SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE ELEANOR SHARPSTON,

predstavljeni 17. septembra 2009 [1]

1. Sekundarna zakonodaja Skupnosti s področja odstranjevanja odpadkov z odlaganjem na odlagališčih [2] temelji na načelu „plačila za obremenjevanje“. Namen plačila za odlaganje odpadkov na odlagališčih je pokritje celotnih stroškov (kratkoročnih in dolgoročnih) postopka odstranjevanja odpadkov. V obravnavani zadevi se Sodišču postavlja nelahko vprašanje nacionalne zakonodaje, katere cilj je izvajanje Direktive o odlagališčih, vendar ima praznine, zaradi katerih se upravljavcem odlagališč, ki so zavezani k plačilu dajatve, izračunane na podlagi količine odloženih odpadkov, naloži kazen, če zamudijo z njenim plačilom, čeprav nimajo na voljo očitnega pravnega sredstva proti občinskim upravam (onesnaževalcem), za katere odlagajo odpadke in ki jim redno z zamudo vračajo dajatev, zaradi česar so vsaj delno odgovorne za naložene jim kazni zaradi zamude pri plačilih.

Zakonodaja Skupnosti

Določbe Pogodbe

2. S svojim predlogom za sprejetje predhodne odločbe Commissione Tributaria Provinciale di Roma sprašuje Sodišče o skladnosti nekaterih določb italijanske nacionalne zakonodaje s členi 12 ES, 14 ES, 43 ES in 46 ES, z Direktivo o odlagališčih in Direktivo 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih [3].

3. Člen 12 ES prepoveduje vsakršno diskriminacijo glede na državljanstvo povsod, kjer se uporablja Pogodba, in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe.

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL 1999, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 1999/31 ali Direktiva o odlagališčih).

3 – UL 2000, L 200, str. 35 (v nadaljevanju: Direktiva 2000/35 ali Direktiva o zamudah pri plačilih).

4. Člen 14 ES med drugim določa, da Skupnost sprejme ukrepe za postopno vzpostavitev notranjega trga.

5. Člen 43 ES prepoveduje omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice.

6. Člen 46 ES z odstopanjem od člena 43 daje državam članicam pravico do uporabe določb zakonov, predpisov ali upravnih ukrepov, ki predvidevajo posebno obravnavo tujih državljanov zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

Direktiva o odlagališčih

7. Direktiva 1999/31 je del „strategije odpadkov“ Skupnosti skladno z Direktivo Sveta 75/442/EGS. [4] Zagotavlja ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, čezmerne obremenitve okolja pri odlaganju odpadkov na odlagališče. [5]

8. V uvodni izjavi 5 je navedeno, da „je treba v skladu z načelom plačila za obremenjevanje med drugim upoštevati vso škodo, ki jo povzroči okolju odlagališče“. V uvodni izjavi 6 je dodano, da „naj bi se, podobno kakor druge oblike obdelovanja odpadkov, odlaganje na odlagališčih ustrezno spremljajo in urejalo, da se preprečijo ali zmanjšajo možni škodljivi vplivi na okolje in tveganje za zdravje ljudi“.

9. V uvodni izjavi 9 je navedeno, da „naj bi bile države članice sposobne izvajati načelo bližine in samozadostnosti pri odstranjevanju svojih odpadkov na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni v skladu z Direktivo Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih; […] je treba slediti ciljem te direktive in jih pojasniti

4 – Direktiva z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL 1975, L 194, str. 39), kakor je bila spremenjena (pred uveljavitvijo Direktive 1999/31) z Uredbo Komisije 96/350/ES (UL 1996, L 135, str. 32).

5 – Zdi se, da je bila ta direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo z zakonsko uredbo št. 36 z dne 13. januarja 2003 (redni dodatek h GURI št. 59 z dne 12. marca 2003). Ta se ne sklicuje na zakon št. 549/95 (glej opombo 8 spodaj), niti se nanjo ne sklicuje nacionalno sodišče v svoji predložitveni odločbi. Zato ostaja odnos med obema nejasen, tako a) z vidika nacionalne zakonodaje kot tudi b) kot metoda izvajanja direktive.

z vzpostavitvijo ustrezne celovite mreže obratov za odstranjevanje, ki bo temeljila na visoki stopnji varstva okolja“.

Direktiva o zamudah pri plačilih

12. Cilj Direktive 2000/35 je zmanjšanje zamude pri plačilih v trgovinskih poslih.[6] V uvodni izjavi 7 je opozorjeno, da so zaradi predolgih rokov in zamud pri plačilih podjetja, zlasti mala in srednje velika, administrativno in finančno zelo obremenjena ter da so ti problemi poglavitni vzrok plačilne nesposobnosti. V uvodni izjavi 16 je navedeno, da je zamuda pri plačilih postala finančno zanimiva za dolžnike v večini držav članic zaradi nizkih obrestnih mer na zamude pri plačilih in/ali dolgotrajnih postopkov sodnega varstva. Ugotavlja, da je „potrebna […] odločna sprememba, vključno z nadomestili upnikom za njihove stroške, da bi preobrnili ta trend in zagotovili take posledice zamud pri plačilih, ki bi odvračale od zapoznelega plačevanja“.

10. V uvodni izjavi 29 je navedeno, da mora plačilo za odlaganje odpadkov na odlagališče pokrivati vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem objektov in naprav.

11. Člen 10, kolikor je tu upoštevno, določa:

13. Člen 1 določa, da se „ta direktiva […] uporablja za vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli“.

„Države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se vsi stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča, vključno, kolikor je mogoče, s stroški finančnega zavarovanja ali enakovrednega ukrepa iz člena 8(a)(iv), ter ocenjeni stroški zaprtja odlagališča in upravljanja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let krijejo s plačilom, ki ga zaračuna upravljavec za odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču […]“

14. Člen 2(1) opredeljuje „trgovinske posle“ kot „posle med podjetji ali med podjetji in državnimi organi, ki vodijo k dostavi blaga ali

6 – Ta direktiva je bila prenesena v nacionalno zakonodajo z zakonsko uredbo št. 231 z dne 9. oktobra 2002 (GURI št. 249 z dne 23. oktobra 2002).

izvajanju storitev za plačilo“; „državne organe“ kot „katere koli naročnike, kot jih določajo direktive o javnih naročilih […]“; „podjetje“ pa kot „katero koli organizacijo, ki deluje v okviru svoje neodvisne gospodarske ali strokovne dejavnosti, tudi če jo izvaja ena sama oseba“. Člen 2(2) opredeljuje „zamudo pri plačilu“ kot „prekoračenje pogodbenega ali zakonskega plačilnega roka“.

15. Člen 3 določa, da morajo države članice zagotoviti, da se v primeru zamude pri plačilih plačajo obresti, in opredeljuje tako čas, v katerem zapadejo v plačilo s strani dolžnika, kot tudi odvračilno obrestno mero, ki se uporabi v primeru zamude pri plačilu.

Nacionalni predpisi

16. Italija je sprejela zakon št. 549 z dne 28. decembra 1995 [7], da bi uredila odlaganje odpadkov na odlagališčih. Člen 3 o tem vsebuje več posebnih določb.

17. Odstavka 24 in 25 določata posebno dajatev za odlaganje trdnih odpadkov na odlagališčih, da bi se spodbudilo zmanjšanje količine proizvedenih odpadkov ter pridobivanje surovin in energije iz takšnih odpadkov. V skladu z odstavkom 26 se dajatev sicer zaračuna upravljavcu odlagališča, vendar se mora prenesti na dostavljavca odpadkov. [8] Osnova za obračun je v skladu z odstavkom 28 količina odloženih odpadkov.

18. Dajatev se v skladu z odstavkom 27 plača deželam in v skladu z odstavkom 30 četrtletno, in sicer v mesecu po koncu četrtletja za odpadke, v katerem se te odpadke odloži.

19. Odstavek 31 določa, da se v primeru neplačila, zamude pri plačilu ali premajhnega plačila naloži denarna kazen, ki znaša dvakrat do štirikrat toliko kot sporni znesek. [9]

7 – Redni dodatek h GURI št. 302 z dne 29. decembra 1995 (v nadaljevanju: zakon št. 549/95).

8 – Posamezna občinska uprava na splošno ne proizvede večine odpadkov, ki jih *„dostavi“*. Pač pa zbira odpadke gospodinjstev in podjetij v svoji občini. Ta gospodinjstva in podjetja nato občinskim upravam v obliki davkov prispevajo vsako svoj delež dajatve, ki je sorazmeren količini njihovih odpadkov. Na obravnavi je italijanska vlada navedla, da se takšni davki pobirajo ne glede na to, ali je bila dajatev vrnjena upravljavcu odlagališča ali ne.

9 – Predložitveno sodišče je navedlo, da kazni sedaj ureja zakonska uredba št. 471 z dne 18. decembra 1997 (redni dodatek h GURI št. 5 z dne 8. januarja 1998).

Predložena dejstva in vprašanja

20. Družba Pontina Ambiente Srl (v nadaljevanju: Pontina Ambiente) je upravljavec odlagališča, katerega zakonske pravice in obveznosti ureja zakon št. 549/95.

21. V skladu z zakonom št. 549/95 je dežela Lazio pravilno določila odlagališča, ki naj jih uporabljajo posamezne občinske uprave, kot tudi plačilo za storitev, ki jo opravi upravljavec posameznega odlagališča. V tem okviru je dežela Lazio sklenila dogovor s Pontino Ambiente o skladiščenju in predelavi odpadkov iz nekaterih občinskih uprav. Družba Pontina Ambiente je postala zakonsko zavezana k plačilu dajatve deželi Lazio najpozneje v mesecu po koncu četrtletja, v katerem se zadevne odpadke odloži. Zaradi neizpolnitve te obveznosti v tako določenem roku je bila Pontini Ambiente naložena denarna kazen.

22. Vendar je dajatev zapadla v plačilo, še preden je družba Pontina Ambiente dobila plačilo od občinskih uprav. Iz dodatnega gradiva o dejstvih, ki so se pojavila med obravnavo, se zdi nesporno, prvič, da občinske uprave ne plačujejo svojih dolgov v rokih, običajnih za trgovinske posle. Ker je običajni plačilni rok občinskih uprav 120 dni, obstaja velika verjetnost, da upravljavec odlagališča ne dobi vrnjenega določenega trimesečnega „obroka“ dajatve, ko že zapade v plačilo naslednji obrok. Drugič, trenutno je več občinskih uprav v postopku plačilne nesposobnosti. Po nacionalni zakonodaji upravljavci, kot je družba Pontina Ambiente, niso prednostni upniki. Nazadnje, upravljavci odlagališč ne morejo vztrajati na predplačilu s strani plačilno nesposobnih občinskih uprav kot pogoju za obdelavo odpadkov. Niti ne morejo v skladu z italijansko zakonodajo s področja javnega zdravja odkloniti obdelave dostavljenih odpadkov.

23. V sporu, o katerem se še odloča pred predložitvenim sodiščem, je družba Pontina Ambiente zahtevala razveljavitev dveh odločb o plačilu neplačanih dajatev in denarnih kazni zaradi zamude pri plačilu. Pri tem je izpodbijala člen 3(26) in (31) zakona št. 549/95, ker upravljavcu odlagališča nalaga obveznost plačila dajatve in ga kaznuje za zamudo pri plačilu deželi, pri tem pa ne predvideva kazni za občinske uprave, ki so povzročile zamudo pri plačilu. Zlasti se plačilo dajatve s strani upravljavca odlagališča ne pogojuje z njegovim prejemom plačila od občinskih uprav za opravljene storitve.

24. Nacionalno sodišče je zadevo predložilo Sodišču. Vedeti želi, ali so nacionalni predpisi skladni s členi 12 ES, 14 ES, 43 ES in 46 ES ter z Direktivo o odlagališčih in Direktivo o zamudah pri plačilih, ter v zvezi s tem sprašuje Sodišče.

25. Pisna stališča so predložile družba Pontina Ambiente ter italijanska vlada in Komisija (obe sta se udeležili obravnave 4. junija 2009).

Predhodne ugotovitve

Dopustnost

26. Na obravnavi je italijanska vlada izrecno postavila vprašanje, ali se člen 3(31) zakona št. 549/95 uporabi v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče. Strinjala se je z opisom pravnega položaja v predložitveni odločbi, vendar je pojasnila, da znaša kazen v primeru neplačila dajatve 30 % osnovnega zneska (in ne dvakratnik ali štirikratnik osnovnega zneska, kot določa člen 3(31) zakona št. 549/95). Zdi se, da zneski kazni v spisu to potrjujejo. [10]

27. Predložitveno sodišče bi moralo, da bi Sodišče lahko podalo uporabno razlago zakonodaje Skupnosti, rešiti vprašanja, ki zadevajo le nacionalno pravo. [11] To pomeni, da dejstvo, ali je kazen določena s členom 3(31) zakona št. 549/95 ali katerim drugim nacionalnim predpisom, ni pomembno v zadevi, ki jo obravnava nacionalno sodišče.

Predložena zadeva

28. Predložitveno sodišče v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni postavilo določenega vprašanja. Pač pa se je omejilo na omembo pomislekov glede skladnosti nacionalne zakonodaje z večjim številom določb zakonodaje Skupnosti.

10 – Zadevnih zneskov ne moremo označiti za nepomembne. Izpodbijani odredbi sta nalagali plačilo 26.588,21 EUR oziroma 11.901,79 EUR.

11 – Sodba z dne 8. maja 2003 v zadevi Gantner Electronic (C-111/01, Recueil, str. I-4207, točka 37 in navedena sodna praksa).

29. Komisija je pravilno ugotovila, da sme Sodišče v primeru predložitvene odločbe, iz katere ni jasno razvidno vprašanje nacionalnega sodišča, to vprašanje preoblikovati. [12] Čeprav je bilo v obvestilu v Uradnem listu objavljeno začasno preoblikovano vprašanje [13], menim, da ga je treba dodatno spremeniti. Zlasti se je treba dotakniti dveh točk.

30. Prvič, zdi se, da predložitvena odločba vsebuje prošnjo, naj Sodišče presodi, ali je domača zakonodaja skladna z obveznostmi, ki jih ima Italija na podlagi prava Skupnosti. Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso pristojnost Sodišča na podlagi člena 234 ES omejena na odločanje o razlagi (in – kjer je primerno – veljavnosti) določb zakonodaje Skupnosti. [14] Pri tem sme Sodišče vseeno odločiti tako, da nacionalnemu sodišču omogoči oceno skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Skupnosti.

31. Drugič, člen 3 Direktive o zamudah pri plačilih (ki jo omenja predložitveno sodišče v svoji predložitveni odločbi) določa, da morajo države članice „zagotoviti“, da se v primeru zamude pri plačilih, ki jih pokriva Direktiva, plačajo obresti. Pojavi se vprašanje, ali ta določba prava Skupnosti onemogoča sistem, ki ga vzpostavlja (med drugim) člen 3(26) in (31) zakona št. 549/95.

32. Zato štejem, da predložitvena odločba vsebuje naslednja nedoločno izražena vprašanja:

„1. Ali je treba člene 12 ES, 14 ES, 43 ES in 46 ES razlagati tako, kot da nasprotujejo določbam, kot je člen 3(26) in (31) zakona št. 549 z dne 28. decembra 1995, ki uvajajo posebno dajatev za odlaganje odpadkov na odlagališčih in določajo rok njenega plačila, ne pa tudi razumnega roka niti učinkovitega mehanizma njenega vračila?

2. Ali je treba člen 10 Direktive o odlagališčih razlagati tako, kot da nasprotuje nacionalnim določbam, kot je člen 3(26) in (31) zakona št. 549 z dne 28. decembra 1995?

12 – Sodba z dne 16. julija 2009 v zadevi Futura Immobiliare in drugi (C-254/08, ZOdl., str. I-6995, točka 28 in navedena sodna praksa). To vključuje tudi primere, v katerih iz predložitvene odločbe ni razvidno nobeno določeno vprašanje: sodba z dne 18. novembra 1998 v zadevi Teckal (C-107/98, Recueil, str. I-8121, točka 34).

13 – UL 2008, C 183, str. 12.

14 – Sodba z dne 19. februarja 2009 v zadevi Schwarz (C-321/07, ZOdl., str. I-1113, točka 48).

3. Ali lahko upravljavec odlagališča od dostavljavca odpadkov izterja kazen, ki mu je bila naložena zaradi zamude pri plačilu takšne dajatve?

4. Ali za vračilo takšne dajatve veljata člena 1 in 2 Direktive o zamudah pri plačilih, tako da njen člen 3 od držav članic zahteva, da zagotovijo izterjavo obresti po odvračilni obrestni meri v primeru zamude pri plačilu takšne dajatve?“

33. Za posameznimi vprašanji se skriva osrednje vprašanje nacionalnega sodišča: ali katera koli določba prava Skupnosti nasprotuje *sistemu*, kot je vzpostavljen v Italiji (in katerega del je člen 3(26) in (31) zakona št. 549/95), če takšen sistem upravljavcu odlagališča ne omogoča, da bi v primeru pravočasnega plačila dobil vrnjen znesek dajatve, v primeru zamude pri vračilu pa še strošek financiranja predplačila?

Členi 12 ES, 43 ES in 46 ES

34. V skladu z ustaljeno sodno prakso člena 12 ES in 43 ES veljata v zadevah s čezmejnim elementom.[15] Ker člen 46 ES pomeni odstopanje od člena 43 ES, se obravnava le v primeru uporabe člena 43 ES.

35. Ta zadeva se nanaša na italijansko podjetje, ustanovljeno v Italiji, ki odstranjuje odpadke neke italijanske občine. Podjetje na italijanskih sodiščih izpodbija odločbo, ki jo je v skladu z italijansko zakonodajo izdal italijanski državni organ. Gre torej za povsem notranjo zadevo neke države članice.

36. Vendar pa želi družba Pontina Ambiente v svojih pisnih stališčih dokazati morebitni čezmejni učinek. Trdi, da italijanska zakonodaja nalaga dajatev upravljavcem odlagališč, pri tem pa jim ne zagotavlja pravnih sredstev za izterjavo vračila plačanih zneskov od dostavljavcev odpadkov. To slabi finančni

15 – Sodba z dne 11. aprila 2000 v združenih zadevah Deliège (C-51/96 in C-191/97, Recueil, str. I-2549, točka 58).

položaj upravljavcev odlagališč, zaradi česar so v podrejenem konkurenčnem položaju v primerjavi z upravljavci odlagališč, ki delujejo na drugih trgih v Skupnosti.

37. Ta trditev je sicer domiselna, vendar v bistvu hipotetična. Prav tako ne ponudi prepričljive razlage, v kolikšni meri izpodbijane zakonske določbe dejansko negativno vplivajo na izvrševanje svobode ustanavljanja. Zato menim, da ne izkazuje zadostnega čezmejnega elementa za uporabo člena 43 ES ali posredno člena 46 ES. Če člena 43 ES in 46 ES ne veljata za dejansko stanje v zadevi, ki jo obravnava nacionalno sodišče, po mojem mnenju ne velja niti člen 12 ES.

38. Zato predlagam, da Sodišče ugotovi, da členi 12 ES, 43 ES in 46 ES ne veljajo za zadevo, ki jo obravnava nacionalno sodišče.

Člen 14 ES

39. Člen 14 ES obvezuje države članice, da odstranijo ovire za prosti pretok na notranjem trgu, da bi se lahko oblikovalo „območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami Pogodb[e] zagotovljen prosti pretok blaga, oseb storitev in kapitala“. Gre za programsko določbo. Menim, da odločanje o razlagi tega člena ni niti potrebno niti relevantno za odgovor predložitvenemu sodišču.

Člen 10 Direktive o odlagališčih

Zadeva, ki jo obravnava nacionalno sodišče

40. Dejstva, predstavljena v predložitveni odločbi in podprta z odgovori italijanske vlade na obravnavi [16], jasno izkazujejo, da so upravljavci odlagališč dolžni plačevati dajatev deželi in se jih lahko kaznuje za zamudo pri plačilu, za nepravilno plačilo ali neplačilo, da pa ne obstaja ustrezen mehanizem, ki bi občinske uprave, odgovorne za odlaganje odpadkov, obvezoval, da upravljavcem odlagališč v določenem roku vrnejo dajatev.

16 – Glej točko 22 zgoraj.

41. Člen 10 Direktive o odlagališčih je zavezujoč. Od držav članic zahteva, da zagotovijo, da se vsi stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča, krijejo s plačilom, ki ga zaračuna upravljavec za odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču.

42. Vendar, kaj sploh pokriva izraz *„vsi* stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča“? Zlasti, ali zajema (a) dajatev na odpadke ter (b) dodatne stroške in kazni, ki nastanejo, ko upravljavec odlagališča ne more pravočasno plačati takšne dajatve, ker občinska uprava, ki je dostavila odpadke, zamuja s plačilom?

Določbe člena 10

43. Člen 10 se izrecno sklicuje na „vs[e] strošk[e]“, povezane z gradnjo in obratovanjem odlagališča. [17] Občinske uprave družbi Pontina Ambiente dostavljajo odpadke v obdelavo. Družba Pontina Ambiente pravilno opravlja svoje pogodbene obveznosti in odstranjuje odpadke. Obveznost plačila dajatve izhaja neposredno iz tega zaporedja dogodkov. Gre za posebno dajatev na odlaganje trdnih odpadkov na odlagališčih. [18] Osnova za obračun je količina odloženih trdnih odpadkov. [19]

44. V takšnih okoliščinah je več kot jasno, da je dajatev strošek, ki se mu upravljavec odlagališča ne more izogniti, in tudi strošek, ki je neločljivo povezan z obratovanjem odlagališča. Povedano z drugimi besedami, v Italiji ni mogoče upravljati odlagališča odpadkov, ne da bi plačal dajatve.

45. Določbe člena 10 Direktive o odlagališčih so nedvoumne: vsi takšni stroški se vključijo v plačilo, ki ga zaračuna upravljavec za odlaganje kakršne koli vrste odpadkov na tem odlagališču. Če določbo razlagamo dobesedno, je dajatev strošek, ki se mora vključiti v zaračunano plačilo.

17 – Dejstvo, da nato posebej omeni dva elementa stroškov, ki se vključita „kolikor je mogoče“, ne more izključevati vključitve drugih elementov stroškov, ki sestavljajo „stroške, povezane“ z gradnjo in obratovanjem odlagališča.

18 – Glej člen 3(24) in (25) zakona št. 549/95.

19 – Glej člen 3(28).

Namen člena 10

46. Takšna razlaga člena 10 je podkrepljena tudi s cilji Direktive o odlagališčih. Namen zakonodaje Skupnosti je bil zaščititi okolje, med drugim tudi z odvračanjem ljudi od gradnje odlagališč. Uvodni izjavi 6 in 9 poudarjata potrebo po ustreznem urejanju odlagališč odpadkov. Besedilo uvodne izjave 29 napoveduje zavezujoče besedilo člena 10.

47. Eden od mehanizmov za dosego omenjenega cilja je poskus zagotavljanja, da celotne stroške gradnje, obratovanja in upravljanja odlagališča nosijo proizvajalci odpadkov, ki se tam odlagajo. Člen 10 določa prav to. Na kratko, Direktiva o odlagališčih je poseben izraz načela „plačila za obremenjevanje“ [20], hkrati pa odraža še načelo, naj se odpadki odlagajo kar se da blizu svojemu viru. Načelu „plačila za obremenjevanje“ je zadoščeno le, če se spodbuda za zmanjšanje odpadkov končno prenese na dostavljavca odpadkov, to je na občinske uprave. [21] To se zgodi le, če se dajatev obravnava kot „strošek“, ki se prenese na dostavljavca smeti prek plačila za storitev upravljavca odlagališča.

Ali člen 10 nasprotuje sistemu, ki ga določa italijanska zakonodaja?

48. Družba Pontina Ambiente trdi, da sistem, ki ga določa italijanska zakonodaja, krši načelo „plačila za obremenjevanje“ iz člena 10 Direktive o odlagališčih. Nasprotno pa italijanska vlada in Komisija menita, da je odločitev, kdo naj (sprva) plača dajatev, v pristojnosti držav članic, ter da člen 10 ne nasprotuje sistemu, ki ga določa italijanska zakonodaja.

49. Strinjam se s prvim delom stališča, ki sta ga zavzeli Italija in Komisija. Besedilo člena 10 ne obvezuje države članice, da bi na določen način organizirala plačilo obratovalnih stroškov odlagališča. Prav tako ne nasprotuje možnosti, da država članica uvede dajatev na odpadke, odložene na odlagališču, ki jo sprva

20 – Glej uvodno izjavo 5 k Direktivi o odlagališčih in člen 15 Direktive 75/442, navedene zgoraj v opombi 4. Za razlago te direktive glej tudi sodbo z dne 7. septembra 2004 v zadevi Van de Walle (C-1/03, ZOdl., str. I-7613, točki 57 in 58).

21 – Nato jo prenesejo prek lokalnih davkov na gospodinjstva in podjetja, ki dejansko proizvajajo odpadke.

plača upravljavec odlagališča, nato pa prenese na dostavljavca odpadkov [22]; niti možnosti, da kaznuje upravljavca odlagališča za zamudo pri plačilu takšne dajatve.

50. Čeprav se s pravom Skupnosti naloženo načelo razlage, ki je skladna z nacionalnim pravom, nanaša predvsem na nacionalne določbe, sprejete za prenos zadevne direktive, se vendarle ne omejuje na razlago teh določb, temveč zahteva, da nacionalno sodišče upošteva vso nacionalno pravo, da bi presodilo, v kakšnem obsegu se slednje lahko uporabi, ne da bi privedlo do rezultata, ki je v nasprotju s tistim, ki ga zasleduje Direktiva. [23] Vrsta primerov iz sodne prakse kaže, da tretji odstavek člena 249 ES nalaga celovito uporabo in izvajanje zadevne direktive. [24]

51. V obravnavani zadevi posebne določbe nacionalne zakonodaje, ki jih navaja nacionalno sodišče, dejansko urejajo predmet člena 10 Direktive o odlagališčih, vendar jih ni mogoče obravnavati ločeno od sistema, katerega del so. Nazadnje, vprašanje, s katerim se mora Sodišče spoprijeti, če naj nacionalnemu sodišču poda uporaben odgovor, je, ali določbe Direktive o odlagališčih nasprotujejo *sistemu*, katerega predvidljiv in dokazljiv rezultat je, da dajatve ne plačujejo dostavljavci odpadkov (pač pa dejansko ostaja breme upravljavcev odlagališč), poleg tega pa pogosto tudi kaznovanje slednjih?

Izterjava dajatve od občinskih uprav

52. Iz gradiva, predloženega Sodišču [25], je razvidno, da upravljavec v praksi dejansko ne more izterjati dajatve od občinskih uprav. Kot pogodbeni upnik družba Pontina Ambiente ne uživa prednosti pri izterjavi dolgov plačilno nesposobnih občinskih uprav. Celo postopki za izterjavo dajatve od

22 – Komisija je na obravnavi trdila, da ta tip mehanizma uporablja več držav članic in da – če se pravilno uporablja – ni niti najboljši niti najslabši način izvajanja Direktive o odlagališčih.

23 – Sodba z dne 5. oktobra 2004 v zadevi Pfeiffer (C-397/01, ZOdl., str. I-8835, točka 115 in, splošneje, točke od 110 do 118), na katero se nazadnje sklicuje sodba z dne 16. julija 2009 v zadevi Mono Car Styling (C-12/08, ZOdl., str. I-6653, točke od 60 do 64). Glej tudi sodbo z dne 25. februarja 1999 v zadevi Carbonari in drugi (C-131/97, Recueil, str. I-1103, točke od 48 do 50).

24 – Glej na primer sodbi z dne 10. aprila 1984 v zadevi Colson in Kamann (14/83, Recueil, str. I-1891, točka 15) in z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, str. I-6325, točke od 22 do 28 ter navedena sodna praksa). Za koristen pregled načela polnega učinka glej Prechal, S., *Directives in EC Law* (OUP 2005, str. od 51 do 54 in od 87 do 91).

25 – Glej zlasti točko 22 zgoraj.

plačilno sposobnih občinskih uprav so pogosto zapleteni in dolgotrajni. [26]

53. Kot družba Pontina Ambiente pravilno poudarja, italijanski sistem regionalnim oblastem zagotavlja prihodke od dajatve, hkrati pa občinskim upravam omogoča (neupravičeno) finančno ugodnost, ker upravljavec odlagališča v praksi ne more uveljaviti svoje pravice do vračila.

54. Upravljavci odlagališč tako postanejo dolžni plačati poseben strošek delovanja. Tega ne morejo prenesti na dostavljavce odpadkov, kot zahteva člen 10. Poleg tega, ker dajatve v praksi ni mogoče izterjati od občinskih uprav, italijanski sistem ne zagotavlja spodbude slednjim za zmanjšanje količine proizvedenih odpadkov. Rezultat ni v skladu z načelom „plačila za obremenjevanje“. Namesto obremenjevalca okolja plača upravljavec odlagališča. Menim, da dobesedna in teleološka razlaga člena 10 Direktive o odlagališčih nasprotuje sistemu, ki v praksi vodi do takšnega rezultata.

Kazen za zamudo pri plačilu dajatve

55. Komisija meni, da bi bili upravljavci odlagališč, kot je na primer družba Pontina Ambiente, če jim občinske uprave redno z zamudo vračajo dajatev, upravičeni v svoje poslovne stroške vključiti tudi stroške zagotavljanja pravočasnega plačila dajatve, da bi se izognili kazni. Med obravnavo je bilo rečeno, da bi upravljavec to lahko storil s sklenitvijo ustreznega zavarovanja ali z najemom bančnega kredita.

56. S prvo trditvijo lahko hitro opravimo. Ne zdi se verjetno, da bi bila zavarovalnica pripravljena skleniti zavarovanje za primer [27] zamude pri plačilu za premijo, ki bi jo upravljavec odlagališča zlahka plačal. Vendar bo moralo nacionalno sodišče preveriti, ali to dejansko drži.

57. Druga trditev se zdi na prvi pogled tehtnejša. Načeloma naj bi upravljavec odlagališča na podlagi izkušenj lahko izračunal

26 – Na obravnavi je Komisija trdila, da občinske uprave uživajo skoraj imuniteto v takšnih postopkih izterjave. Italijanska vlada je to zanikala, vendar je pojasnila, da mora upravljavec odlagališča najprej dobiti začasno odredbo, s katero sodišče občinski upravi naloži plačilo, in da lahko sproži nadaljnji postopek le, če (ali ko) zadevna uprava ne izpolni odredbe.

27 – Italijanska vlada ni navedla niti v svojih pisnih stališčih niti na obravnavi, da Pontina Ambiente pretirava s pogostnostjo, s katero naj bi občinske uprave zamujale pri plačevanju upravljavcem odlagališč.

verjetnost, da mu bo ena ali več občinskih uprav, s katerimi ima sklenjene pogodbe o odlaganju odpadkov, plačala z zamudo. Na tej podlagi bi lahko izračunal stroške kredita, potrebnega, če naj dajatev plača pravočasno in se s tem izogne kazni. Tak strošek je poslovni strošek in kot tak izterljiv od dostavljavca odpadkov.

58. Vendar pa menim, da bi se lahko pojavila dva dodatna problema.

59. Prvič, mogoče je, da poslovne banke ne bi bile pripravljene odobriti kredita (ali pa samo po višji obrestni meri) določenemu upravljavcu, ki se je zaradi dolgotrajnih zamud pri plačilih znašel v finančno tveganem položaju. Sodišče nima pred sabo potrebnega gradiva, da bi vedelo, ali to je (ali ni) dejanska težava, s katero se srečuje družba Pontina Ambiente. Nacionalno sodišče bo moralo pregledati dokaze in ugotoviti dejstva.

60. Drugič, res je, da v običajnem poslovnem okolju ponudnik storitev, ki mora najeti kredit, da bi lahko pravočasno plačal predvidljive poslovne stroške [28], lahko skuša prenesti strošek kredita na svoje stranke. Vendar pa plačilo, ki ga upravljavci odlagališč lahko zaračunajo za svoje storitve, določa dežela in ne izvajalci storitev. [29] V takšnih okoliščinah družba Pontina Ambiente sicer lahko predstavi problem sobesednikom v deželi, ne more pa urediti, da bi lahko zaračunavala plačilo, ki bi pokrilo tako običajne stroške zagotavljanja storitve odlagališča kot dodatne stroške, ki so posledica nagnjenja občinskih uprav k zamudam pri plačilih.

61. Preučitev dveh posebnih predlogov Komisije me je pripeljala do osnovnega vprašanja: ali se plačilo kazni sploh lahko prišteje k vračljivim stroškom ekonomskega subjekta?

28 – Pontina Ambiente je navedla, da lahko samo v primeru obratovanja odlagališča pri polni zmogljivosti ugotovi količino odloženih odpadkov (in torej znesek dajatve, ki ga mora plačati); sicer mora počakati, da podatke o količini dobi od občinskih uprav, ki odlagajo odpadke. Ne nagibam se k sprejetju te navedbe. Zdi se mi, da je od poslovnega upravljavca razumno pričakovati, da bo imel uveden sistem za preverjanje dostavljenega. Dejansko bi lahko domnevali, da je tako v poslovnem interesu Pontine Ambiente kot v interesu doseganja ciljev Direktive o odlagališčih, da obstaja način preverjanja količin odpadkov, kot jih upravljavcu odlagališča sporočajo občinske uprave.

29 – Glej točko 21 zgoraj.

62. Kar zadeva obravnavano zadevo Direktiva sama ne govori niti o dajatvi niti o kazni za zamudo pri plačilu. [30] Pač pa sta obe del sistema nacionalne zakonodaje, ki izvaja Direktivo. Primerno bi bilo torej poiskati napotke glede kazni v sodni praksi Sodišča.

63. Sodišče je povezavo med naložitvijo kazni in dejanjem (ali nedejanjem) upravljavcev obravnavalo v zadevi Käserei Champignon Hofmeister. [31] V navedeni zadevi je Sodišče menilo, da je načelo *nulla poena sine culpa* sicer omejeno na kazni za kazniva dejanja [32], da pa Skupnost vseeno obravnava naložitev kazni kot zakonito, če ekonomski subjekt lahko nadzira, preverja, sklepa kritne pogodbene garancije in sprejema druge ukrepe, da bi se izognil položaju, ko postane kazen neizogibna. [33]

64. Na tej podlagi se zdi, da se naložitev kazni lahko upraviči s tem, da bi ekonomski subjekt *lahko* urejal svoje zadeve tako, da bi se izognil kazni. Kazen ni „nujno“ del njegove običajne poslovne dejavnosti.

65. Kaj se zgodi, ko to analizo prenesemo na obravnavano zadevo?

66. Na podlagi gradiva, predloženega Sodišču, domnevam, da se je družba Pontina Ambiente precej potrudila, da bi dokazala, da se ne more izogniti zamudam pri plačilih in s tem plačilu kazni. Ne vem, ali lahko predloži dodatno gradivo, s katerim bo to dokazala v zadovoljstvo nacionalnega sodnika kot edinega sodnika dejanskega stanja. To ni v pristojnosti tega Sodišča.

67. Pri odločanju o tem vprašanju bi moralo nacionalno sodišče uporabiti preskus, ali je kazen strošek, ki ga družba Pontina Ambiente v praksi *nujno* utrpi, ali je strošek, ki bi se mu lahko *izognila*? Če drži prvo, jo je treba skupaj z dajatvijo vključiti med stroške, ki se prenesejo na občinske uprave kot del plačila za storitev v skladu s členom 10 Direktive

30 – Glej točko 49 zgoraj.
31 – Sodba z dne 11. julija 2002, C-210/00, Recueil, str. I-6453.
32 – Točke od 35 do 52.
33 – Točke od 60 do 68.

o odlagališčih. Če drži slednje, pa jo mora nositi in plačati družba Pontina Ambiente.

Sklep o Direktivi o odlagališčih

68. Na podlagi navedenega sklepam, da je treba člen 10 Direktive 1999/31 z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim določbam, kot je člen 3(26) in (31) zakona št. 549 z dne 28. decembra 1995, ki določajo posebno dajatev na odlaganje odpadkov na odlagališčih in določajo obdobje, v katerem se dajatev pobere od upravljavcev odlagališč, če sistem dajatev, katerega del so, ne zahteva od dostavljavcev odpadkov, da upravljavcu odlagališča vrnejo znesek dajatve v razumnem roku, ali ne predpisuje kakršnega koli učinkovitega mehanizma takšnega vračila.

69. Upravljavec odlagališča, ki mu je bila zaradi zamude pri plačilu takšne dajatve naložena kazen, od dostavljavca odpadkov ne more zahtevati njenega vračila na podlagi člena 10 Direktive 1999/31, razen če dokaže, da gre za strošek, ki se mu ni mogel izogniti zaradi nepravočasnega vračila dajatve s strani dostavljavca odpadkov. Nacionalno sodišče mora ugotoviti, ali to drži.

Direktiva o zamudah pri plačilih

70. Italijanska vlada trdi, da obravnavana zadeva ne spada na področje uporabe Direktive o zamudah pri plačilih. Trdi, da je dajatev davek in da se izvajanje in postopek izterjave davka ne moreta enačiti s „trgovinskimi posli“.

71. Čeprav je jasno, da je dajatev sama dejansko davek, se ne morem strinjati, da to izključuje njeno izterjavo po Direktivi o zamudah pri plačilih.

72. Naj spomnim, da člen 1 Direktive o zamudah pri plačilih določa, da se direktiva uporablja za vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli. Člen 2(1) opredeljuje „trgovinske posle“ kot „posle med podjetji ali med podjetji in državnimi organi, ki vodijo k dostavi blaga ali izvajanju storitev za plačilo“.

73. Upravljavec odlagališča izvaja storitev po pogodbi med „podjetjem“ in „državnim organom“. To dela „za plačilo“, ker bi moral prejeti, v skladu s pogodbo, plačilo za to storitev, kot ga določa dežela. [34] Plačilo vključuje vračilo stroškov, ki jih upravljavec utrpi pri odlaganju odpadkov, in njegov dobiček.

74. Obveznost upravljavca odlagališča, da plača dajatev, nastane kot neposredna posledica pogodbe v trenutku, ko občinska uprava odloži odpadke za obdelavo. [35] „Vračilo stroškov“ kot element plačila torej vključuje dajatev, ki jo je upravljavec odlagališča vnaprej plačal na odložene odpadke in ki jo mora prenesti na občinsko upravo. [36] Upravljavec odlagališča lahko od občinske uprave dobi vrnjeno le dajatev, ki je bila pravilno plačana deželi po pogodbi, katere izvajanje predstavlja „trgovinski posel“ med njim in občinskimi upravami. [37]

75. V takšnih okoliščinah menim, da je vračilo dajatve (skupaj z vsemi neizogibnimi stroški financiranja predujma, da bi se izognili kazni) del plačila, katerega vračilo sme upravljavec odlagališča zahtevati od občinske uprave v zameno za opravljene storitve. [38] Torej je pokrito z določbami Direktive o zamudah pri plačilih, zlasti s členom 3.

76. Iz tega je razvidno, da je upravljavec odlagališč, kot je družba Pontina Ambiente, upravičen do obresti v skladu z nacionalnimi predpisi, ki izvajajo člen 3 Direktive o zamudah pri plačilih, če mu občinske uprave dogovorjenega plačila ne plačajo „v pogodbenem ali zakonskem plačilnem roku“. [39]

34 – Glej točko 21 zgoraj.

35 – Glej člen 3(28) zakona št. 549/95 ter točki 17 in 18 zgoraj.

36 – Glej člen 3(26) zakona št. 549/95 ter točko 17 zgoraj.

37 – Dejansko je italijanska vlada med obravnavo poudarila, da je imela Pontina Ambiente status navadnega pogodbenega upnika, ko je skušala izterjati neplačane zneske od plačilno sposobnih ali nesposobnih občinskih uprav.

38 – Zaradi popolnosti dodajam, da to počne ne glede na to, ali se dajatev občinskim upravam zaračuna ločeno od plačila za opravljene storitve.

39 – Glej opredelitev „zamude pri plačilu“ v členu 2(2) Direktive o zamudah pri plačilih. Ker je plačilni rok občinskih uprav dozdevno 120 dni (glej zgoraj točko 22), priznam, da dvomim o učinkovitosti sklicevanja na Direktivo o zamudah pri plačilih pri reševanju praktičnih težav v zadevi, ki jo obravnava nacionalno sodišče.

Predlog

77. Sodišču tako predlagam, naj glede zadev, ki jih je predložilo Commissione Tributaria Provinciale di Roma, ugotovi:

1. Členi 12 ES, 14 ES, 43 ES in 46 ES ne veljajo za zadevo, ki je predmet predložitvene odločbe.

2. Člen 10 Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov je treba razlagati tako, kot da izključuje nacionalne določbe, kot je člen 3(26) in (31) zakona št. 549 z dne 28. decembra 1995, ki določajo posebno dajatev na odlaganje odpadkov na odlagališčih in določajo obdobje, v katerem se dajatev pobere od upravljavcev odlagališč, če sistem dajatev, katerega del so, ne zahteva od dostavljavcev odpadkov, da upravljavcu odlagališča vrnejo znesek dajatve v razumnem roku, ali ne predpisuje kakršnega koli učinkovitega mehanizma takšnega vračila.

3. Upravljavec odlagališča, ki mu je bila zaradi zamude pri plačilu takšne dajatve naložena kazen, od dostavljavca odpadkov ne more zahtevati njenega vračila na podlagi člena 10 Direktive 1999/31, razen če dokaže, da gre za strošek, ki se mu ni mogel izogniti zaradi nepravočasnega vračila dajatve s strani dostavljavca odpadkov. Nacionalno sodišče mora ugotoviti, ali to drži.

4. Vračilo takšne dajatve je del plačila za trgovinski posel med podjetjem in državnim organom, kot ga opredeljuje člen 2 Direktive 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, zaradi česar spada na področje uporabe te direktive, kot je določeno v njenem členu 1. Države članice morajo torej zagotoviti možnost izterjave obresti v primeru zamude pri plačilu (vračilu) takšne dajatve skupaj z neizogibnimi stroški financiranja predujma, da bi se izognile kazni, v skladu z določbami člena 3.