ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 17 септември 2009 година [1]

1. Вторичното законодателство на Общността, уреждащо обезвреждането на отпадъци чрез депонирането им [2], се основава на принципа „замърсителят плаща“. Цената, начислявана за депониране на отпадъци, следва да покрива всички разходи (както краткосрочни, така и дългосрочни) по обезвреждането на същите. В настоящото дело пред Съда се поставя въпрос, свързан с национална правна уредба, която предвижда прилагането на Директивата относно депонирането на отпадъци, но в резултат на пропуски в тази уредба оператор по обезвреждането на отпадъци, който трябва да плати данък, изчислен въз основа на количеството депонирани отпадъци, е изправен пред парични санкции за просрочено плащане на данъка, без никакво правно средство за защита срещу общините, за които той обезврежда отпадъците („замърсителите“), които системно не са му възстановявали платения данък и които са отговорни, поне частично, за налагането на паричните санкции за просрочено плащане.

2. В настоящото преюдициално запитване Commissione Tributaria Provinciale di Roma иска да се установи дали определени разпоредби от националното право на Италия са съвместими с членове 12 ЕО, 14 ЕО, 43 ЕО и 46 ЕО, Директивата относно депонирането на отпадъци и Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки [3].

Общностното право

Разпоредбите от Договора

3. Член 12 ЕО забранява всякаква дискриминация на основание гражданство в обхвата на приложение на Договора и без да се нарушават специалните разпоредби, съдържащи се в него.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94) (наричана по-нататък „Директива 1999/31“ или „Директивата относно депонирането на отпадъци“).

3 — ОВ L 200, стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 226 (наричана по-нататък „Директива 2000/35“ или „Директивата относно забавяне на плащанията“).

4. Член 14 ЕО по-специално предвижда, че Общността приема мерки за постепенно изграждане на вътрешния пазар.

5. Член 43 ЕО забранява ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка.

6. Член 46 ЕО предоставя на държавите членки, чрез дерогация от член 43, правото да прилагат разпоредбите, съдържащи се в закон, подзаконов или административен акт, които предвиждат специално третиране на чуждите граждани по съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве.

Директивата относно депонирането на отпадъци

7. Директива 1999/31 е част от „стратегията за отпадъците“ на Общността съгласно Директива 75/442/ЕИО на Съвета [4]. Тя предвижда мерки, процедури и насоки за предотвратяване или ограничаване, доколкото е възможно, на отрицателното въздействие върху околната среда от депонирането на отпадъци [5].

8. В съображение 5 се заявява, че „въз основа на принципа „замърсителят плаща“ наред с другото е необходимо да се държи сметка за всяко причинено от депата увреждане на околната среда“. Съображение 6 добавя, че „като всяка друга форма на преработка на отпадъци, [депонирането] трябва да се контролира[…] и управлява[…] по такъв начин, че да се предотвратят или намалят потенциалните неблагоприятни въздействия върху околната среда и рисковете за здравето на човека“.

9. В съображение 9 се отбелязва, че „държавите членки трябва да могат да прилагат принципите на близост и независимост при отстраняването на техните отпадъци на общностно и на национално ниво съгласно Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците […]; […] че е необходимо да се следват

4 — Директива от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), последно изменена (преди приемането на Директива 1999/31) с Решение 96/350/ЕО на Комисията (ОВ L 135, стр. 32).

5 — Тази директива явно е транспонирана в националната правна уредба със Законодателен декрет № 36 от 13 януари 2003 г. (обикновена притурка към GURI, бр. 59, 12 март 2003 г.). Той не препраща към Закон № 549/95 (вж. бележка под линия 7 по-нататък) и националната юрисдикция не се позовава на него в своя акт за препращане. Така връзката между двата акта: а) по отношение на националното право и б) като метод за транспониране на Директивата, остава неясна.

и уточнят целите на настоящата директива чрез установяване на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци, осигуряваща високо ниво на опазване на околната среда“.

10. В съображение 29 се заявява, че исканата цена за обезвреждането на отпадъци чрез депониране трябва да се определи така, че да покрие всички разходи по изграждането и експлоатацията на депото.

11. Освен това член 10 предвижда, доколкото е приложимо, че:

„Държавите членки приемат необходимите мерки, за да може общите разходи за инсталацията и експлоатацията на [площадка за депониране], включително, доколкото е възможно, разходите за [финансовото обезпечение] или [неговия] еквивалент, посочени в член 8, буква а), iv), както и предвидените разходи за закриването на площадката и на нейната поддръжка след закриването за период най-малко от тридесет години да бъдат покрити от изискваната от оператора цена за [обезвреждането] на всеки вид отпадъци в това депо. […]“

Директивата относно забавяне на плащанията

12. Директива 2000/35 цели да намали просрочените плащания по търговските сделки [6]. В съображение 7 се припомня сериозното административно и финансово бреме, което тежи на предприятията, в частност на малките и средните предприятия, поради крайно дългите срокове на плащане и просрочените плащания, като тези проблеми представляват една от основните причини за неплатежоспособност. В съображение 16 се заявява, че просрочените плащания са станали финансово привлекателни за длъжниците в повечето държави членки поради ниските лихви при просрочване и/или бавната процедура на обжалване. В него се отбелязва, че са „необходими […] решителни промени, включително обезщетяване на кредиторите за понесените разходи, за да се обърне тази тенденция и да се направи така[,] че последствията от нарушенията на сроковете на плащане да бъдат такива, че да обезсърчат тази практика“.

13. В член 1 се посочва, че „[н]астоящата директива се прилага за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки“.

14. Член 2, параграф 1, определя „търговски сделки“ като „всяка сделка между предприятия или между предприятия и държавни органи, която води

6 — Тази директива е транспонирана в националното право със Законодателен декрет № 231 от 9 октомври 2002 г. (GURI, бр. 249, 23 октомври 2002 г.).

до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение“; „държавни органи“ — като „всеки договарящ орган или ведомство, както са определени от директивите за обществените поръчки […]“, и „предприятие“ — като „всяка организация, участваща в упражняването на независима икономическа или професионална дейност, дори когато тази дейност се упражнява само от едно лице“. Член 2, параграф 2, определя „[просрочено] плащане“ като „всяко превишаване на сроковете на плащане, договорни или законни“.

15. Член 3 предвижда, че държавите членки следят за плащането на лихви за просрочено плащане, и определя както сроковете, в които такива суми стават дължими от страна на кредитора, така и приложимите лихви с възпиращ ефект при просрочено плащане.

Националната правна уредба

16. Италия приема Закон № 549 от 28 декември 1995 г. [7] с цел да регламентира обезвреждането на отпадъците чрез депониране. Член 3 съдържа редица конкретни разпоредби в тази насока.

17. С параграфи 24 и 25 се създава специален данък за депонирането на твърди отпадъци, за да способства да се намали генерирането на отпадъци, както и да се оползотворяват суровините и енергията от такива отпадъци. По силата на параграф 26 данъкът се налага върху оператора на площадката за депониране, но той подлежи на прехвърляне върху субекта, който предоставя отпадъци за депониране [8]. Съгласно параграф 28 изчисляването се извършва въз основа на количеството депонирани отпадъци.

18. В параграф 27 се предвижда, че данъкът се дължи на областите и в съответствие с параграф 30 трябва да се плаща на всяко тримесечие, в срок до един месец след края на тримесечието, през което са депонирани съответните отпадъци.

19. Параграф 31 предвижда, че в случай на неплащане, просрочено или частично внасяне на данъка следва да се наложи глоба в размер на от два до четири пъти поголяма от дължимата сума [9].

7 — Обикновена притурка към GURI, бр. 302, 29 декември 1995 г. (наричан по-нататък „Закон № 549/95“).

8 — Като цяло, отделните общини не генерират целия обем отпадъци, който са „предоставили“ за депониране. Те поскоро събират отпадъци от домакинства и предприятия на своята територия. Впоследствие всяко едно от тези домакинства и предприятия внася своята част от данъка, пропорционално на генерираните от тях отпадъци, чрез плащаните от тях налози. В съдебното заседание италианското правителство посочва, че тези налози се събират независимо дали данъкът се възстановява на оператора на площадката за депониране.

9 — Запитващата юрисдикция посочва, че понастоящем режимът за налагане на парични санкции се урежда със Законодателен декрет № 471 от 18 декември 1997 г. (обикновена притурка към GURI, бр. 5, 8 януари 1998 г.).

Фактическите обстоятелства и преюдициалните въпроси

20. Pontina Ambiente Srl (наричано по-нататък „Pontina Ambiente“) е оператор на площадка за депониране, чиито законни права и задължения се уреждат със Закон № 549/95.

21. Съгласно Закон № 549/95 Област Lazio надлежно определя площадката за депониране, която да бъде използвана от всяка конкретна община, и посочва цената на предоставяната от оператора на тази площадка услуга. Във връзка с това Област Lazio сключва споразумение с Pontina Ambiente за съхраняване и обработка на отпадъци от определени общини. Pontina Ambiente се задължава да плаща данъка на Област Lazio до един месец след края на тримесечието, през което са депонирани съответните отпадъци. При неспазване на този срок Pontina Ambiente подлежи на парична санкция.

22. Данъкът обаче е дължим авансово от Pontina Ambiente, което следва да получи съответните средства от общините. От допълнително предоставените по време на съдебното заседание факти става ясно, че е безспорно, първо, че общините не изплащат дължимите от тях суми в обичайния за търговските сделки срок. По-скоро, тъй като обичайният срок за плащане от общините е 120 дни, съществува голяма вероятност дадена тримесечна „вноска“ от данъка да не бъде възстановена на оператор на площадка за депониране към момента, в който той трябва да плати следващата вноска. Второ, в момента редица общини са в несъстоятелност. По силата на националното право оператори като Pontina Ambiente не са привилегировани кредитори. Накрая, операторите на площадки за депониране не могат да настояват за депозит от страна на изпадналите в несъстоятелност общини като предварително условие за обработката на отпадъци. Съгласно италианската правна уредба за общественото здраве те не могат също така да откажат да обработят доставените при тях отпадъци.

23. Във висящия пред запитващата юрисдикция спор Pontina Ambiente настоява за отменяне на два ревизионни акта за неплатени данъци, заедно с глоби за просрочено плащане. С тези си действия то оспорва член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549/95, доколкото въпросните разпоредби определят оператора на площадката за депониране на отпадъци като задължено за внасяне на данъка лице и му налагат санкции за просрочено плащане към областта, като същевременно не предвиждат налагането на парични санкции на общините, които са причинили това просрочване. По-специално, внасянето на данъка от оператора на площадката за депониране не се обвързва с получаване от негова страна на плащане от общините за предоставените услуги.

24. Националната юрисдикция препраща проблема за решаване от Съда. Тя иска да узнае дали националните разпоредби са съвместими с членове 12, 14, 43 и 46 ЕО, както и с Директивата относно депонирането на отпадъци и Директивата относно забавяне на плащанията, като се обръща към Съда да установи това.

25. Pontina Ambiente, италианското правителство и Комисията представят писмени становища (последните две присъстват на съдебното заседание на 4 юни 2009 г.).

Предварителни бележки

По допустимостта

26. По време на съдебното заседание италианското правителство отправя косвено въпрос за приложимостта на член 3, параграф 31 от Закон № 549/95 към разглеждания от запитващата юрисдикция случай. Макар и да приема за вярно описанието на правното положение в акта за препращане, италианското правителство твърди, че паричната санкция за неплащане на данъка е 30 % от неговия размер (а не сума, от два до четири пъти по-голяма от дължимия данък съгласно член 3, параграф 31 от Закон № 549/95). Сумите, посочени като парични санкции в досието по делото, изглежда потвърждават този анализ [10].

27. За да позволи на Съда да даде полезно тълкуване на общностното право, запитващата юрисдикция следва да разреши въпросите, които попадат изцяло в обхвата на националното право [11]. Предвид това, въпросът дали паричната санкция е регламентирана в член 3, параграф 31 от Закон № 549/95 или в друга национална правна разпоредба не променя разглежданата от националната юрисдикция проблематика.

Преюдициалното запитване

28. Запитващата юрисдикция не е формулирала конкретен въпрос в преюдициалното си запитване. По-скоро тя се е ограничила да посочи опасенията си за съвместимостта на националното право с някои разпоредби от общностното право.

10 — Разглежданите суми не могат да бъдат приети за незначителни. С двата оспорвани акта се налагат парични санкции в размер съответно на 26 588,21 EUR и на 11 901,79 EUR.

11 — Решение от 8 май 2003 г. по дело Gantner Electronic (C-111/01, Recueil, стр. I-4207, точка 37 и цитираната съдебна практика).

29. Комисията правилно отбелязва, че когато в акта за преюдициално запитване не се посочва точно задаваният от националната юрисдикция въпрос, Съдът може да преформулира въпроса [12]. Въпреки че в уведомлението в Официален вестник се появява временна формулировка [13], по мое мнение е необходима допълнителна редакция. По-специално, накратко следва да се разгледат два въпроса.

30. Първо, в акта за запитване изглежда се иска от Съда да се произнесе относно това дали вътрешното право е съвместимо с произтичащите от общностното право задължения на Италия. Съгласно установената съдебна практика обаче компетентността на Съда, по силата на член 234 ЕО, е сведена до произнасяне по тълкуването (и евентуално по валидността) на разпоредби от общностното право [14]. Правейки това, Съдът може обаче да се произнесе по начин, който да позволи на националната юрисдикция да прецени съответствието между националното и общностното право.

31. Второ, член 3 от Директивата относно забавяне на плащанията (спомената от запитващата юрисдикция в акта за препращане) предвижда, че държавите членки „следят“ за плащането на лихви в случаите на просрочено плащане, посочени в Директивата. Това поставя въпроса дали тази разпоредба от общностното право допуска системата, създадена съгласно (по-специално) член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549/95.

32. Следователно приемам, че от акта за запитване се подразбират следните въпроси:

„(1) Трябва ли членове 12 ЕО, 14 ЕО, 43 ЕО и 46 ЕО да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби като член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549 от 28 декември 1995 г., които въвеждат специален данък за депонирането на отпадъци и определят срока, в който данъкът трябва да бъде платен, без обаче да изискват възстановяването на същия в разумен срок или да посочват ефективен механизъм за такова възстановяване?

(2) Трябва ли член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби като член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549 от 28 декември 1995 г.?

12 — Решение от 16 юли 2009 г. по дело Futura Immobiliare и др. (C-254/08, Сборник, стр. I-6995, точка 28 и цитираната съдебна практика). Това включва случаите, в които актът за запитване не съдържа конкретен въпрос: Решение от 18 ноември 1999 г. по дело Teckal (C-107/98, Recueil, стр. I-8121, точка 34).

13 — ОВ C 183, 2008 г., стр. 12.

14 — Решение от 19 февруари 2009 г. по дело Schwarz (C-321/07, Сборник, стр. I-1113, точка 48).

(3) Може ли операторът на площадка за депониране да събере от субекта, който предоставя отпадъци за депониране, стойността на парична санкция, наложена за просрочено плащане на такъв данък?

(4) Урежда ли се възстановяването на такъв данък от членове 1 и 2 от Директивата относно забавяне на плащанията, така че по силата на член 3 от нея държавите членки да са длъжни да следят за събирането на лихви с възпиращ ефект при просрочено плащане на такъв данък?“.

33. Зад отделните въпроси стои основният проблем, поставен пред националната юрисдикция: допускат ли някои от тези разпоредби от общностното право *система* като действащата в Италия (от която са част член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549/95), когато въпросната система не позволява на оператора на площадката действително да събере своевременно подлежащия на плащане данък или разходите по финансирането на авансовото плащане на сумата при закъсняло събиране?

Членове 12 ЕО, 43 ЕО и 46 ЕО

34. Според установената съдебна практика членове 12 и 43 ЕО са приложими единствено към положения с трансграничен елемент [15]. Тъй като член 46 ЕО предвижда дерогация от член 43 ЕО, той се взема под внимание само ако е приложим член 43 ЕО.

35. Настоящото дело се отнася за учредено по италианското право дружество, установено в Италия, което обезвреждa отпадъците на италианска община. Дружеството оспорва пред италианския съд решение, взето от италиански държавен орган съгласно италианското право. Положението следователно се явява чисто вътрешно за една-единствена държава членка.

36. В своето писмено становище обаче Pontina Ambiente се позовава на евентуални трансгранични последици. То поддържа, че италианското право налага данък върху операторите на площадки за депониране, без да им предоставя начини да налагат събиране на платената от тях

15 — Решение от 11 април 2000 г. по дело Deliège (C-51/96 и C-191/97, Recueil, стр. I-2549, точка 58).

сума от субектите, които предоставят отпадъци за депониране. Това отслабва финансовото положение на операторите и следователно ги поставя в по-неблагоприятни условия в сравнение с други оператори, извършващи тази дейност на различни пазари в рамките на Общността.

37. Доводът е умело формулиран, но по същество хипотетичен. С него не се обяснява по правдоподобен начин как действителното упражняване на свободата на установяване е засегнато от оспорваните правни разпоредби. Следователно не считам, че с него се доказва достатъчен трансграничен елемент, за да оправдае прилагането на член 43 ЕО или следователно по необходимост на член 46 ЕО. Ако членове 43 ЕО и 46 ЕО са неприложими към фактическото положение, предизвикало запитването, не виждам как би могъл да се приложи и член 12 ЕО.

38. Следователно предлагам Съдът да установи, че членове 12, 43 и 46 ЕО са неприложими към случая пред националната юрисдикция.

Член 14 ЕО

39. Член 14 ЕО задължава държавите членки да премахнат пречките пред свободното движение в рамките на вътрешния пазар с цел създаване на „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с [Договора]“. Това е една програмна разпоредба. По мое мнение произнасянето по тълкуването на този член не е нито необходимо, нито уместно с оглед на даването на отговор на запитващата юрисдикция.

Член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци

Случаят пред националната юрисдикция

40. Изложените в акта за запитване фактически обстоятелства, така както бяха дообяснени с отговорите, дадени по време на съдебното заседание от италианското правителство [16], ясно доказват, че въпреки задължението на оператора на площадката за депониране на отпадъци да заплаща данък на областта и възможността той да бъде санкциониран за просрочено, неправомерно плащане или неплащане, не съществува съответен механизъм, който да задължава отговорните за депонирането на отпадъците общини да възстановяват размера на данъка на оператора на площадката за депониране на отпадъци в определен срок.

16 — Вж. точка 22 по-горе.

41. Разпоредбата на член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци има императивен характер. Тя изисква от държавите членки да гарантират общите разходи за инсталацията и експлоатацията на площадка за депониране да бъдат покрити от изискваната от оператора цена за обезвреждането на всеки вид отпадъци в това депо.

42. Какво обаче обхваща изразът „*общите* разходи за инсталацията и експлоатацията на [площадка за депониране]“? Поспециално, включва ли а) данък върху отпадъците и б) допълнителните разходи и парични санкции, наложени, когато даден оператор на площадка за депониране не може да плати въпросния данък своевременно, защото предоставилата отпадъците община е просрочила плащането?

Текстът на член 10

43. В член 10 изрично се посочват „*общите* разходи“ за инсталацията и експлоатацията на площадка за депониране [17]. Общината предоставя на Pontina Ambiente отпадъци за преработка. Pontina Ambiente надлежно изпълнява своите задължения по договора и обезвреждането на отпадъците. Данъкът става изискуем като пряка последица от тази поредица от събития. Това е специален данък върху депонирането на твърди отпадъци [18]. Изчислява се въз основа на количеството депонирани отпадъци [19].

44. При тези обстоятелства е съвсем ясно, че данъкът е разход, който операторът понася по необходимост и който е тясно свързан с работата на площадката за депониране. Казано по друг начин, невъзможно е да се експлоатира площадка за депониране на отпадъци в Италия, без задължително да се плати данъкът.

45. Текстът на член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци е недвусмислен: всички тези разходи следва да бъдат включени в исканата от оператора цена за обезвреждането на всякакъв вид отпадъци на тази площадка. Буквалният смисъл на тази разпоредба е, че данъкът е разход, който трябва да бъде включен в исканата цена.

17 — Фактът, че по-нататък член 10 определя две конкретни разходни пера, които следва да бъдат включени „доколкото е възможно“, не може да попречи на включването на други разходни пера, които формират „разходите“ за инсталацията и експлоатацията на площадката за депониране.

18 — Вж. член 3, параграфи 24 и 25 от Закон № 549/95.

19 — Вж. член 3, параграф 28.

Целта на член 10

46. Целите на Директивата относно депонирането на отпадъци също подкрепя този прочит на член 10. Общностният законодател възнамерява да опазва околната среда, по специално като разубеждава хората да създават отпадъци за депониране. Съображения 6 и 9 подчертават необходимостта от адекватно управление на депонираните отпадъци. Формулировката на съображение 29 е доразвита от материалноправната разпоредба на член 10.

47. Механизъм за постигането на тази цел е да се гарантира, че пълните разходи за инсталацията, експлоатацията и управлението на площадка за депониране се поемат от онези, които създават депонираните там отпадъци. Това е смисълът на член 10. Накратко, Директивата относно депонирането на отпадъци е конкретно изражение на принципа „замърсителят плаща“ [20], като същевременно в нея е отразен принципът, че отпадъците следва да бъдат обезвреждани възможно най-близо до техния източник. Принципът „замърсителят плаща“ е изпълнен единствено ако в крайна сметка субектът, който предоставя отпадъци за депониране, т.е. общината, бъде стимулиран да намали отпадъците [21]. Това може да се случи единствено ако данъкът се разглежда като „разход“, който се прехвърля на субекта, предоставящ отпадъци за депониране, чрез цената, платена за услугата по обезвреждане на отпадъци.

Допуска ли член 10 системата, регламентирана в италианското законодателство?

48. Pontina Ambiente твърди, че регламентираната от италианското законодателство система нарушава принципа „замърсителят плаща“, предвиден в член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци. За разлика от него, италианското правителство и Комисията считат, че решението кой следва да плати (първоначално) данъка е от компетентността на държавите членки и че член 10 допуска системата, регламентирана в италианското законодателство.

49. Приемам първата част от становището, изразено от Италия и от Комисията. Разпоредбите на член 10 не задължават държава членка да уреди плащането на оперативните разходи на дадена площадка за депониране по конкретен начин. Подобно, няма никакви пречки държава членка да наложи данък върху депонирани отпадъци, който първоначално да се

20 — Вж. съображение 5 от Директивата относно депонирането на отпадъци и член 15 от Директива 75/442, посочени по-горе в бележка под линия 4. Вж. също Решение от 7 септември 2004 г. по дело Van de Walle и др. (C-1/03, Recueil, стр. I-7613, точки 57 и 58) относно тълкуването на тази директива.

21 — И впоследствие този стимул на свой ред преминава чрез местното данъчно облагане върху домакинствата и бизнеса, които на практика генерират отпадъците.

дължи от оператора на площадката за депониране на отпадъци и по-късно да се прехвърли на субекта, предоставящ отпадъци за депониране [22], или да санкционира оператор за просрочено плащане на такъв данък.

50. Макар принципът, според който вътрешното право трябва да се тълкува в съответствие с нормите на Общността, да се отнася главно до вътрешните норми, въведени за транспониране на разглежданата директива, той все пак не се ограничава само до тълкуването на тези норми, а изисква от националната юрисдикция да вземе предвид националното право като цяло, за да прецени доколко то може да се приложи така, че да не доведе до резултат, противоречащ на резултата, който директивата има за цел [23]. В редица дела от съдебната практика се заявява, че член 249, трета алинея ЕО изисква от държавите членки пълно прилагане и привеждане в изпълнение на въпросната директива [24].

51. В настоящия случай, въпреки че посочените от запитващата юрисдикция конкретни разпоредби от националното право действително регулират проблемите, предмет на член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци, те не могат да бъдат разглеждани изолирано от системата, към която принадлежат. В крайна сметка въпросът, който Съдът трябва да реши, за да даде полезен отговор на националната юрисдикция, е дали разпоредбите на Директивата относно депонирането на отпадъци допускат *система*, чийто предсказуем и очевиден резултат е неплащане на данъка от субектите, предоставящи отпадъци за депониране (а на практика остава в тежест на оператора на площадката за депониране на отпадъци), и която освен това често води до налагане на парични санкции върху последния.

Събиране на данъка от общините

52. От представените пред Съда материали [25] е видно, че на практика операторът не може ефективно да си върне данъка от общините. В качеството си на кредитор по договор Pontina Ambiente не се ползва с привилегии относно събирането на

22 — В съдебното заседание Комисията заявява, че такъв механизъм се използва от редица държави членки и че ако се прилага правилно, той не предлага нито най-добрата, нито най-лошата от наличните възможности за прилагане на Директивата относно депонирането на отпадъци.

23 — Решение от 5 октомври 2004 г. по дело Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, Recueil, стр. I-8835, точка 115 и по-общо точки 110—118), цитирано неотдавна в Решение от 16 юли 2009 г. по дело Mono Car Styling (C-12/08, Сборник, стр. I-6653, точки 60—64). Вж. също Решение от 25 февруари 1999 г. по дело Carbonari и др. (C-131/97, Recueil, стр. I-1103, точки 48—50).

24 — Вж. например Решение от 10 април 1984 г. по дело Von Colson and Kaman (14/83, Recueil, стр. 1891, точка 15) и Решение от 11 юли 2002 г по дело Marks and Spencer (C-62/00, Recueil, стр. I-6325, точки 22—28 и цитираната съдебна практика). Вж. също *Prechal*, S. Directives in EC Law. OUP 2005. 51—54 et 87—91, който предлага практично резюме на принципа на пълно действие.

25 — Вж. по-специално точка 22 по-горе.

дългове от неплатежоспособни общини. Дори съдебните производства за събиране на данъка от платежоспособни общини често са сложни и продължителни [26].

53. Както Pontina Ambiente правилно посочва, италианската система гарантира на областите приходите от данъка и същевременно осигурява на общините (необосновано) финансово предимство, защото операторът на площадката за депониране на отпадъци на практика не може да приведе в изпълнение правото си на възстановяване.

54. По този начин операторите на площадки за депониране на отпадъци поемат отговорност за плащане на конкретен разход по своята дейност. Те не могат да го прехвърлят на субектите, които предоставят отпадъци за депониране, съгласно изискванията на член 10. Освен това, тъй като на практика данъкът не може да бъде събран от общините, италианската система не предвижда никакъв стимул за това те да намалят количеството генерирани отпадъци. Резултатът не е, че „замърсителят плаща“. По-скоро операторът плаща. Според мен член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци трябва да се тълкува както буквално, така и телеологично в смисъл на недопускане на система, която на практика води до такъв резултат.

Паричната санкция за просрочено плащане на данъка

55. Комисията предлага, ако общините редовно не изплащат незабавно стойността на данъка на операторите на площадки за депониране на отпадъци, предприятия като Pontina Ambiente да бъдат в законното си право да включват в своите оперативни разходи понесените от тях разноски като гаранция, че могат да платят данъка своевременно, и така да избегнат парична санкция. В хода на съдебното заседание е предложено операторът да има такава възможност чрез уговаряне на съответно застрахователно покритие или чрез теглене на банков кредит.

56. Първото предложение може бързо да бъде анализирано. Изглежда малко вероятно някое застрахователно дружество да е склонно да направи застраховка срещу вероятност [27] за просрочено плащане в замяна на премия, която операторът на площадка за депониране на отпадъци би бил готов да плати. Националната юрисдикция обаче е тази, която трябва да провери дали наистина случаят е такъв.

57. На пръв поглед второто предложение е по-състоятелно. По принцип даден

26 — В съдебното заседание Комисията изказва предположение, че общините се ползват със своеобразен имунитет от такива производства за възстановяване на данъка. Италианското правителство отрича това твърдение, но същевременно посочва, че операторът на площадка за депониране на отпадъци трябва първо да се сдобие със съдебно разпореждане, нареждащо на общината да плати, и след това да започне производство, ако (или когато) въпросната община не изпълни разпореждането.

27 — Италианското правителство не посочва нито в писменото си становище, нито в съдебното заседание, че Pontina Ambiente преувеличава относно това колко често общините просрочват плащанията си към операторите на площадки за депониране на отпадъци.

оператор на площадка за депониране на отпадъци следва да може да изчисли, въз основа на натрупания опит, каква е вероятността една или повече общини, с които има сключен договор за обезвреждане на отпадъци, да просрочи плащането си към него. Оттам той може вече да изчисли стойността на необходимия кредит за избягване на по-късно плащане на данъка и оттам налагане на парична санкция. Този разход е оперативен и като такъв подлежи на събиране от субекта, който предоставя отпадъци за депониране.

58. Според мен обаче тук може да възникнат други два проблема.

59. Първо, възможно е търговските банки да не са склонни да отпуснат кредит (или да направят това само при по-висока лихва), ако даден оператор е натрупал много просрочени плащания, което го е поставило в несигурно финансово положение. Съдът не разполага с необходимите материали, за да установи дали Pontina Ambiente е (или не е) изправено пред такова реално затруднение. Националната юрисдикция трябва да разгледа доказателствата и да направи необходимите фактически констатации.

60. Второ, безспорно в една нормална търговска среда доставчик на услуги, който трябва да тегли кредит, за да гарантира, че ще покрие предвидим оперативен разход [28] навреме, ще се стреми да прехвърли цената на този кредит върху своите клиенти. Цената, която операторите на площадки за депониране на отпадъци могат да поискат за предоставяните от тях услуги, обаче се определя от областта, а не от доставчиците на услуги [29]. При тези обстоятелства, макар че Pontina Ambiente със сигурност може да насочи вниманието на регионалните си партньори върху проблема, то не може да гарантира, че е в състояние да поиска цена, която да покрие както реалната стойност на услугата по обезвреждане на отпадъци, така и допълнителните разходи, свързани с тенденцията общините да закъсняват с плащанията си.

61. Разглеждането на тези две конкретни предложения от страна на Комисията ме кара да се заема със стоящия в основата проблем: може ли парична санкция изобщо да бъде включена в подлежащите на възстановяване разходи от икономическа дейност?

28 — Pontina Ambiente посочва, че не е в състояние да изчисли количеството депонирани отпадъци (и следователно размера на дължимия от него данък), освен ако площадката за депониране на отпадъци работи при пълен капацитет, но че трябва да чака тези количества да му бъдат съобщени от депониращите отпадъците общини. Не съм склонна да приема това съображение. По мое мнение е логично да се очаква от даден търговски оператор да въведе механизъм за проверка на това, което му се доставя. Може да се очаква наистина, че е както в търговски интерес на Pontina Ambiente, така и в интерес на постигане на целите на Директивата относно депонирането на отпадъци да съществува начин за контрол върху количествата отпадъци, отчетени от общините пред оператора на площадката за депониране на отпадъци.

29 — Вж. точка 21 по-горе.

62. В настоящия случай в Директивата не се споменават нито данъкът, нито паричната санкция, дължима за просроченото му плащане [30]. Предвид този факт и двете са част от националната правна система, която прилага Директивата. Следователно уместно е да се открият насоки в това отношение от практиката на Съда относно паричните санкции.

63. Съдът разглежда връзката между налагането на парична санкция и действието (или бездействието) на операторите по дело Käserei Champignon Hofmeister [31]. В това дело Съдът поддържа, че макар принципът „nulla poena sine culpa“ да е ограничен до санкции с наказателноправен характер [32], общностното право разглежда налагането на санкция като законосъобразно, когато икономическият оператор може да проверява, контролира, осигурява допълнителни договорни гаранции или по друг начин предприема стъпки, за да избегне попадането в ситуация, в която става задължен да заплати тази санкция [33].

64. В този контекст мотивите, на които се основава налагането на санкция, по същество изглежда се коренят във факта, че икономическият оператор *би могъл* да организира своята дейност по такъв начин, че да избегне санкция. Той не следва „непременно“ да предизвика налагането ѝ като част от рутинната си икономическа дейност.

65. Какво става, когато приложим този анализ към настоящия случай?

66. От представените пред Съда материали считам, че Pontina Ambiente донякъде доказва, че не може да избегне просрочените плащания, а оттам и плащането на парична санкция. Не знам дали то ще може да приведе достатъчно допълнителни материали, за да докаже това пред националния съд в качеството му на единствена юрисдикция, която може да направи преценка на фактическите обстоятелства. Това обаче не е предмет на разглеждане от този Съд.

67. При решаването на този въпрос националната юрисдикция би трябвало да направи следната проверка: дали санкцията е разход, който на практика Pontina Ambiente понася *задължително*, или е *предотвратим* разход? В първия случай той подлежи на включване заедно с данъка в разходите и следва да бъде прехвърлен на общините като част от цената за услугата съгласно член 10 от Директивата относно депонирането на отпадъци. Във втория случай става въпрос за разход, който

30 — Вж. точка 49 по-горе.
31 — Решение от 11 юли 2002 г. (C-210/00, Recueil, стр. I-6453).
32 — Точки 35—52.
33 — Точки 60—68.

Pontina Ambiente трябва да поеме и заплати.

Заключение по Директивата относно депонирането на отпадъци

68. Следователно стигам до извода, че член 10 от Директива 1999/31 от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби като член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549 от 28 декември 1995 г., които въвеждат специален данък за депонирането на отпадъци и определят срока, в който данъкът трябва да бъде платен от оператора на площадката за депониране, когато данъчната система, в която те са включени, не налага на субектите, които предоставят отпадъци за депониране, да възстановят стойността на данъка на оператора на площадката за депониране на отпадъци в разумен срок, нито предвижда ефективен механизъм за такова възстановяване.

69. Паричната санкция, наложена на оператор на площадка за депониране на отпадъци за просрочено плащане на такъв данък, не може да бъде събрана от субекта, който предоставя отпадъци за депониране, съгласно член 10 от Директива 1999/31, освен ако операторът на площадката за депониране на отпадъци докаже, че санкцията е разход, който той неизбежно понася, поради факта че субектът, който предоставя отпадъци за депониране, не възстановява своевременно платения данък. Националната юрисдикция е тази, която трябва да определи дали случаят е такъв.

Директивата относно забавяне на плащанията

70. Италианското правителство твърди, че настоящото положение попада извън приложното поле на Директивата относно забавяне на плащанията. Според неговото становище данъкът е налог, а практическото изпълнение и методологията за събиране на налог не може да се сравнява с „търговска сделка“.

71. Макар да е ясно, че данъкът сам по себе си наистина е налог, не мога да се съглася, че това не допуска неговото събиране съгласно Директивата относно забавяне на плащанията.

72. Припомням член 1 от Директивата относно забавяне на плащанията, в който се казва, че тя се прилага за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки. Член 2, параграф 1, определя „търговски сделки“ като „всяка сделка между предприятия или между предприятия и държавни органи, която води до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение“.

73. Операторът на площадката за депониране на отпадъци предоставя услуга по силата на договор между „предприятие“ и „държавен орган“. Той извършва това „срещу възнаграждение“, тъй като по силата на този договор същият следва да получи определената от областта цена за услугата [34]. Възнаграждението включва събиране на направените от оператора разходи във връзка с обезвреждането на отпадъци и неговата печалба.

74. Данъкът става дължим от оператора на площадка за депониране на отпадъци като пряко следствие от договора в момента, в който отпадъците са депонирани от общината за обработка [35]. Следователно частта от възнаграждението, представляваща „събрани разходи“, се състои от данъка за депонираните отпадъци, платен авансово от оператора на площадката за депониране на отпадъци, който той трябва да прехвърли на общината [36]. Общината може да възстанови надлежно платения от оператора на площадката за депониране на отпадъци данък на областта единствено въз основа на договора, който представлява „търговската сделка“ между него и този орган [37].

75. При тези обстоятелства считам, че събирането на данъка (заедно с всякакви необходими разходи при авансовото му плащане, за да се избегне парична санкция) е част от възнаграждението, дължимо на оператора на площадката за депониране на отпадъци от общината в замяна на предоставената услуга [38]. Следователно този въпрос се урежда от разпоредбите на Директивата относно забавяне на плащанията, и по-специално от член 3.

76. От това следва, че оператор на площадка за депониране на отпадъци като Pontina Ambiente има право на лихва съгласно националните правила за прилагане на член 3 от Директивата относно забавяне на плащанията, ако дадена община не му плати уговореното възнаграждение в „сроковете на плащане, договорни или законни“ [39].

34 — Вж. точка 21 по-горе.

35 — Вж. член 3, параграф 28 от Закон № 549/95 и точки 17 и 18 по-горе.

36 — Вж. член 3, параграф 26 от Закон № 549/95 и точка 17 по-горе.

37 — В съдебното заседание италианското правителство наистина посочва, че Pontina Ambiente е в положение на обикновен кредитор по договор, когато иска да си събере неплатените суми от платежоспособни или неплатежоспособни общини.

38 — За по-голяма пълнота ще добавя, че това е в сила независимо дали възстановяването на данъка се фактурира отделно от плащането от страна на общината за предоставената услуга.

39 — Вж. определението за „[просрочено] плащане“ в член 2, параграф 2, от Директивата относно забавяне на плащанията. Тъй като обичайният срок за плащане от общините е 120 дни (вж. точка 22 по-горе), имам известни съмнения доколко ще се окаже ефективно позоваването на Директивата относно забавяне на плащанията при разрешаване на практическите трудности, довели до започване на производството пред националната юрисдикция.

Заключение

77. Следователно предлагам в отговор на повдигнатите от Commissione Tributaria Provinciale di Roma въпроси Съдът да се произнесе, както следва:

„(1) Членове 12, 14, 43 и 46 ЕО са неприложими към положението по преюдициалното запитване.

(2) Член 10 от Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби като член 3, параграфи 26 и 31 от Закон № 549 от 28 декември 1995 г., които въвеждат специален данък за депонирането на отпадъци и определят срока, в който данъкът трябва да бъде платен от оператора на площадката за депониране, когато данъчната система, в която те са включени, не налага на субектите, които предоставят отпадъци за депониране, да възстановят стойността на данъка на оператора на площадката за депониране на отпадъци в разумен срок, нито предвижда ефективен механизъм за такова възстановяване.

(3) Паричната санкция, наложена на оператор на площадка за депониране на отпадъци за просрочено плащане на такъв данък, не може да бъде събрана от субекта, който предоставя отпадъци за депониране, съгласно член 10 от Директива 1999/31, освен ако операторът на площадката за депониране на отпадъци докаже, че санкцията е разход, който той неизбежно понася, поради факта че субектът, който предоставя отпадъци за депониране, не възстановява своевременно платения данък. Националната юрисдикция е тази, която трябва да определи дали случаят е такъв.

(4) Възстановяването на такъв данък формира част от възнаграждението за търговска сделка, сключена между предприятие и държавен орган, съгласно член 2 от Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки и съответно попада в приложното поле на тази директива, както е определено в член 1. Следователно от държавите членки се изисква, съгласно разпоредбите на член 3, да следят за това да могат да се събират лихви за просрочено плащане (възстановяване) на такъв данък, заедно с всякакви необходими разходи при авансовото му плащане, за да се избегне парична санкция“.