OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 17 września 2009 r. [1]

1. Wspólnotowe prawo wtórne dotyczące usuwania odpadów poprzez ich umieszczanie na składowiskach [2] jest oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci". Cena, jaka jest pobierana za składowanie odpadów, ma na celu pokrycie całości kosztów (zarówno krótko-, jak i długoterminowych) wiążących się z działalnością polegającą na usuwaniu odpadów. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie wątpliwości z zakresu prawa krajowego, które ma wdrożyć dyrektywę w sprawie składowania odpadów; ale zawiera braki, przez co podmiot zajmujący się usuwaniem odpadów, od którego żąda się zapłaty podatku obliczonego na podstawie ilości składowanych odpadów, jest narażony na kary pieniężne za opóźnienia w zapłacie podatku, podczas gdy nie ma on ewidentnie możliwości wniesienia skargi przeciwko władzom gminnym („zanieczyszczającym"), dla których świadczy usługi usuwania odpadów, a które konsekwentnie uchylają się względem niego od zwrotu podatku, w związku z czym są odpowiedzialne — przynajmniej częściowo — za kary pieniężne, które ów podmiot musi uiścić z tytułu opóźnień w zapłacie.

2. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Commissione Tributaria Provinciale di Roma zwraca się o wyjaśnienie, czy pewne przepisy włoskiego prawa krajowego są zgodne z art. 12 WE, 14 WE, 43 WE, 46 WE, z dyrektywą w sprawie składowania odpadów oraz z dyrektywą 2000/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych [3].

Prawo wspólnotowe

Przepisy traktatu

3. Artykuł 12 WE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą 1999/31" albo „dyrektywą w sprawie składowania odpadów").

3 — Dz.U. L 200, s. 35 (zwana dalej „dyrektywą 2000/35" albo „dyrektywą w sprawie opóźnień w płatnościach").

4. Artykuł 14 WE stanowi między innymi, że Wspólnota podejmuje odpowiednie środki w celu stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego.

5. Artykuł 43 WE zakazuje ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego.

6. Artykuł 46 WE przyznaje państwom członkowskim, w drodze odstępstwa od art. 43, prawo do stosowania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Dyrektywa w sprawie składowania odpadów

7. Dyrektywa 1999/31 stanowi część wspólnotowej „strategii dotyczącej odpadów", wprowadzonej na mocy dyrektywy Rady 75/442/EWG [4]. Przewiduje ona środki, procedury i wskazówki w celu zapobieżenia — w możliwie najszerszym zakresie — negatywnemu wpływowi składowania odpadów na środowisko lub w celu jego ograniczenia [5].

8. Motyw 5 stanowi, że „zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci konieczne jest, między innymi, wzięcie pod uwagę wszelkich szkód wyrządzonych środowisku, spowodowanych przez składowisko odpadów". Zgodnie z motywem 6 „podobnie jak każdy inny rodzaj obróbki odpadów składowisko powinno być odpowiednio kontrolowane i zarządzane w celu zapobiegania potencjalnym negatywnym skutkom dla środowiska oraz eliminowania zagrożenia zdrowia ludzkiego".

9. Z motywu 9 wynika, że „państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania zasad bliskości i samowystarczalności w celu zbytu [w zakresie usuwania] odpadów na poziomie wspólnotowym i krajowym, zgodnie z dyrektywą Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów;

4 — Dyrektywa z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, s. 39), ostatnio zmieniona (przed wejściem w życie dyrektywy 1999/31) decyzją Komisji 96/350/WE (Dz.U. L 135, s. 32).

5 — Wydaje się, że niniejsza dyrektywa została transponowana do prawa krajowego przez dekret z mocą ustawy nr 36 z dnia 13 stycznia 2003 r. (dodatek zwykły do GURI nr 59 z dnia 12 marca 2003 r.). Nie odsyła on do ustawy nr 549/95 (zob. przypis 7 poniżej) i nie został przywołany przez sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym. Dlatego też związek pomiędzy dekretem z mocą ustawy a ustawą — a) z punktu widzenia prawa krajowego; b) jako metoda wdrożenia dyrektywy — pozostaje niejasny.

[…] cele niniejszej dyrektywy muszą zostać zrealizowane i wyjaśnione przez ustalenie odpowiedniej, zintegrowanej sieci zakładów utylizacji, zapewniających wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego".

10. Zgodnie z motywem 29 ceny ustalane za składowanie odpadów powinny pokrywać wszystkie koszty związane z utworzeniem i działalnością składowiska odpadów.

11. Artykuł 10 stanowi w zakresie, w jakim jest to istotne w niniejszej sprawie, że:

„Państwa członkowskie podejmują środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika określonego w art. 8 lit. a) pkt (iv) oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów […]".

Dyrektywa w sprawie opóźnień w płatnościach

12. Dyrektywa 2000/35 ma na celu ograniczenie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych [6]. W motywie 7 przypomniano, że znaczne ciężary administracyjne i finansowe spoczywają na przedsiębiorstwach, zwłaszcza tych małych i średnich, ze względu na nadmiernie długie terminy płatności i opóźnienia w płatnościach oraz że owe problemy są jedną z głównych przyczyn niewypłacalności. Motyw 16 stanowi, że większość państw członkowskich uczyniła opóźnienia w płatnościach finansowo atrakcyjnymi dla dłużników dzięki niskim odsetkom za zwłokę lub powolnym procedurom ściągania należności. Odnotowano w nim również, że „konieczna jest znacząca zmiana, która także przewidywałaby rekompensatę powstałych u wierzycieli kosztów, w celu zatrzymania tej tendencji i zapewnienia sytuacji, w której skutki opóźnień w płatnościach powstrzymują przed przekraczaniem terminów płatności".

13. Artykuł 1 stanowi, że „niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszelkich należności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych".

14. Artykuł 2 ust. 1 definiuje „transakcje handlowe" jako „transakcje między przedsię-

6 — Niniejsza dyrektywa została transponowana do prawa krajowego przez dekret z mocą ustawy nr 231 z dnia 9 października 2002 r. (GURI nr 249 z dnia 23 października 2002 r.).

biorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą"; „władzę publiczną" jako „każdego publicznego zleceniodawcę lub podmiot zamawiający w rozumieniu dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych […]", a „przedsiębiorstwo" jako „każdą organizację działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet jeśli jest ona prowadzona przez jedną osobę". Artykuł 2 ust. 2 definiuje „opóźnienia w płatności" jako „niedotrzymanie umownego lub ustawowego terminu płatności".

15. Artykuł 3 stanowi, że państwa członkowskie zapewnią, iż odsetki będą płatne w przypadkach opóźnień w płatnościach oraz określa zarówno termin, w którym odsetki stają się wymagalne od dłużników, jak i pełniącą funkcję odstraszającą stopę procentową odsetek, która będzie stosowana w przypadkach opóźnień w płatnościach.

Przepisy prawa krajowego

16. Włochy uchwaliły ustawę nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r.[7] w celu uregulowania kwestii dotyczących umieszczania odpadów na składowiskach. Artykuł 3 zawiera w tym względzie szereg szczególnych postanowień.

17. Ustępy 24 i 25 ustanawiają szczególny podatek od umieszczania odpadów stałych na składowiskach w celu promowania redukcji ilości odpadów i odzyskiwania z takich odpadów materiałów surowych i energii. Na mocy ust. 26 podatek ten jest płacony przez podmiot zajmujący się składowiskiem, ale powinien zostać przerzucony na podmiot dostarczający odpady[8]. Zgodnie z ust. 28 wysokość podatku ustalana jest na podstawie ilości odpadów umieszczanych na składowisku.

18. Zgodnie z ust. 27 podatek jest płatny na rzecz regionów, a zgodnie z ust. 30 musi on być opłacany kwartalnie, w ciągu miesiąca od końca każdego kwartału, w którym odpady umieszczono na składowisku.

19. Ustęp 31 stanowi, że w przypadku nieuiszczenia podatku, jego spóźnionej zapłaty lub uiszczenia go w niepełnej wysokości nakłada się karę pieniężną nie niższą niż dwukrotność i nie wyższą niż czterokrotność takiej kwoty[9].

7 — Dodatek zwykły do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 1995 r. (zwana dalej „ustawą nr 549/95").

8 — Co do zasady żadna gmina nie wytwarza sama większości odpadów, które „dostarcza". Zbiera ona raczej odpady od osób prywatnych i przedsiębiorstw znajdujących się w jej obrębie. Następnie każda z tych osób prywatnych i każde z przedsiębiorstw płaci część podatku odpowiadającego ich odpadom, poprzez opłacanie podatków gminnych. Podczas rozprawy rząd włoski wskazał, że owe podatki płacone gminie są pobierane niezależnie od tego, czy podatek związany z odpadami zostaje później zwrócony podmiotowi zajmującemu się składowiskiem.

9 — Sąd krajowy wskazuje, że kwestie dotyczące kar pieniężnych są obecnie uregulowane przez dekret z mocą ustawy nr 471 z dnia 18 grudnia 1997 r. (dodatek zwykły do GURI nr 5 z dnia 8 stycznia 1998 r.).

Stan faktyczny i pytania prejudycjalne

20. Pontina Ambiente Srl (zwana dalej „Pontina Ambiente") jest podmiotem zajmującym się składowiskiem odpadów, którego prawa i obowiązki są uregulowane przez ustawę nr 549/95.

21. Na mocy ustawy nr 549/95 region Lazio wyznaczył odpowiednio składowisko, z którego miała korzystać każda gmina, a także ustalił cenę za usługi świadczone przez podmiot zajmujący się tym składowiskiem. W tych ramach region Lazio zawarł z Pontina Ambiente umowę o składowanie i przetwarzanie odpadów pochodzących z niektórych gmin. Pontina Ambiente była zobowiązana do zapłaty podatku na rzecz regionu Lazio nie później niż w ciągu miesiąca po zakończeniu kwartału, w którym odpady zostały umieszczone na składowisku. Niezapłacenie podatku w tym terminie miało ten skutek, że Pontina Ambiente poniosła karę pieniężną.

22. Podatek musiał być jednak zapłacony przed otrzymaniem przez Pontina Ambiente środków od gmin. Z dodatkowego materiału dotyczącego okoliczności faktycznych, który pojawił się w trakcie rozprawy, wynika, że wspólną płaszczyzną jest — jak się wydaje — po pierwsze fakt, iż gminy nie wywiązują się z zapłaty długów w zwyczajowych terminach obowiązujących w odniesieniu do transakcji handlowych. Ponieważ standardowym terminem płatności przez gminy jest termin 120-dniowy, istnieje raczej znaczne prawdopodobieństwo, że podmiotowi zajmującemu się składowiskiem nie zostanie jeszcze zwrócona kwartalna „transza" podatku, a już będzie on zobowiązany do zapłaty następnej transzy. Po drugie, w stosunku do wielu gmin wszczęto postępowanie upadłościowe. Na mocy prawa krajowego podmioty takie jak Pontina Ambiente nie są uprzywilejowanymi wierzycielami. Wreszcie podmioty zajmujące się składowiskami nie mogą domagać się kaucji od niewypłacalnych gmin jako warunku, od którego spełnienia zależy przetworzenie odpadów. Na mocy włoskiego ustawodawstwa dotyczącego zdrowia publicznego nie mogą one także odmówić przetworzenia odpadów, które zostały już im dostarczone.

23. W sporze zawisłym przed sądem krajowym Pontina Ambiente wniosła o stwierdzenie nieważności dwóch decyzji określających wysokość niezapłaconego podatku i nakładających kary za opóźnienie w jego zapłacie. Pontina Ambiente zakwestionowała przy tym art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549/95 w zakresie, w jakim przepisy te nakładają na podmiot zajmujący się składowiskiem obowiązek zapłaty podatku i przewidują wobec niego kary za opóźnienia w zapłacie tego podatku na rzecz regionu, chociaż ustawa nie zawiera żadnych przepisów określających kary dla gmin, które spowodowały te opóźnienia w zapłacie. W szczególności zapłata podatku przez podmiot zajmujący się składowiskiem nie jest uzależniona od otrzymania przez niego od gminy zapłaty za świadczone usługi.

24. Sąd krajowy przekazał sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Pragnie się on dowiedzieć, czy przepisy prawa krajowego są zgodne z art. 12 WE, 14 WE, 43 WE i 46 WE, a także z dyrektywą w sprawie składowania odpadów i dyrektywą w sprawie opóźnień w płatnościach, oraz zwraca się do Trybunału o wyjaśnienia w tym względzie.

25. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Pontina Ambiente, a także przez rząd włoski i Komisję (zarówno rząd włoski, jak i Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 4 czerwca 2009 r.).

Uwagi wstępne

W przedmiocie dopuszczalności

26. Podczas rozprawy rząd włoski wyraził pośrednio wątpliwość, czy art. 3 ust. 31 ustawy nr 549/95 ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Wprawdzie zgodził się, iż opis sytuacji prawnej w postanowieniu odsyłającym był prawidłowy, ale podniósł, że kara należna w razie niezapłacenia podatku wynosiła 30% podatku (a nie — jak stanowi art. 3 ust. 31 ustawy nr 549/95 — między dwu- a czterokrotnością kwoty należnego podatku). Kwoty wskazane w aktach sprawy jako kary wydają się potwierdzać tę analizę [10].

27. Aby umożliwić Trybunałowi dokonanie użytecznej wykładni prawa wspólnotowego, sąd krajowy powinien rozstrzygnąć kwestie, które dotyczą wyłącznie prawa krajowego [11]. Kwestia, czy kara jest określona w art. 3 ust. 31 ustawy nr 549/95, czy też w innych przepisach prawa krajowego, nie ma wpływu na wynik postępowania przed sądem krajowym.

Odesłanie prejudycjalne

28. Sąd krajowy nie sformułował konkretnego pytania w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ograniczył się raczej do wskazania, że ma wątpliwości co do tego, czy prawo krajowe jest zgodne z szeregiem przepisów prawa wspólnotowego.

10 — Omawiane kwoty nie mogą być postrzegane jako nieznaczne. W obu kwestionowanych decyzjach podatkowych nałożono kary w wysokości, odpowiednio, 26 588,21 EUR i 11 901,79 EUR.

11 — Wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-111/01 Gantner Electronic, Rec. s. I-4207, pkt 37 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

29. Komisja stwierdza prawidłowo, że jeżeli postanowienie odsyłające nie wskazuje precyzyjnie pytania, jakie sąd krajowy chce zadać, Trybunał może przeformułować przedłożone mu pytanie [12]. Mimo że tymczasowo przeformułowane pytanie znalazło się w zawiadomieniu opublikowanym w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* [13], wydaje mi się, że potrzebne jest jego dalsze przeredagowanie. Należy się odnieść pokrótce zwłaszcza do dwóch punktów.

30. Po pierwsze, wydaje się, że sąd krajowy zwraca się w postanowieniu odsyłającym do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii, czy prawo krajowe jest zgodne z zobowiązaniami Włoch wynikającymi z prawa wspólnotowego. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że właściwość Trybunału na podstawie art. 234 WE jest ograniczona do orzekania o wykładni (a w stosownych przypadkach o ważności) przepisów prawa wspólnotowego [14]. Trybunał może wszakże przy tym wydać orzeczenie, które umożliwi sądowi krajowemu dokonanie oceny zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

31. Po drugie, art. 3 dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach (wspomniany przez sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym) stanowi, że państwa członkowskie „zapewnią", iż odsetki będą płatne w przypadkach opóźnień w płatnościach objętych dyrektywą. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy ów przepis prawa wspólnotowego stoi na przeszkodzie istnieniu systemu ustanowionego (między innymi) w art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549/95.

32. Przyjmę zatem, że postanowienie odsyłające zawiera w sposób dorozumiany następujące pytania:

„1) Czy art. 12 WE, 14 WE, 43 WE i 46 WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie istnieniu przepisów prawa krajowego, takich jak art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r., które wprowadzają szczególny podatek od umieszczania odpadów na składowiskach i określają termin, w którym należy pobrać ten podatek, lecz nie wymagają zwrotu tegoż podatku w rozsądnym terminie ani nie określają żadnego skutecznego mechanizmu celem takiego zwrotu?

2) Czy art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie istnieniu przepisów prawa krajowego takim jak art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r.?

12 — Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare i in., Zb.Orz. s.I-6995, pkt 28 oraz przytoczone tam orzecznictwo. Obejmuje to przypadki, gdy z postanowienia odsyłającego nie wynika żadne konkretne pytanie: wyrok z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Rec. s. I-8121, pkt 34.

13 — Dz.U. 2008, C 183, s. 12.

14 — Wyrok z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-321/07 Schwarz, Zb.Orz. s. I-1113, pkt 48.

3) Czy podmiot zajmujący się składowiskiem może odzyskać od podmiotu dostarczającego odpady kwotę kary pieniężnej nałożonej za opóźnienie w zapłacie takiego podatku?

4) Czy zwrot takiego podatku jest objęty art. 1 i 2 dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach, tak że art. 3 tejże dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że odsetki, których stopa procentowa będzie miała działanie odstraszające, będą mogły być pobierane w przypadku opóźnienia w zapłacie takiego podatku?".

33. Poza tymi jednostkowymi pytaniami rzeczywisty problem, w obliczu którego stoi sąd krajowy, jest następujący: czy któryś z tych przepisów prawa wspólnotowego stoi na przeszkodzie istnieniu *systemu*, takiego jak system istniejący we Włoszech (na który składają się art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549/95), w ramach którego podmiot zajmujący się składowiskiem nie może skutecznie odzyskać ani kwoty podatku zapłaconego w wymaganym terminie, ani kosztów sfinansowania wcześniejszej zapłaty tej kwoty w przypadku opóźnionego odzyskania?

Artykuły 12 WE, 43 WE i 46 WE

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 12 WE i 43 WE znajdują zastosowanie wyłącznie do sytuacji, gdzie występuje element transgraniczny [15]. Skoro art. 46 WE wprowadza odstępstwo od art. 43 WE, należy go uwzględnić tylko wówczas, gdy art. 43 WE ma zastosowanie.

35. Niniejsza sprawa dotyczy włoskiego przedsiębiorstwa, założonego we Włoszech, które zajmuje się usuwaniem odpadów pochodzących z włoskiej gminy. Przedsiębiorstwo to zaskarżyło przed włoskimi sądami decyzję wydaną na podstawie włoskiego prawa przez włoski organ władzy publicznej. Zaistniała sytuacja stanowi zatem czysto wewnętrzną sprawę jednego państwa członkowskiego.

36. Pontina Ambiente próbuje jednak przedstawić w swoich uwagach na piśmie potencjalny skutek transgraniczny. Argumentuje, że włoskie prawo nakłada podatek na podmioty zajmujące się składowiskami, lecz nie zapewnia im środków pozwalających na doprowadzenie do odzyskania zapłaconych przez nie sum od podmiotów dostarczających odpady. Osłabia to sytuację finansową podmiotów zajmujących się składowiskami,

15 — Wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-51/96 i C-191/97 Deliège, Rec. s. I-2549, pkt 58.

a przez to stwarza im niekorzystne warunki konkurencji w porównaniu z innymi podmiotami zajmującymi się składowiskami, które działają na różnych rynkach w ramach Wspólnoty.

37. Argument ten jest pomysłowy, ale w gruncie rzeczy hipotetyczny. Nie wyjaśnia, w jaki sposób kwestionowane przepisy ustawowe mogłyby mieć niekorzystny wpływ na rzeczywiste korzystanie ze swobody przedsiębiorczości. Nie uważam więc, że argument ten wykazuje wystarczający element transgraniczny, który uzasadniałby zastosowanie art. 43 WE lub — w drodze logicznego wnioskowania — zastosowanie art. 46 WE. Jeżeli art. 43 WE i 46 WE nie znajdują zastosowania do stanu faktycznego, który doprowadził do odesłania prejudycjalnego, nie widzę, w jaki sposób art. 12 WE mógłby zostać zastosowany.

38. Sugeruję więc, aby Trybunał stwierdził, że art. 12 WE, 43 WE i 46 WE nie znajdują zastosowania do sytuacji, którą rozpatruje sąd krajowy.

Artykuł 14 WE

39. Artykuł 14 WE zobowiązuje państwa członkowskie do zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie w obrębie wspólnego rynku, tak aby ustanowić „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami […] traktatu". Jest to norma programowa. Moim zdaniem orzeczenie w sprawie wykładni tego artykułu nie jest ani konieczne, ani istotne, aby udzielić odpowiedzi sądowi krajowemu.

Artykuł 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów

Sytuacja przed sądem krajowym

40. Okoliczności faktyczne przytoczone w postanowieniu odsyłającym, uzupełnione odpowiedziami udzielonymi przez rząd włoski podczas rozprawy [16], wskazują wyraźnie, że wprawdzie podmiot zajmujący się składowiskiem jest zobowiązany do zapłaty podatku na rzecz regionu i może być ukarany za spóźnioną i nieprawidłową zapłatę podatku lub jego nieuiszczenie, ale nie istnieje odpowiedni mechanizm, który zobowiązywałby gminy odpowiedzialne za umieszczanie odpadów do zwrotu w określonym terminie kwoty podatku podmiotowi zajmującemu się składowiskiem.

16 — Zobacz pkt 22 powyżej.

41. Artykuł 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów jest wiążący. Zobowiązuje on państwa członkowskie do zapewnienia, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów zostaną uwzględnione w cenie, którą podmiot zajmujący się składowiskiem będzie pobierał za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów.

42. Ale co obejmuje wyrażenie „*wszystkie* koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów"? W szczególności czy obejmuje ono (a) podatek od odpadów i (b) poniesione dodatkowe koszty i kary pieniężne, gdy podmiot zajmujący się składowiskiem nie może zapłacić tego podatku na czas, gdyż gmina, które dostarcza odpady, spóźnia się z zapłatą?

Treść art. 10

43. Artykuł 10 odwołuje się wyraźnie do „*wszystkich* kosztów związanych" z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów [17].

17 — Fakt, że art. 10 określa następnie dwa szczególne koszty, które powinny zostać uwzględnione, „o ile to możliwe", nie wyklucza uwzględnienia innych kosztów, które stanowią część „kosztów związanych" z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów.

Gminy dostarczają przedsiębiorstwu Pontina Ambiente odpady do przetworzenia. Pontina Ambiente należycie wykonuje swoją część umowy i usuwa odpady. Podatek staje się płatny w bezpośrednim następstwie tej sekwencji zdarzeń. Jest to szczególny podatek od umieszczania odpadów stałych na składowiskach [18]. Wysokość podatku ustalana jest na podstawie ilości odpadów umieszczanych na składowisku [19].

44. W tych okolicznościach jest całkowicie jasne, że omawiany podatek jest kosztem, jaki podmiot zajmujący się składowiskiem koniecznie ponosi, i że chodzi tu o koszt nierozerwalnie związany z działalnością składowiska odpadów. Innymi słowy, prowadzenie działalności związanej ze składowiskiem odpadów we Włoszech jest niemożliwe bez obowiązkowej zapłaty podatku.

45. Treść art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów jest jednoznaczna: wszystkie te koszty powinny zostać uwzględnione w cenie, którą podmiot zajmujący się składowiskiem pobiera za składowanie jakichkolwiek odpadów na tym składowisku. Czytając dosłownie ten przepis, podatek jest kosztem, który powinien zostać zawarty w żądanej cenie.

18 — Zobacz art. 3 ust. 24 i 25 ustawy nr 549/95.
19 — Zobacz art. 3 ust. 28.

Cel art. 10

46. Cele dyrektywy w sprawie składowania odpadów również potwierdzają takie rozumienie art. 10. Prawodawca wspólnotowy zamierzał chronić środowisko poprzez — między innymi — odwodzenie jednostek od wytwarzania odpadów trafiających na składowiska. W motywach 6 i 9 podkreślono potrzebę odpowiedniego zarządzania składowiskiem odpadów. Brzmienie motywu 29 przesądza o konkretnej treści art. 10.

47. Jednym z mechanizmów służących osiągnięciu tego celu jest próba zagwarantowania, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem, prowadzeniem i zarządzaniem składowiskiem odpadów będą ponoszone przez tych, którzy wytwarzają składowane tam odpady. I to właśnie czyni art. 10. Krótko mówiąc, dyrektywa w sprawie składowania odpadów stanowi szczególny wyraz zasady „zanieczyszczający płaci" [20], chociaż odzwierciedla także zasadę, że odpady powinny być usuwane jak najbliżej ich źródła pochodzenia. Zasada „zanieczyszczający płaci" zostaje zachowana tylko wówczas, gdy zachęta do zmniejszenia ilości odpadów jest ostateczenie stosowana do podmiotu dostarczającego odpady, to znaczy do gmin [21]. Jest to możliwe tylko, jeśli podatek jest uznawany za „koszt", który zostaje przerzucony na podmiot dostarczający odpady w ramach ceny, którą ów podmiot płaci za usługi usuwania odpadów.

Czy artykuł 10 stoi na przeszkodzie istnieniu systemu przewidzianego we włoskich przepisach?

48. Pontina Ambiente twierdzi, że system przewidziany we włoskich przepisach narusza zasadę „zanieczyszczający płaci", zawartą w art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Tymczasem rząd włoski i Komisja uważają, że wskazanie podmiotu, który powinien (początkowo) zapłacić podatek, leży w kompetencjach państw członkowskich, i że art. 10 nie stoi na przeszkodzie istnieniu systemu przewidzianego przez włoskie przepisy.

49. Zgadzam się z pierwszą częścią stanowiska prezentowanego przez Włochy i Komisję. Treść art. 10 nie zobowiązuje państwa członkowskiego do zorganizowania zapłaty kosztów działalności składowiska w żaden szczególny sposób. Podobnie nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie wprowadziło podatek od odpadów umieszczanych na składowisku, który byłby początkowo płacony przez

20 — Zobacz motyw 5 dyrektywy w sprawie składowania odpadów oraz art. 15 dyrektywy 75/442, o której mowa w przypisie 4 powyżej. Zobacz także, na temat wykładni tej dyrektywy, wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle, Zb.Orz. s. I-7613, pkt 57, 58.

21 — W dalszej kolejności przechodzi ona — poprzez podatki lokalne — na osoby prywatne i przedsiębiorstwa, które w rzeczywistości wytwarzają śmieci.

podmiot zajmujący się składowiskiem, a następnie przerzucany na podmiot dostarczający odpady [22], lub aby nałożyło karę na podmiot za opóźnienie w zapłacie tego podatku.

50. Jednak, chociaż zasada, że prawo krajowe winno być interpretowane zgodnie z prawem wspólnotowym, dotyczy głównie przepisów krajowych przyjętych w celu transpozycji danej dyrektywy, nie ogranicza się ona tylko do wykładni tych przepisów, ale wymaga także, aby sąd krajowy wziął pod uwagę całość norm prawa krajowego dla oceny tego, w jaki sposób mogą być one stosowane, ażeby nie osiągnąć rezultatu sprzecznego z celem dyrektywy [23]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 249 akapit trzeci WE zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia pełnego zastosowania i wykonania danej dyrektywy [24].

zane przez sąd krajowy rzeczywiście regulują kwestie, których dotyczy art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, jednak nie mogą być one rozpatrywane w oderwaniu od systemu, na który się składają. Ostatecznie pytanie, z którym musi zmierzyć się Trybunał, aby udzielić sądowi krajowemu przydatnej odpowiedzi, jest następujące: czy przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów stoją na przeszkodzie istnieniu *systemu*, który w sposób przewidywalny i oczywisty prowadzi do tego, że podatek nie jest płacony przez podmioty dostarczające odpady (lecz stanowi faktycznie obciążenie dla podmiotu zajmującego się składowiskiem), a ponadto prowadzi często do nałożenia kar pieniężnych na podmiot zajmujący się składowiskiem?

Odzyskanie od gminy kwoty zapłaconego podatku

51. W niniejszej sprawie wprawdzie konkretne przepisy prawa krajowego wska-

52. Z materiału przedstawionego Trybunałowi [25] wynika, że w praktyce podmiot nie może skutecznie odzyskać od gmin kwoty zapłaconego podatku. Jako wierzyciel umowny Pontina Ambiente nie korzysta z uprzywilejowanego statusu w celu odzyskania długów od niewypłacalnych gmin. Nawet postępowanie sądowe zmierzające do odzyskania kwoty podatku od wypłacalnych

22 — Komisja stwierdziła podczas rozprawy, że ten rodzaj mechanizmu był stosowany przez szereg państw członkowskich oraz że przy odpowiednim stosowaniu nie był ani najlepszą, ani najgorszą z dostępnych możliwości transpozycji dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

23 — Wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-397/01 Pfeiffer, Zb.Orz. s. I-8835, pkt 115 (a także bardziej ogólnie pkt 110–118), przytoczony ostatnio w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-12/08 Mono Car Styling, Zb.Orz. s. I-6653, pkt 60–64. Zobacz także wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie C-131/97 Carbonari i in., Rec. s. I-1103, pkt 48–50.

24 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 Von Colson i Kamann, Rec. s. I-1891, pkt 15; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks i Spencer, Rec. s. I-6325 pkt 22–28 i przytoczone tam orzecznictwo. Przydatne uwagi w przedmiocie zasady pełnej skuteczności: zob. także S. Prechal, *Directives in EC Law*, OUP 2005, s. 51–54, 87–91).

25 — Zobacz zwłaszcza pkt 22 powyżej.

gmin jest skomplikowane, a zarazem długotrwałe [26].

53. Jak Pontina Ambiente słusznie zauważa, w ramach włoskiego systemu dochody z podatku są przekazywane na rzecz regionów, podczas gdy gminom zostaje przysporzona (nienależna) korzyść finansowa, ponieważ podmiot zajmujący się składowiskiem nie może w praktyce wykonać swojego prawa do uzyskania zwrotu kwoty zapłaconego podatku.

54. W ten sposób podmioty zajmujące się składowiskami stają się odpowiedzialne za pokrycie szczególnego kosztu związanego z ich działalnością. Nie mogą go przerzucić na podmioty dostarczające odpady, tak jak wymaga tego art. 10. Co więcej, skoro kwota zapłaconego podatku nie może być w praktyce odzyskana od gmin, włoski system nie przewiduje żadnych środków na rzecz zachęcenia gmin do zmiejszenia ilości wytwarzanych odpadów. W konsekwencji to nie „zanieczyszczający płaci". Płaci raczej podmiot zajmujący się składowiskiem. Wydaje mi się, że zarówno dosłowna, jak i celowościowa wykładnia art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów musi stać na przeszkodzie istnieniu systemu, który w praktyce prowadzi do takiego rezultatu.

26 — Podczas rozprawy Komisja zasugerowała, że w przypadku takich postępowań zmierzających do odzyskania kwoty zapłaconego podatku gminy korzystają z quasi-immunitetu. Wprawdzie rząd włoski zakwestionował to stwierdzenie, ale wskazał, że podmiot zajmujący się składowiskiem musi najpierw uzyskać sądowy nakaz zapłaty skierowany przeciwko gminie, a następnie wszcząć kolejne postępowanie, jeżeli (lub gdy) dana gmina nie zastosuje się do tego nakazu.

Kara pieniężna za opóźnienie w zapłacie podatku

55. Komisja sugeruje, że jeśli gminy regularnie nie zwracają w sposób niezwłoczny podatku podmiotom zajmującym się składowiskami, przedsiębiorstwa takie jak Pontina Ambiente powinny być uprawnione do uwzględniania w swych kosztach operacyjnych kwot, które ponoszą w celu zapewnienia zapłaty podatku na czas, a zatem w celu uniknięcia kary pieniężnej. Podczas rozprawy zasugerowano, że podmiot powinien móc tego dokonać poprzez zapewnienie sobie odpowiedniego ubezpieczenia lub poprzez zapewnienie sobie kredytu w banku.

56. Można się szybko uporać z pierwszą sugestią. Wydaje się mało prawdopodobne, że towarzystwo ubezpieczeniowe będzie gotowe do ubezpieczenia ryzyka [27] opóźnienia w zapłacie w zamian za składkę, której uiszczenie byłby skłonny rozważyć podmiot zajmujący się składowiskiem. Jednakże do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy tak jest rzeczywiście.

57. Na pierwszy rzut oka druga sugestia jest bardziej rozsądna. Co do zasady podmiot

27 — Rząd włoski nie wskazał ani w swoich uwagach na piśmie, ani podczas rozprawy, że Pontina Ambiente wyolbrzymiła częstotliwość, z jaką gminy opóźniały się z zapłatą wobec podmiotów zajmujących się składowiskami.

zajmujący się składowiskiem powinien być w stanie — dzięki swojemu doświadczeniu — oszacować ryzyko, że jedna lub więcej gmin, z którymi zawarł on umowy o usuwanie odpadów, zapłaci z opóźnieniem. Na tej podstawie może on wówczas określić koszt kredytu, który będzie mu potrzebny, by uniknąć opóźnienia w zapłacie podatku, a co za tym idzie kary pieniężnej. Ów koszt jest kosztem operacyjnym i, jako taki, może zostać odzyskany od podmiotu dostarczającego odpady.

58. Wydaje mi się jednak, że mogą się jeszcze pojawić dwa kolejne problemy.

59. Po pierwsze, jest prawdopodobne, że banki komercyjne będą niechętne udzielaniu kredytów (albo będą je udzielać, stosując wyższą stopę procentową), jeżeli wskutek licznych opóźnień w zapłacie określony podmiot znajdzie się w niepewnej sytuacji finansowej. Trybunał nie dysponuje jednak niezbędnymi informacjami pozwalającymi na sprawdzenie, czy jest to (czy też nie) rzeczywisty problem, z jakim boryka się Pontina Ambiente. Do sądu krajowego będzie należało zbadanie dowodów i poczynienie niezbędnych ustaleń faktycznych.

60. Po drugie, prawdą jest, że w normalnym kontekście handlowym usługodawca, który musi uzyskać kredyt w celu zapewnienia, że będzie w stanie pokryć na czas dające się przewidzieć koszty operacyjne [28], będzie starał się przerzucić koszty tego kredytu na swoich klientów. Jednakże cena, jaką podmioty zajmujące się składowiskami mogą pobierać za swoje usługi, jest określana przez region, a nie przez usługodawców [29]. W tych okolicznościach, chociaż Pontina Ambiente może z pewnością zwrócić uwagę swoich rozmówców w regionie na ten problem, nie jest ona w stanie zapewnić sobie możliwości pobierania ceny, która pokryje zarówno normalne koszty świadczenia usług usuwania odpadów, jak i dodatkowe koszty wynikające z tego, że zazwyczaj gminy dokonują zapłaty z opóźnieniem.

61. Zbadanie tych dwóch szczególnych sugestii poczynionych przez Komisję skłania mnie do zajęcia się następującym problemem: czy zapłata kary pieniężnej może zostać kiedykolwiek uwzględniona jako część kosztów działalności gospodarczej podlegających odzyskaniu?

28 — Pontina Ambiente wskazała, że nie była w stanie określić ilości odpadów umieszczanych na składowisku (a co za tym idzie wysokości podatku, który była zobowiązana zapłacić), chyba że składowisko odpadów działało z pełną mocą, lecz musiała czekać na informację o ilości od gmin, które dostarczały odpady. Jestem sceptycznie nastawiona do tego twierdzenia. Wydaje mi się, że można rozsądnie oczekiwać od podmiotu gospodarczego, że ustanowi mechanizm służący sprawdzaniu tego, co jest mu dostarczane. Istotnie można założyć, że zarówno w interesie handlowym Pontina Ambiente, jak i w interesie osiągnięcia celów realizowanych przez dyrektywę w sprawie składowania odpadów leży posiadanie pewnych środków służących sprawdzaniu ilości odpadów, które są zgłaszane przez gminy podmiotowi zajmującemu się składowiskiem.

29 — Zobacz pkt 21 powyżej.

62. W niniejszej sprawie ani podatek, ani kara pieniężna za opóźnienie w jego zapłacie nie są przewidziane w samej dyrektywie [30]. Zarówno ów podatek, jak i omawiana kara stanowią część systemu prawa krajowego, które wdraża tę dyrektywę. Należy zatem sprawdzić, jakie wskazówki można znaleźć w orzecznictwie Trybunału dotyczącym kar pieniężnych.

63. W wyroku w sprawie Käserei Champignon Hofmeister Trybunał zbadał związek między nałożeniem kary a działaniem (lub brakiem działania) zaangażowanych podmiotów [31]. Trybunał orzekł w tej sprawie, że wprawdzie zasada *nulla poena sine culpa* jest ograniczona do sankcji karnych [32], jednak prawo wspólnotowe uznaje nałożenie kary za zgodne z prawem, gdy podmiot gospodarczy może zbadać, sprawdzić, ustanowić wzajemne gwarancje umowne lub w inny sposób podjąć kroki w celu uniknięcia sytuacji, w której będzie on podlegał tej karze [33].

64. W tym kontekście uzasadnieniem nałożenia kary wydaje się być zasadniczo okoliczność, że podmiot gospodarczy *mógłby* prowadzić swą działalność w sposób pozwalający mu na uniknięcie nałożenia kary. Nie musi on „koniecznie" ponosić kary w ramach swojej zwykłej działalności gospodarczej.

65. Co się stanie, gdy zastosujemy powyższą analizę do niniejszej sprawy?

66. Wydaje mi się, że z materiału przedstawionego Trybunałowi wynika, że Pontina Ambiente wykazała w pewnym stopniu, że nie jest w stanie uniknąć opóźnień w zapłacie podatku, a tym samym zapłaty kary. Nie wiem, czy Pontina Ambiente może przedstawić wystarczające, dodatkowe informacje, aby wykazać to przed sądem krajowym jako jedynym właściwym sądem. Do Trybunału nie należy jednak rozstrzygnięcie tej kwestii.

67. Przy rozstrzyganiu tego zagadnienia sąd krajowy powinien zadać następujące pytanie: czy kara jest kosztem, który w praktyce Pontina Ambiente musi *koniecznie* ponieść, czy też jest to koszt *możliwy do uniknięcia*? Jeżeli jest to koszt konieczny, powinien on zostać uwzględniony razem z podatkiem jako

30 — Zobacz pkt 49 powyżej.
31 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00, Rec. s. I-6453.
32 — Punkty 35–52.
33 — Punkty 60–68.

koszt, który należy przerzucić na gminy jako część ceny usługi, zgodnie z art. 10 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Jeżeli jest to koszt możliwy do uniknięcia, Pontina Ambiente musi go ponieść.

Wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie składowania odpadów

68. W konsekwencji dochodzę do wniosku, że art. 10 dyrektywy 1999/31 z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisów prawa krajowego, takich jak art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r., które wprowadzają szczególny podatek od umieszczania odpadów na składowiskach i przewidują termin, w którym należy pobrać ów podatek od podmiotu zajmującego się składowiskiem, podczas gdy system podatkowy, na który składają się te przepisy, nie zobowiązuje jednak podmiotów dostarczających odpady do zwrotu w rozsądnym terminie kwoty podatku podmiotowi zajmującemu się składowiskiem ani nie przewiduje żadnego skutecznego mechanizmu pozwalającego na dokonanie takiego zwrotu.

69. Kara pieniężna nałożona na podmiot zajmujący się składowiskiem za opóźnienie w zapłacie takiego podatku nie może zostać odzyskana na mocy art. 10 dyrektywy 1999/31 od podmiotu dostarczającego odpady, chyba że podmiot zajmujący się składowiskiem jest w stanie wykazać, że kara ta jest kosztem, który podmiot ten koniecznie ponosi, gdyż podmiot dostarczający odpady nie zwrócił kwoty podatku w odpowiednim czasie. Do sądu krajowego należy ocena, czy taka sytuacja ma miejsce.

Dyrektywa w sprawie opóźnień w płatnościach

70. Rząd włoski twierdzi, że niniejsza sytuacja nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach. Jego zdaniem rozpatrywana opłata jest podatkiem, a stosowanie i metody odzyskania podatku nie mogą być porównywane do „transakcji handlowej".

71. Wprawdzie oczywiste jest, że rozpatrywana w niniejszej opinii opłata jest rzeczywiście podatkiem, nie mogę jednak zgodzić się z twierdzeniem, że stoi to na przeszkodzie jego odzyskaniu na podstawie dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach.

72. Pragnę przypomnieć, że art. 1 dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach stanowi, że niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszelkich należności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych. Artykuł 2 ust. 1 definiuje „transakcje handlowe" jako „transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą".

73. Podmiot zajmujący się składowiskiem świadczy usługi na podstawie umowy zawartej między „przedsiębiorstwem" a „władzą publiczną". Świadczenie usług odbywa się „za zapłatą", ponieważ zgodnie z tą umową ów podmiot otrzymuje cenę za te usługi, którą ustala region [34]. Na zapłatę składają się koszty poniesione przez podmiot w związku z usuwaniem odpadów oraz zysk podmiotu.

74. Zobowiązanie do zapłaty podatku przez podmiot zajmujący się składowiskiem powstaje bezpośrednio na mocy umowy w chwili, gdy odpady zostają umieszczone na składowisku przez gminę w celu ich przetworzenia [35]. Tak więc „zwrot kosztów" będący elementem zapłaty obejmuje podatek, który podmiot zajmujący się składowiskiem zapłacił z góry za składowane odpady i który ów podmiot jest zobowiązany przerzucić na gminę [36]. Podmiot zajmujący się składowiskiem może otrzymać od gminy zwrot podatku należnie zapłaconego na rzecz regionu wyłącznie na podstawie umowy, której wykonanie stanowi „transakcję handlową"między samym podmiotem a rzeczoną gminą [37].

75. W tych okolicznościach uważam, że odzyskanie podatku (wraz z wszystkimi niezbędnymi kosztami poniesionymi w celu sfinansowania jego wcześniejszej zapłaty, tak aby uniknąć kary pieniężnej) stanowi część zapłaty, którą podmiot zajmujący się składowiskiem jest uprawniony odzyskać od gminy w zamian za świadczone usługi [38]. Owo odzyskanie podlega zatem przepisom dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach, a zwłaszcza jej art. 3.

76. Wynika stąd, że podmiot zajmujący się składowiskiem, taki jak Pontina Ambiente, jest uprawniony do pobierania odsetek zgodnie z krajowymi przepisami wdrażającymi art. 3 dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach, jeżeli gmina nie zapłaci mu ustalonego wynagrodzenia w „umownym lub ustawowym terminie płatności" [39].

34 — Zobacz pkt 21 powyżej.

35 — Zobacz art. 3 ust. 28 ustawy nr 549/95 oraz pkt 17 i 18 powyżej.

36 — Zobacz art. 3 ust. 26 ustawy nr 549/95 oraz pkt 17 powyżej.

37 — Rząd włoski rzeczywiście podkreślił w trakcie rozprawy, że Pontina Ambiente znajdowała się w sytuacji zwykłego wierzyciela umownego, kiedy próbowała odzyskać od wypłacalnych i niewypłacalnych gmin niezapłacone sumy.

38 — W celu uzupełnienia dodam jeszcze, że jest tak niezależnie do tego, czy zwrot podatku jest fakturowany oddzielnie od zapłaty przez gminę wynagrodzenia za świadczone usługi.

39 — Zobacz definicję „opóźnienia w płatności" zawartą w art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach. Biorąc pod uwagę fakt, że standardowym terminem płatności przez gminy jest najwyraźniej termin 120-dniowy (zob. pkt 22 powyżej), przyznaję, że mam pewne wątpliwości co do skuteczności zastosowania dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach przy rozwiązywaniu trudności praktycznych, które legły u podstaw postępowania przed sądem krajowym.

Wnioski

77. W związku z tym proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi w przedmiocie wątpliwości podniesionych przez Commissione Tributaria Provinciale di Roma:

1) Artykuły 12 WE, 14 WE, 43 WE i 46 WE nie mają zastosowania do sytuacji opisanej w postanowieniu odsyłającym.

2) Artykuł 10 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisów prawa krajowego, takich jak art. 3 ust. 26 i 31 ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r., które wprowadzają szczególny podatek od umieszczania odpadów na składowiskach i przewidują termin, w którym należy pobrać ów podatek od podmiotu zajmującego się składowiskiem, podczas gdy system podatkowy, na który składają się te przepisy, nie zobowiązuje jednak podmiotów dostarczających odpady do zwrotu w rozsądnym terminie kwoty podatku podmiotowi zajmującemu się składowiskiem ani nie przewiduje żadnego skutecznego mechanizmu pozwalającego na dokonanie takiego zwrotu.

3) Kara pieniężna nałożona na podmiot zajmujący się składowiskiem za opóźnienie w zapłacie takiego podatku nie może zostać odzyskana na mocy art. 10 dyrektywy 1999/31 od podmiotu dostarczającego odpady, chyba że podmiot zajmujący się składowiskiem jest w stanie wykazać, że kara ta jest kosztem, który ten podmiot koniecznie ponosi, gdyż podmiot dostarczający odpady nie zwrócił kwoty podatku w odpowiednim czasie. Do sądu krajowego należy ocena, czy taka sytuacja ma miejsce.

4) Zwrot takiego podatku stanowi część wynagrodzenia w ramach transakcji handlowej między przedsiębiorstwem a władzą publiczną, tak jak to definiuje art. 2 dyrektywy 2000/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, w związku z czym jest objęty zakresem stosowania tej dyrektywy, określonym w jej art. 1. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane zapewnić, zgodnie z przepisami art. 3 tej dyrektywy, że w razie zwłoki w zapłacie tego podatku będzie można pobrać odsetki wraz ze wszystkimi niezbędnymi kosztami poniesionymi w celu sfinansowania jego wcześniejszej zapłaty, tak aby uniknąć kary pieniężnej.