# STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
# ELEANOR SHARPSTON
## přednesené dne 17. září 2009 [1]

1. Sekundární právní předpisy Společenství upravující odstraňování odpadů jejich ukládáním na skládky [2] se opírají o zásadu „znečišťovatel platí“. Cena účtovaná za odstraňování odpadů skládkováním má pokrývat veškeré náklady (jak krátkodobé, tak dlouhodobé) operace související s odstraňováním odpadů. Tato věc konfrontuje Soudní dvůr se spletí vnitrostátních právních předpisů, které mají provádět směrnici o skládkách a které však obsahují mezery, v jejichž důsledku subjekt provádějící odstraňování odpadů, který podléhá povinnosti platit poplatek, jež se vypočítává v závislosti na množství ukládaného odpadu, čelí penále za opožděnou platbu tohoto poplatku, přičemž nemá žádný zřejmý prostředek právní ochrany proti orgánům obcí, pro které odpady odstraňuje („znečišťovatelé“), které mu trvale neproplácejí poplatek zpět, a které jsou proto přinejmenším částečně odpovědné za to, že mu vzniká povinnost k placení penále za opožděné platby.

2. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se Commissione Tributaria Provinciale di Roma dotazuje, zda jsou určitá ustanovení italského vnitrostátního práva slučitelná s články 12 ES, 14 ES, 43 ES a 46 ES, směrnicí o skládkách a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích [3].

**Právo Společenství**

*Ustanovení Smlouvy*

3. Článek 12 ES zakazuje v rámci použití Smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení, jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. 1999, L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228) („směrnice 1999/31“, popř. „směrnice o skládkách“).

3 — Úř. věst 2000, L 200, s. 35; Zvl. vyd. 17/01, s. 226 („směrnice 2000/35“, popř. „směrnice o opožděných platbách“).

4. Článek 14 ES mimo jiné stanoví, že Společenství má přijímat opatření k postupnému vytvoření vnitřního trhu.

5. Článek 43 ES zakazuje omezení svobody státních příslušníků jednoho členského státu usazovat se na území jiného členského státu.

6. Odchylně od článku 43 ES zakládá článek 46 ES členským státům právo uplatňovat ustanovení právních a správních předpisů, které stanoví zvláštní zacházení pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

*Směrnice o skládkách*

7. Směrnice 1999/31 je součástí „odpadové strategie" Společenství podle směrnice Rady 75/442/EHS [4]. Zavádí opatření, postupy a vodítka s cílem v největší možné míře předcházet negativním vlivům vyplývajícím pro životní prostředí ze skládkování odpadů a takové vlivy snižovat [5].

8. Bod 5 odůvodnění stanoví, že „na základě zásady znečišťovatel platí je *mimo jiné* nutné přihlédnout k jakémukoli poškozování životního prostředí způsobenému skládkami". Bod 6 odůvodnění připojuje, že „skládkování stejně jako kterýkoli jiný způsob nakládání s odpady musí být kontrolováno a řízeno odpovídajícím způsobem umožňujícím předcházet případným nepříznivým vlivům na životní prostředí a ohrožování lidského zdraví anebo takové vlivy omezit".

9. Bod 9 odůvodnění uvádí, že „vzhledem k tomu, že je nutno, aby členské státy, pokud jde o odpady vznikající na úrovni Společenství a na vnitrostátní úrovni, byly schopny uplatnit zásady jejich odstraňování v místě blízkém vzniku odpadů a soběstačnosti při odstraňování v souladu se směrnicí Rady EHS 75/442

4 — Směrnice ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. 1975, L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), naposledy novelizovaná (před přijetím směrnice 1999/31) rozhodnutím Komise 96/350/ES (Úř. věst. 1996 L 135, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 59).

5 — Zdá se, že tato směrnice je do vnitrostátního práva provedena dekretem s mocí zákona č. 36 ze dne 13. ledna 2003 (řádná příloha GURI č. 59 ze dne 12. března 2003). Tento dekret neobsahuje odkaz na zákon č. 549/95 (viz níže, poznámka pod čarou 7) a vnitrostátní soud na něj ve svém rozhodnutí o předložení předběžné otázky neodkazuje. Vztah mezi oběma akty a) ve smyslu vnitrostátního práva i b) coby metody provedení směrnice tak zůstává nejasný.

ze dne 15. července 1975 o odpadech; … je nutno cíle této směrnice naplňovat a upřesňovat zřízením odpovídající integrované sítě zařízení na odstraňování odpadů na základě zvýšené úrovně ochrany životního prostředí“.

10. Bod 29 odůvodnění uvádí, že cena účtovaná za odstraňování odpadů na skládce musí být stanovena tak, aby byly pokryty veškeré náklady spojené se zřízením a provozem skládky.

11. Článek 10 pak v tom rozsahu, v jakém je to relevantní, stanoví, že:

„Členské státy přijmou taková opatření, aby cena požadovaná provozovatelem za ukládání [odstranění] jakéhokoli druhu odpadu na skládce zahrnovala [veškeré] náklady na zřízení a provozování skládky, pokud možno včetně nákladů na finanční jistinu nebo její ekvivalent uvedený v čl. 8 písm. a) bodu iv), a předpokládané náklady na uzavření skládky a následnou péči ukončení provozu alespoň po dobu třiceti let […]“

*Směrnice o opožděných platbách*

12. Účelem směrnice 2000/35 je omezit opožděné platby v obchodních transakcích [6]. Bod 7 odůvodnění připomíná vysokou správní a finanční zátěž, která spočívá na podnicích, a to zejména malých a středních, v důsledku nadměrných lhůt splatnosti a opožděných plateb, jakož i to, že tyto skutečnosti představují hlavní příčinu insolvence. Bod 16 odůvodnění uvádí, že většina členských států učinila opožděné platby pro dlužníky finančně přitažlivými v důsledku nízkých úrokových sazeb při opožděných platbách nebo pomalosti postupů k dosažení nápravy. Uvádí, že „je nezbytné změnit tento trend a zajistit takové důsledky opožděné platby, které od takového chování odrazují, a proto je nezbytná rozhodná změna včetně náhrady nákladů, které věřitelům vzniknou“.

13. Článek 1 stanoví, že „[t]ato směrnice se vztahuje na veškeré platby, které jsou úhradou za obchodní transakce“.

14. Článek 2 odst. 1 vymezuje „obchodní transakci“ jakožto „transakc[i] mezi podniky nebo mezi podniky a orgány veřejné moci, která vede k dodání zboží nebo poskytnutí služeb za úplatu“; „orgány veřejné moci“ jakožto „jakýkoli smluvní orgán nebo subjekt, jak je definován směrnicemi o veřej-

6 — Tato směrnice byla do vnitrostátního práva provedena dekretem s mocí zákona č. 231 ze dne 9. října 2002 (GURI č. 249 ze dne 23. října 2002).

ných zakázkách […]“ a „podnik“ je definován jakožto „jakákoli organizace, která provozuje nezávislou hospodářskou nebo odbornou činnost, i když je prováděna jedinou osobou“. Článek 2 odst. 2 vymezuje „opožděnou platbu“ tak, že se jí rozumí „překročení smluvní nebo zákonné platební lhůty“.

15. Článek 3 zakotvuje, že členské státy zajistí, že v případě opožděných plateb přísluší úrok, a vymezuje jak dobu, ke které se takové částky stávají splatnými, tak odrazující míru úrokové sazby platnou v případech opožděných plateb.

**Vnitrostátní ustanovení**

16. K úpravě odstraňování odpadů na skládkách přijala Itálie zákon č. 549 ze dne 28. prosince 1995 [7]. Soubor zvláštních ustanovení v tomto ohledu obsahuje článek 3.

17. S cílem podporovat snižování množství produkovaných odpadů a recyklaci surovin a energie z takových odpadů zavádějí odstavce 24 a 25 zvláštní poplatek za odstraňování pevných odpadů na skládkách. Podle odstavce 26 se poplatek účtuje provozovateli skládky, avšak má být přenášen na původce odpadů [8]. Základem pro výpočet je podle odstavce 28 množství ukládaného odpadu.

18. Podle odstavce 27 jsou příjemci poplatku regiony, přičemž poplatek má být podle odstavce 30 hrazen čtvrtletně, a to do jednoho měsíce po skončení každého čtvrtletí za odpad uložený během dotčeného čtvrtletí.

19. Odstavec 31 stanoví, že v případě, kdy není poplatek uhrazen, v případě opožděné platby anebo v případě nedostatečné platby se má uložit sankce ve výši dvou až čtyřnásobku dotčené částky [9].

7 — Řádný dodatek ke GURI č. 302 ze dne 29. prosince 1995 („zákon č. 549/95“).

8 — Všechny obecní orgány obecně neprodukují veškerý odpad, který z ní „pochází“. Přesněji, vybírají odpad od domácností a podniků na území obce. Tyto domácnosti a podniky pak přispívají na tu část poplatku, která souvisí s jejich odpady, orgánům obce prostřednictvím svých daní. Při jednání italská vláda uvedla, že tyto poplatky se vybírají bez ohledu na to, zda je poplatek provozovateli proplacen zpět, či nikoli.

9 — Předkládající soud uvádí, že opatření týkající se pokut se nyní řídí dekretem s mocí zákona č. 471 ze dne 18. prosince 1997 (řádný dodatek ke GURI č. 5 ze dne 8. ledna 1998).

**Skutkový stav a předběžné otázky**

20. Pontina Ambiente Srl („Pontina Ambiente“) je provozovatelkou skládky, jejíž zákonná práva a povinnosti se řídí zákonem č. 549/95.

21. Podle zákona č. 549/95 Region Lazio řádně určil skládku, kterou má využívat orgán každé jednotlivé obce, a stanovil cenu za službu poskytovanou provozovatelem této skládky. V tomto rámci uzavřel Region Lazio s Pontina Ambiente dohodu o ukládání a zpracování odpadů od orgánů určitých obcí. Pontina Ambiente vznikla povinnost hradit Regionu Lazio poplatek nejpozději do měsíce po konci čtvrtletí, v němž byl uložen příslušný odpad. Opomenutí učinit tak v těchto lhůtách mělo za následek povinnost Pontina Ambiente k placení peněžního penále.

22. Tento poplatek byl však ze strany Pontina Ambiente splatný dříve, než získá prostředky od orgánů obcí. Z dalšího skutkového materiálu, který vyplynul při jednání, se jeví jako nesporné zaprvé to, že orgány obcí neplní své dluhy ve lhůtách, které jsou při obchodních transakcích obvyklé. Přesněji, jelikož standardní lhůta splatnosti u orgánů obcí činí 120 dnů, existuje významná pravděpodobnost, že provozovateli skládky nebude uhrazena tříměsíční „tranše“ poplatku do doby, kdy mu vznikne povinnost splatit další tranši. Zadruhé, orgány řady obcí jsou nyní pod insolvenční správou. Podle vnitrostátního práva nejsou hospodářské subjekty, jako je Pontina Ambiente, přednostními věřiteli. Konečně, provozovatelé skládek nemohou trvat na kauci od insolventních orgánů obcí jako na předběžné podmínce pro nakládání s odpady. Podle italských právních předpisů o ochraně veřejného zdraví nemohou ani odmítnout nakládání s odpady, které jim byly dodány.

23. V řízení před předkládajícím soudem se Pontina Ambiente domáhala zrušení dvou výměrů pro nezaplacení poplatků provázených sankcí za opožděnou platbu. Přitom napadla čl. 3 odst. 26 a článek 31 zákona č. 549/95 v tom rozsahu, v jakém tyto zavazují provozovatele skládky k placení poplatků a penalizují jej za opožděné platby regionu, přičemž neobsahují žádná ustanovení o sankcích pro orgány obcí, které způsobily opoždění dotčených plateb. Platba poplatku ze strany provozovatele skládky není zejména závislá na tom, zda od orgánů obcí obdrží platbu za poskytnuté služby.

24. Vnitrostátní soud se s touto věcí obrací na Soudní dvůr. Chce se dozvědět, zda jsou vnitrostátní ustanovení slučitelná s články 12 ES, 14 ES, 43 ES a 46 ES, se směrnicí o skládkách a se směrnicí o opožděných platbách, a žádá Soudní dvůr v tomto ohledu o výklad.

25. Písemná vyjádření předložila Pontina Ambiente a také italská vláda a Komise (přičemž obě se účastnily jednání dne 4. června 2009).

## Předběžné poznámky

### *Přípustnost*

26. Při jednání italská vláda implicitně zpochybnila, zda se čl. 3 odst. 31 zákona č. 549/95 vztahuje na situaci před předkládajícím soudem. Ačkoli souhlasila s tím, že popis právního stavu v rozhodnutí o předložení předběžné otázky je přesný, uvedla italská vláda, že penále v případě nezaplacení poplatku činí 30 % poplatku (a nikoli dvou až čtyřnásobek částky náležející z titulu poplatku, jak stanoví čl. 3 odst. 31 zákona č. 549/95). Částky uvedené ve spisu jako penále, jak se zdá, tento rozbor potvrzují [10].

27. Aby Soudní dvůr mohl poskytnout účelný výklad práva Společenství, měl by předkládající soud vyřešit otázky ryze vnitrostátního práva [11]. Ovšem ať je penále stanoveno v čl. 3 odst. 31 zákona č. 549/95, nebo v nějakém jiném ustanovení vnitrostátního práva, na problému před vnitrostátním soudem to nic nemění.

### *Předložená problematika*

28. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neformuloval předkládající soud žádnou specifickou otázku. Omezil se na to, že uvedl, že má pochybnosti, zda je vnitrostátní právo slučitelné s řadou ustanovení práva Společenství.

10 — Částky, o které jde, nelze považovat za bagatelní. Dva sporné výměry uložily penále ve výši 26 588,21 eura a 11 901,79 eura.

11 — Rozsudek ze dne 8. května 2003, Gantner Electronic, C-111/01, Recueil, s. I-4207, bod 37 a citovaná judikatura.

29. Komise správně poznamenává, že pokud rozhodnutí o předložení předběžné otázky přesně neuvádí otázku, na kterou se vnitrostátní soud dotazuje, může Soudní dvůr tuto otázku reformulovat [12]. Ačkoli v oznámení v Úředním věstníku se objevila prozatímní reformulace [13], zdá se mi, že je nutno provést ještě další reformulaci. Je třeba se stručně zabývat zvláště dvěma body.

30. Zaprvé, zdá se, že rozhodnutím o předložení předběžné otázky se od Soudního dvora žádá, aby rozhodl, zda je vnitrostátní právo slučitelné se závazky vyplývajícími Itálii z práva Společenství. Z ustálené judikatury však plyne, že pravomoc Soudního dvora podle článku 234 ES je omezena na rozhodování o výkladu (a případně platnosti) ustanovení práva Společenství [14]. Přitom může Soudní dvůr nicméně vynést rozhodnutí, které poté vnitrostátnímu soudu umožní posoudit slučitelnost vnitrostátního práva s právem Společenství.

31. Zadruhé, článek 3 směrnice o opožděných platbách (zmíněný předkládajícím soudem v rozhodnutí o předložení předběžné otázky) stanoví, že členský stát „zajistí", že v případě opožděných plateb, na které se směrnice vztahuje, bude příslušet úrok. To vyvolává otázku, zda toto ustanovení práva Společenství brání systému zavedenému (mimo jiné) v čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549/95.

32. Budu proto mít za to, že otázky, které jsou implicitně obsaženy v rozhodnutí o předložení předběžné otázky, zní následovně:

„1) Je třeba články 12 ES, 14 ES, 43 ES a 46 ES vykládat v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549 ze dne 28. prosince 1995, která zavádějí zvláštní poplatek za ukládání odpadů na skládky a stanovují lhůtu, ve které je tento poplatek splatný, aniž by však vyžadovala, aby byl tento poplatek proplacen zpět v přiměřené lhůtě, nebo aniž by zakotvovala jakýkoli účinný mechanismus pro takové zpětné proplácení?

2) Je třeba vykládat článek 10 směrnice o skládkách v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou ustanovení čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549 ze dne 28. prosince 1995?

12 — Rozsudek ze dne 16. července 2009, Futura Immobiliare a další, C-254/08, Sb. rozh. s. I-6995, bod 28 a citovaná judikatura. Jde i o případy, kdy z rozhodnutí o předložení předběžné otázky není zřejmá žádná otázka: rozsudek ze dne 18. listopadu 1999, Teckal, C-107/98, Recueil, s. I-8121, bod 34.

13 — Úř. věst. 2008, C 183, s. 12.

14 — Rozsudek ze dne 19. února 2009, Schwarz, C-321/07, Sb. rozh. s. I-1113, bod 48.

3) Může provozovatel skládky od původce odpadů vymáhat proplacení peněžitého penále, které je uloženo kvůli opožděné platbě takového poplatku?

4) Vztahují se na zpětné proplácení takového poplatku články 1 a 2 směrnice o opožděných platbách, takže její článek 3 vyžaduje, aby členské státy zajistily, že v případě opožděné platby takového poplatku lze vybírat úrok v odrazující výši?“

33. Za těmito jednotlivými otázkami stojí ústřední problém, s nímž je vnitrostátní soud konfrontován: brání kterákoli z těchto ustanovení práva Společenství systému, jako je ten, který existuje v Itálii (jehož součástí jsou čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549/95), pokud takový systém neumožňuje, aby provozovatel skládky skutečně vymáhal včasné proplacení částky tvořící poplatek nebo náklady na financování platby této částky předem v případě, kdy ke zpětnému proplacení dojde opožděně?

**Články 12 ES, 43 ES a 46 ES**

34. Podle ustálené judikatury se články 13 ES a 43 ES vztahují pouze na situace, které mají přeshraniční prvek [15]. Protože článek 46 ES představuje odchylku od článku 43 ES, je i jím třeba se zabývat pouze tehdy, pokud se použije článek 43 ES.

35. Tato věc se týká italské společnosti se sídlem v Itálii, která odstraňuje odpady z italských obcí. Společnost napadá rozhodnutí přijaté italským orgánem veřejné moci podle italského práva, a to před italskými soudy. K dotčené situaci dochází ryze uvnitř jediného členského státu.

36. Pontina Ambiente se ve svém písemném vyjádření ovšem pokouší uplatnit potenciální přeshraniční účinek. Argumentuje, že italské právo ukládá provozovatelům skládek povinnost k placení poplatku, aniž by je vybavovalo prostředky k tomu, aby od původců odpadů vymohli zpět částky, které provozovatelé

15 — Rozsudek ze dne 11. dubna 2000, Deliège, spojené věci C-51/96 a C-191/97, Recueil, s. I-2549, bod 58.

skládek zaplatili. To oslabuje finanční situaci provozovatelů, a staví je proto do soutěžní nevýhody oproti jiným provozovatelům skládek, kteří se pohybují na jiných trzích ve Společenství.

37. Tento argument je důmyslný, ale převážně hypotetický. Nevysvětluje, jak může být skutečný výkon svobody usazování ustanoveními sporných právních předpisů nepříznivě dotčen. Nemám proto za to, že prokazuje existenci dostatečného přeshraničního prvku, který by vedl k použití článku 43 ES, a v důsledku toho nutně i článku 46 ES. Pokud se na skutkový stav, který vedl k předložení předběžné otázky, články 43 ES a 46 ES nevztahují, není mi jasné ani to, jak by se mohl použít článek 12 ES.

38. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr rozhodl, že na situaci před vnitrostátním soudem se články 12 ES, 43 ES a 46 ES nevztahují.

**Článek 14 ES**

39. Článek 14 ES zavazuje členské státy k tomu, aby odstranily překážky volnému pohybu v rámci vnitřního trhu, aby tak byl vytvořen „prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními [této] smlouvy“. Jde o programové ustanovení. Podle mého názoru k podání odpovědi předkládajícímu soudu není rozhodnutí o výkladu tohoto článku ani nutné, ani relevantní.

**Článek 10 směrnice o skládkách**

*Situace před vnitrostátním soudem*

40. Skutečnosti vymezené v rozhodnutí o předložení předběžné otázky a rozvedené odpověďmi podanými italskou vládou při jednání [16] jasně prokazují, že ačkoli je provozovatel skládky povinen platit poplatek regionu a může být sankcionován za to, že platí pozdě, nesprávně nebo vůbec, neexistuje odpovídající mechanismus, který by zavazoval orgány obcí odpovědné za ukládání odpadů k tomu, aby provozovateli skládky proplácely výši poplatku zpět v určité lhůtě.

16 — Viz výše, bod 22.

41. Článek 10 směrnice o skládkách je ve svém znění kogentní. Vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby veškeré náklady spojené se zřízením a provozováním skládky byly pokryty cenou účtovanou provozovatelem skládky za uložení jakéhokoli druhu odpadu na dotčenou skládku.

42. Na co se však vztahuje výraz „[*veškeré*] náklady na zřízení a provozování skládky“? Zahrnuje zejména a) poplatek za odpady a b) další náklady a penále vzniklé tehdy, pokud provozovatel skládky nemůže takový poplatek uhradit včas, jelikož orgán obce, která dodala odpady, je v prodlení s placením?

*Ustanovení článku 10*

43. Článek 10 výslovně hovoří o „[*veškerých*] nákladech“ na zřízení a provozování skládky [17]. Orgány obcí dodávají Pontina Ambiente odpady k úpravě. Pontina Ambiente řádně plní svou část smlouvy a odpady ukládá. V přímém důsledku tohoto sledu událostí vzniká povinnost uhradit poplatek. Jde o zvláštní poplatek za odstraňování pevných odpadů skládkováním [18]. Základem pro jeho výměr je množství uloženého odpadu [19].

44. Za těchto okolností je sdostatek jasné, že poplatek je nákladem, který provozovateli skládky nezbytně vzniká; a to nákladem, který je neoddělitelně spojen s provozováním skládky. Jinak řečeno: v Itálii nelze provozovat skládku k odstraňování odpadů, aniž by bylo nutné platit dotčený poplatek.

45. Znění článku 10 směrnice o skládkách je jednoznačné: veškeré takové náklady musí být zahrnuty do ceny, kterou účtuje provozovatel za odstranění jakéhokoli druhu odpadu skládkováním. Při jazykovém výkladu tohoto ustanovení představuje dotčený poplatek náklad, který je třeba zahrnout do účtované ceny.

17 — Skutečnost, že článek 10 pak identifikuje dva konkrétní prvky nákladů, které by měly být „pokud možno“zahrnuty, nemůže bránit tomu, aby byly zahrnuty i další prvky nákladů, které tvoří součást „nákladů na“ zřízení a provozování skládky.

18 — Viz čl. 3 odst. 24 a 25 zákona č. 549/95.

19 — Viz čl. 3 odst. 38.

*Účel článku 10*

46. Takový výklad článku 10 potvrzuje i účel směrnice o skládkách. Úmyslem zákonodárce Společenství bylo chránit životní prostředí mimo jiné tím, že obyvatelstvo bude odrazováno od vytváření skládek. Body 6 a 9 odůvodnění zdůrazňují nutnost odpovídajícího řízení odpadů na skládkách. Znění bodu 29 odůvodnění předznamenává jádro znění článku 10.

47. Jedním z mechanismů k dosažení tohoto účelu je snažit se zajistit, aby veškeré náklady na zřízení, provoz a řízení skládky nesli ti, kdo produkují odpad, který se zde ukládá. Právě to činí článek 10. Stručně řečeno, směrnice o skládkách je zvláštním výrazem zásady „znečišťovatel platí“ [20], přičemž současně odráží i zásadu, že odpad by měl být odstraňován co nejblíže zdroji, ze kterého pochází. Zásada „znečišťovatel platí“ je naplněna pouze tehdy, pokud je pobídka k omezování množství odpadů nakonec vztažena k původci odpadů: tj. k orgánům obcí [21]. K tomu dojde jen tehdy, bude-li s poplatkem pracováno jako s „nákladem“, tj. bude-li přenesen na původce odpadů v ceně hrazené za službu spočívající v odstraňování odpadů.

*Brání článek 10 systému zavedenému italskými právními předpisy?*

48. Pontina Ambiente argumentuje tím, že systém zavedený italskými právními předpisy porušuje zásadu „znečišťovatel platí“, která se nachází v článku 10 směrnice o odpadech. Naproti tomu italská vláda a Komise mají za to, že určení toho, kdo by měl (na počátku) hradit dotčený poplatek, spadá do pravomoci členských států; a že článek 10 nebrání systému zavedenému italskými právními předpisy.

49. Souhlasím s první částí postoje, který hájí Itálie a Komise. Znění článku 10 nezavazuje členský stát k tomu, aby platbu provozních nákladů skládky uspořádal určitým konkrétním způsobem. Stejně tak nic nebrání členskému státu v tom, aby zavedl poplatek z odpadu ukládaného na skládce,

20 — Viz bod 5 odůvodnění směrnice o skládkách a článek 15 směrnice 75/442 citované výše v poznámce pod čarou 4. K výkladu této směrnice viz též rozsudek ze dne 7. září 2004, Van de Walle, C-1/03, Sb. rozh. s. I-7613, body 57 a 58.

21 — A následně přenesena prostřednictvím místních poplatků na domácnosti a podniky, které jsou skutečnými původci dotčených odpadů.

který na počátku platí provozovatel této skládky a který se poté přenáší na původce odpadu [22]; nic nebrání ani v tom, aby členský stát sankcionoval provozovatele za pozdní platbu takového poplatku.

50. Ačkoli se však zásada, že vnitrostátní právo musí být vykládáno v souladu s právem Společenstvím, týká především vnitrostátních ustanovení přijatých k provedení dotčené směrnice, nenese s sebou jen výklad těchto ustanovení, nýbrž vyžaduje, aby vnitrostátní soud bral v úvahu vnitrostátní právo jako celek, posuzuje-li, v jakém rozsahu je lze uplatňovat, aniž by byl vyvolán následek odporující cíli, který sleduje směrnice [23]. Z dlouhé linie judikatury vyplývá, že povinnost členského státu podle třetího odstavce článku 249 ES vyžaduje plné uplatňování a vynucování směrnice, o kterou jde [24].

51. I když v projednávané věci zvláštní ustanovení vnitrostátního práva identifikovaná vnitrostátním soudem skutečně upravují matérii, na kterou se vztahuje článek 10 směrnice o skládkách, nelze je posuzovat izolovaně od systému, jehož součástí jsou. Otázkou, se kterou se Soudní dvůr musí vypořádat, má-li vnitrostátnímu soudu dát užitečnou odpověď, nakonec je, zda ustanovení směrnice o skládkách brání *systému*, který má předvídatelně a prokazatelně ten následek, že původci odpadů poplatek neplatí (nýbrž ten zůstává ve skutečnosti břemenem spočívajícím na provozovateli skládky), a který kromě toho často vede k tomu, že provozovateli vzniká povinnost k placení penále?

Zpětné proplácení poplatku orgány obcí

52. Z dokumentů, které Soudní dvůr má [25], je zjevné, že provozovatel nemůže v praxi od orgánů obcí poplatek skutečně vymoci zpět.

22 — Komise při jednání uvedla, že tento druh mechanismu byl použit řadou členských států a že pokud je uplatňován řádně, není ani nejlepší, ani nejhorší z možných způsobů k provedení směrnice o odpadech.

23 — Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer, C-397/01, Sb. rozh. s. I-8835, bod 115 (a obecněji viz body 110 až 118); nejnověji citovaný v rozsudku ze dne 16. července 2009, Mono Car Styling, C-12/08, Sb. rozh. s. I-6653, body 60 až 64. Viz rovněž rozsudek ze dne 25. února 1999, Carbonari a další, C-131/97, Recueil, s. I-1103, body 48 až 50.

24 — Viz například rozsudek ze dne 10. dubna 1984, Von Colson and Kamann, 14/83, Recueil, s. I-1891, bod 15, a rozsudek ze dne 11. července 2002, Marks and Spencer, C-62/00, Recueil, s. I-6325 body 22 až 28 a tam citovanou judikaturu. Užitečný přehled k zásadě plného účinku viz Prechal, S., *Directives in EC Law* (OUP 2005, s. 51 až 54 a 87 až 91).

25 — Viz zvláště výše, bod 22.

Jakožto věřitel ze smlouvy není Pontina Ambiente v přednostním postavení, aby vymohla zpět pohledávky, které jí dluží nesolventní obce. A i právní postupy k vymáhání poplatku od orgánů obcí, které jsou solventní, jsou často složité a zdlouhavé [26].

53. Jak Pontina Ambiente správně poznamenává, italský systém zajišťuje orgánům regionů příjem z poplatku a současně zakládá orgánům obcí (neoprávněnou) finanční výhodu, protože provozovatel skládky nemůže své právo na vrácení poplatku v praxi prosadit.

54. Provozovatelům skládek tak vzniká odpovědnost za placení zvláštní nákladové položky spojené s jejich operacemi. Tuto nákladovou položku nemohou přenést na původce odpadů, jak požaduje článek 10. Navíc protože poplatek není v praxi od orgánů obcí možné vymoci zpět, italský systém není schopen pobízet obce k tomu, aby omezovaly množství produkovaného odpadu. Důsledkem není, že „znečišťovatel platí". Platí spíše provozovatel skládky. Zdá se mi, že jak jazykový, tak teleologický výklad článku 10 směrnice o odpadech nutně brání systému, který v praxi k takovému výsledku vede.

Penále za opožděnou platbu poplatku

55. Komise tvrdí, že pokud orgány obcí pravidelně nesplácejí provozovatelům skládek poplatek včas, bylo by legitimní, aby podniky, jako je Pontina Ambiente, do svých provozních nákladů zahrnuly částky, které jim vznikají v souvislosti se zajištěním toho, že budou moci uhradit poplatek včas, a vyhnout se tak penále. Při jednání bylo tvrzeno, že provozovatel tak může učinit tím, že uzavře odpovídající pojistné krytí nebo si zajistí bankovní úvěr.

56. K prvnímu tvrzení se lze vyslovit stručně. Zdá se nepravděpodobné, že by pojišťovací společnost byla ochotná pojistit před pravděpodobností [27] opožděné platby za pojistné, o jehož placení by byl provozovatel připraven snadno uvažovat. Bude však na vnitrostátním soudu, aby ověřil, že stav je skutečně takový.

57. Druhý návrh je na první pohled hodný větší pozornosti. Provozovatel skládky by měl být na základě zkušeností v zásadě schopen vypočítat pravděpodobnost, že orgány jedné

26 — Při jednání Komise naznačila, že orgány obcí požívají kvaziimunity před takovými vymáhacími řízeními. Italská vláda, ač takové tvrzení zpochybňuje, uvedla, že provozovatel skládky musí nejprve dosáhnout vydání soudního příkazu k placení, a pak zahájit další řízení, pokud (nebo když) dotčený orgán neplní.

27 — V písemném vyjádření ani při jednání italská vláda netvrdila, že Pontina Ambiente nadsazuje častost, se kterou jsou orgány obcí v prodlení s placením provozovatelům skládek.

nebo více obcí, s nimiž má smlouvy o odstraňování odpadů, budou platit opožděně. Z toho pak může stanovit cenu úvěru nutného k tomu, aby se vyhnul opožděnému placení poplatku, a tudíž tomu, aby mu nevznikla povinnost k placení penále. Tato cena je provozním nákladem a lze ji jako takovou vymáhat od původce odpadů.

58. Zdá se mi však, že existují dva další problémy, které mohou vyvstat.

59. Zaprvé, je možné, že komerční banky nemusejí být ochotny poskytnout úvěr (anebo tak učiní pouze při zvýšených úrokových sazbách), pokud dlouhá historie opožděných plateb staví konkrétního provozovatele do finančně svízelného postavení. Soudní dvůr nemá k dispozici podklady nezbytné k tomu, aby zhodnotil, zda právě této obtíži Pontina Ambiente skutečně čelí (či nikoli). Bude na vnitrostátním soudu, aby prošel důkazy a učinil nezbytná skutková zjištění.

60. Zadruhé, je jistě pravda, že v běžném komerčním kontextu bude poskytovatel služby, který si musí zajistit úvěr, aby zabezpečil, že bude schopen krýt předvídatelné provozní náklady [28] včas, usilovat o přenesení ceny tohoto úvěru na své zákazníky. Cena, kterou si za své služby mohou účtovat provozovatelé skládky, je však určována regionem, nikoli poskytovateli služby [29]. Za takových okolností, i když může Pontina Ambiente zajisté na tento problém upozornit své partnery v rámci regionu, není schopna zajistit, že si bude moci účtovat cenu, jež bude pokrývat jak běžné náklady poskytování služby odstraňování odpadů, tak dodatečné náklady vyplývající z tendence orgánů obcí být v prodlení s placením.

61. Zkoumání dvou konkrétních návrhů Komise mě vede k tomu, abych se zabývala problémem, který za nimi stojí: lze platbu penále vůbec kdy zahrnout do vymahatelných nákladů hospodářského subjektu?

28 — Pontina Ambiente uvedla, že, pokud skládka nepracuje na plný výkon, není schopna vypočítat, kolik odpadu je ukládáno (a tedy ani výši poplatku, který platí); nýbrž musí čekat na sdělení o množství ze strany orgánů obcí ukládajících odpady. Takovému tvrzení nejsem ochotna věřit. Zdá se mi, že od hospodářského subjektu je přiměřené očekávat, že zavede určitý mechanismus ke kontrole toho, co mu je dodáváno. Bylo by vskutku možné předpokládat, že je jak v zájmu vlastních obchodních zájmů Pontina Ambiente, tak v zájmu dosažení cílů sledovaných směrnicí o skládkách, že budou existovat nějaké způsoby k ověřování množství odpadů, které orgány obcí provozovateli skládky oznamují.

29 — Viz výše, bod 21.

62. V projednávané věci se ani poplatek ani penále za jeho pozdní platbu ve směrnici samotné nevyskytují [30]. Oba tyto prvky tvoří součást vnitrostátního právního systému, který provádí dotčenou směrnici. Je proto na místě zhodnotit, jaký návod lze najít v judikatuře Soudního dvora týkající se penále.

63. Soudní dvůr posuzoval souvislost mezi ukládáním penále a jednáním (nebo nečinností) dotčených hospodářských subjektů ve věci Käserei Champignon Hofmeister [31]. V této věci Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli se zásada *nulla poena sine culpa* omezuje na trestní řízení [32], právo Společenství nicméně posuzuje uložení penále jako legální tehdy, pokud může hospodářský subjekt provádět inspekce, ověřovat, vytvářet na sebe navazující smluvní zajištění nebo činit jiné kroky k tomu, aby předešel tomu, že se sám ocitne v okolnostech, v nichž mu vzniká povinnost takové penále platit [33].

64. V této konstelaci se zdá, že motivem, o který se povinnost k placení penále opírá, v podstatě je, že hospodářský subjekt *mohl* uspořádat své záležitosti způsobem, který znamená, že se vyhne vzniku povinnosti k placení penále. Není nezbytně „nutné“, aby mu povinnost k jeho placení vznikala jako součást jeho obvyklé hospodářské činnosti.

30 — Viz výše, bod 49.
31 — Rozsudek ze dne 11. července 2002, C-210/00, Recueil, s. I-6453.
32 — Body 35 až 52.
33 — Body 60 až 68.

65. Co se stane, přeneseme-li tento rozbor do projednávané věci?

66. Z dokumentů, které Soudní dvůr má, se mi zdá, že Pontina Ambiente alespoň v základech prokázala, že nemůže uniknout opožděnému placení, a tedy povinnosti platit penále. Nevím, zda by mohla dodat další dostatečné důkazní materiály, aby tuto skutečnost prokázala u vnitrostátního soudu jakožto jediného soudce příslušného zjišťovat skutkový stav. To však není věcí Soudního dvora.

67. Při rozhodování o této otázce by vnitrostátní soud měl uplatnit následující kritérium: je penále nákladem, který Pontina Ambiente v praxi vzniká *nezbytně,* anebo jde o náklad, jemuž se lze vyhnout? Jde-li o první případ, musí být penále zahrnuto společně s poplatkem jako náklad, který by měl být

přenesen na orgány obcí jako součást ceny za službu v souladu s článkem 10 směrnice o skládkách. Jde-li o druhý případ, jedná se o náklad, který musí nést a hradit Pontina Ambiente.

*Závěry ke směrnici o skládkách*

68. Dospívám proto k závěru, že článek 10 směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů je třeba vykládat tak, že brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549 ze dne 28. prosince 1995, která zavádějí zvláštní poplatek za ukládání odpadů na skládkách a stanovují lhůtu, ve které má být poplatek od provozovatele skládky vybírán, pokud poplatkový systém, jehož jsou tato ustanovení součástí, nevyžaduje, aby původci odpadů propláceli výši poplatku v přiměřené lhůtě provozovateli skládky, nebo nezakotvuje žádný účinný mechanismus k takovému proplácení.

69. Penále ukládané provozovateli skládky za opožděnou platbu takového poplatku nelze vymáhat zpět od původce odpadů podle článku 10 směrnice 1999/31, ledaže provozovatel skládky může prokázat, že penále představuje náklad, který nese nutně proto, že původce odpadů poplatek včas neproplatil. Je na vnitrostátním soudu, aby určil, zda tomu tak je.

**Směrnice o opožděných platbách**

70. Italská vláda tvrdí, že projednávaná situace spadá mimo působnost směrnice o opožděných platbách. Podle jejího vyjádření je dotčený poplatek daní a uplatňování a způsob vymáhání daně nelze stavět na roveň „obchodní transakce“.

71. Ačkoli je jasné, že poplatek je sám o sobě daní, nemohu souhlasit s tím, že to brání tomu, aby byl vymáhán zpět podle směrnice o opožděných platbách.

72. Připomínám, že článek 1 směrnice o opožděných platbách uvádí, že se tato směrnice vztahuje na veškeré platby, které jsou protiplněním za obchodní transakce. Článek 2 odst. 1 vymezuje „obchodní transakc[i]“ jako „transakc[i] mezi podniky nebo mezi podniky a orgány veřejné moci, která vede k dodání zboží nebo poskytnutí služeb za úplatu“.

73. Provozovatel skládky poskytuje službu podle smlouvy mezi „podnikem“ a „orgánem veřejné moci“. Činí tak „za úplatu“, jelikož by za tuto službu měl podle dotčené smlouvy obdržet cenu stanovenou regionem [34]. Tato odměna zahrnuje úhradu nákladů vznikajících provozovateli při odstraňování odpadů plus provozovatelův zisk.

74. Odpovědnost provozovatele skládky za placení poplatku vzniká jako přímý důsledek smlouvy v okamžiku, kdy orgány obcí ukládají odpady ke zpracování [35]. Složka „úhrady nákladů“ přítomná v odměně proto zahrnuje poplatek, který provozovatel skládky uhradil dopředu z ukládaných odpadů a který má přenést na orgány obcí [36]. Provozovatel skládky může dosáhnout proplacení poplatku uhrazeného regionu od orgánů obcí pouze tím, že se opírá o smlouvu, jejíž plnění představuje „obchodní transakci“ mezi ním a dotčeným orgánem [37].

75. Za těchto okolností mám za to, že proplacení poplatku (společně s veškerými náklady, které nutně vzniknou v souvislosti s financováním jeho platby předem tak, aby nevznikla povinnost k platbě penále) je součástí odměny, kterou je provozovatel skládky oprávněn vymáhat od orgánů obcí jako protiplnění za poskytnutou službu [38]. Proto se na něj vztahují ustanovení směrnice o opožděných platbách, a to zvláště článek 3.

76. Z toho plyne, že provozovatel skládky, jako je Pontina Ambiente, je oprávněn požadovat úrok v souladu s vnitrostátními normami provádějícími článek 3 směrnice o opožděných platbách, pokud orgán obce neuhradí dohodnutou odměnu „ve smluvní nebo zákonné platební lhůtě“ [39].

34 — Viz výše, bod 21.

35 — Viz čl. 3 odst. 28 zákona č. 549/95 a výše, body 17 a 18.

36 — Viz čl. 3 odst. 26 zákona č. 549/95 a výše, bod 17.

37 — Italská vláda skutečně při jednání zdůraznila, že Pontina Ambiente byla v postavení běžného smluvního věřitele, když se snažila vymoci dlužné částky od solventních i nesolventních obcí.

38 — V zájmu úplnosti dodávám, že tomu tak je bez ohledu na to, zda je proplacení poplatku fakturováno samostatně vedle platby orgánu obce za poskytnuté služby.

39 — Viz definici „opožděné platby“ v čl. 2 odst. 2 směrnice o opožděných platbách. Jelikož standardní lhůta splatnosti u orgánů obcí zřejmě činí 120 dnů (viz výše, bod 22), přiznávám, že mám jisté pochybnosti o tom, jak účinným se ukáže použití směrnice o opožděných platbách při řešení praktických obtíží, které vedly k řízení před vnitrostátním soudem.

**Závěry**

77. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr v odpovědi na otázky nastolené Commissione Tributaria Provinciale di Roma rozhodl takto:

„1) Články 12 ES, 14 ES, 43 ES a 46 ES se na situaci, která vedla k předložení předběžné otázky, nevztahují.

2) Článek 10 směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů je třeba vykládat tak, že brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou čl. 3 odst. 26 a 31 zákona č. 549 ze dne 28. prosince 1995, která zavádějí zvláštní poplatek za ukládání odpadů na skládkách a stanovují lhůtu, ve které má být poplatek od provozovatele skládky vybírán, pokud poplatkový systém, jehož jsou tato ustanovení součástí, nevyžaduje, aby původci odpadů propláceli výši poplatku v přiměřené lhůtě provozovateli skládky, nebo nezakotvuje žádný účinný mechanismus k takovému proplácení.

3) Penále ukládané provozovateli skládky za opožděnou platbu takového poplatku nelze vymáhat zpět od původce odpadů podle článku 10 směrnice 1999/31, ledaže provozovatel skládky může prokázat, že penále představuje náklad, který nese nutně proto, že původce odpadů poplatek včas neproplatil. Je na vnitrostátním soudu, aby určil, zda tomu tak je.

4) Proplacení poplatku je součástí odměny za obchodní transakci mezi podnikem a orgánem veřejné moci, jak je vymezena v článku 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích, a v souladu s tím spadá do působnosti této směrnice, jak je vymezena článkem 1. Členské státy jsou proto povinny zajistit, aby za opožděnou (zpětnou) platbu takového poplatku společně s veškerými náklady, které nutně vzniknou v souvislosti s financováním jeho platby předem tak, aby nevznikla povinnost k platbě penále, mohl být v souladu s ustanoveními článku 3 požadován úrok."