huvudmannen för deponeringsanläggningen fastställs, utan att det för den skull krävs att avfallsavlämnarna ersätter avgiften inom skälig tid eller föreskrivs någon effektiv mekanism för att erhålla sådan ersättning.

69. En sanktionsavgift som påförs huvudmannen för en deponeringsanläggning till följd av sen betalning av en deponeringsavgift kan inte övervältras på avfallsavlämnaren enligt artikel 10 i direktiv 1999/31 om inte huvudmannen kan visa att sanktionsavgiften är en kostnad som den oundvikligen ådrar sig på grund av avfallslämnarens underlåtelse att ersätta avgiften i tid. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida detta är fallet.

Direktivet om sena betalningar

70. Den italienska regeringen har gjort gällande att förevarande situation inte omfattas av direktivet om sena betalningar. Den har i sitt yttrande gjort gällande att avgiften är en skatt och att tillämpning av och metoder för indrivning av en skatt inte kan likställas med en ”handelstransaktion”.

71. Det är visserligen utrett att avgiften i sig är en skatt men jag kan inte hålla med om att detta utesluter indrivning av denna enligt direktivet om sena betalningar.

72. Det ska erinras om att det i artikel 1 i direktivet om sena betalningar anges att direktivet gäller alla betalningar som görs som ersättning vid handelstransaktioner. I artikel 2.1 definieras ”handelstransaktioner” som ”transaktioner mellan företag eller mellan företag och offentliga myndigheter som leder till leverans av varor eller utförande av tjänster mot ersättning”.

73. Huvudmannen för en deponeringsanläggning tillhandahåller tjänster enligt ett avtal mellan ett ”företag” och en ”offentlig myndighet”. Huvudmannen gör detta ”mot ersättning” eftersom den enligt det avtalet bör erhålla det pris för tjänsten som fastställts av regionen. [34] Ersättningen ska motsvara de kostnader som huvudmannen ådrar sig vid deponering av avfallet plus dennes vinst.

74. Huvudmannens skyldighet att betala deponeringsavgiften uppkommer som en direkt följd av avtalet vid tidpunkten då de kommunala myndigheterna avlämnar avfallet för deponering. [35] ”Kostnadsindrivningen” som del av ersättningen omfattar följaktligen avgiften som huvudmannen för deponeringsanläggningen har betalat i förväg för det avlämnade avfallet och som han har skyldighet att övervältra på de kommunala myndigheterna. [36] Huvudmannen för deponeringsanläggningen kan endast erhålla ersättning från kommunerna för den avgift som på vederbörligt sätt betalats till regionen med stöd av avtalet vars genomförande utgör en ”handelstransaktion” mellan huvudmannen och de kommunala myndigheterna. [37]

75. Mot denna bakgrund anser jag att återbetalning av deponeringsavgiften (inklusive de kostnader som oundvikligen uppkommer i samband med betalning av denna avgift i förskott för att undvika sanktionsavgifter) är en del av den ersättning som huvudmannen för deponeringsanläggningen har rätt erhålla från de kommunala myndigheterna som ersättning för den tillhandahållna tjänsten. [38] Återbetalningen omfattas följaktligen av bestämmelserna i direktivet om sena betalningar, i synnerhet av artikel 3.

76. Härav följer att en huvudman för en deponeringsanläggning, såsom Pontina Ambiente, har rätt till ränta i enlighet med de nationella bestämmelserna genom vilka artikel 3 i direktivet om sena betalningar införlivas om de kommunala myndigheterna underlåter att betala dem överenskommen ersättning inom ”den avtalsenliga eller lagstadgade tidsfristen för betalning”. [39]

34 — Se punkt 21 ovan.

35 — Se artikel 3.28 i lag nr 549/95 samt punkterna 17 och 18 ovan.

36 — Se artikel 3.26 i lag nr 549/95 och punkt 17 ovan.

37 — Den italienska regeringen gjorde visserligen under förhandlingen gällande att Pontina Ambiente hade ställning av en ordinär avtalsbunden gäldenär när det försökte indriva obetalda belopp från solventa eller insolventa kommunala myndigheter.

38 — Det ska för fullständighetens skull tilläggas att den gör detta oavsett huruvida ersättningen för skatten faktureras separat från de kommunala myndigheternas betalning för de tillhandahållna tjänsterna.

39 — Jämför definitionen av ”*sen betalning*” i artikel 2.2 i direktivet om sena betalningar. Eftersom de kommunala myndigheternas standardbetalningsvillkor uppenbarligen är 120 dagar (se punkt 22), medger jag att jag hyser vissa tvivel beträffande hur effektiv åberopande av direktivet om sena betalningar kommer att visa sig vara för att lösa de praktiska svårigheter som har gett upphov till förfarandet vid den nationella domstolen.

Förslag till avgörande

77. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Commissione Tributaria Provinciale di Roma har ställt enligt följande:

(1) Artiklarna 12 EG, 14 EG, 43 EG och 46 EG är inte tillämpliga på den situation som har gett upphov till beslutet om hänskjutande.

(2) Artikel 10 i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 deponering av avfall ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artikel 3.26 och 3.31 i lag nr 549 av den 28 december 1995, genom vilka en särskild avgift för avfallsdeponering införs och en frist inom vilken avgiften ska indrivas från huvudmannen för deponeringsanläggningen fastställs utan att det för den skull krävs att avfallsavlämnarna ersätter avgiften inom skälig tid eller föreskrivs någon effektiv mekanism för att erhålla sådan ersättning.

(3) En sanktionsavgift som påförs huvudmannen för en deponeringsanläggning till följd av sen betalning av deponeringsavgiften kan inte indrivas från avfallsavlämnaren enligt artikel 10 i direktiv 1999/31 såvida inte huvudmannen för deponeringsanläggningen kan visa att sanktionsavgiften är en kostnad som den oundvikligen ådrar sig på grund av avfallsavlämnarens underlåtelse att ersätta avgiften i tid. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa om så är fallet.

(4) Ersättning för deponeringsavgifter utgör en del av ersättningen vid en handelstransaktion mellan ett företag och en offentlig myndighet enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner och omfattas således av tillämpningsområdet för detta direktiv så som det avgränsas i artikel 1. Medlemsstaterna är därför enligt bestämmelserna i artikel 3 skyldiga att säkerställa att ränta betalas vid sen betalning av sådan ersättning för deponeringsavgifter, inklusive de kostnader som oundvikligen uppkommer i samband med betalning av dessa avgifter i förskott för att undvika sanktionsavgifter.