CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 17 septembrie 2009 [1]

1. Dreptul comunitar derivat privind eliminarea deșeurilor prin depozitarea acestora în depozite de deșeuri [2] se întemeiază pe principiul „poluatorul plătește”. Prețul solicitat pentru eliminarea deșeurilor într-un depozit de deșeuri urmează să acopere toate costurile (atât pe termen scurt, cât și pe termen lung) ale operațiunii de eliminare a deșeurilor. În cauza de față, Curtea este confruntată cu o problemă dificilă ridicată de o legislație națională care vizează punerea în aplicare a Directivei depozitele de deșeuri, dar care conține lacune a căror consecință este aceea că operatorul unui depozit de deșeuri care are obligația de a plăti o taxă calculată în raport cu cantitatea de deșeuri depozitată este confruntat cu sancțiuni pecuniare pentru întârzierea efectuării plății taxei și nu dispune de nicio cale de atac aparentă împotriva autorităților locale pentru care elimină deșeurile („poluatorii”), care, în mod sistematic, nu i-au rambursat taxa și care sunt, așadar, cel puțin în parte, răspunzătoare pentru aplicarea sancțiunilor pecuniare pentru întârzierea efectuării plăților.

2. În această cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Commissione Tributaria Provinciale di Roma solicită Curții să se pronunțe dacă anumite dispoziții din dreptul național italian sunt compatibile cu articolele 12 CE, 14 CE, 43 CE și 46 CE, cu Directiva depozitele de deșeuri și cu Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale [3].

Dreptul comunitar

Dispozițiile tratatului

3. Articolul 12 CE interzice, în domeniul de aplicare al tratatului și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri (JO L 182, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 94) (denumită în continuare „Directiva 1999/31” sau „Directiva depozitele de deșeuri”).

3 — JO L 200, p. 35, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 226 (denumită în continuare „Directiva 2000/35” sau „Directiva privind întârzierea efectuării plăților”).

4. Articolul 14 CE prevede, printre altele, că Comunitatea adoptă măsurile pentru instituirea treptată a pieței interne.

5. Articolul 43 CE interzice restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru.

6. Articolul 46 CE acordă statelor membre, prin derogare de la articolul 43, dreptul de a aplica acte cu putere de lege și acte administrative care prevăd un regim special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică.

Directiva depozitele de deșeuri

7. Directiva 1999/31 face parte din „strategia referitoare la deșeuri" a Comunității stabilită prin Directiva 75/442/CEE a Consiliului [4]. Aceasta prevede măsuri, proceduri și orientări pentru prevenirea sau reducerea în măsura posibilului a efectelor negative asupra mediului ale activităților de depozitare a deșeurilor [5].

8. Considerentul (5) arată că, „pe baza principiului «poluatorul plătește», este necesar, între altele, să se ia în considerare orice daune aduse mediului de depozitele de deșeuri". Considerentul (6) adaugă că „la fel ca orice alt tip de tratare a deșeurilor, depozitele de deșeuri trebuie supravegheate și administrate corespunzător pentru [a preveni și] a reduce atât posibilele efecte adverse asupra mediului, cât și riscurile pentru sănătatea umană".

9. Considerentul (9) subliniază că „statele membre trebuie să poată aplica principiile proximității și autonomiei pentru eliminarea deșeurilor lor la nivel național și comunitar, în conformitate cu Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile; [...] obiectivele prezentei directive trebuie

4 — Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată ultima dată (înainte de adoptarea Directivei 1999/31) prin Decizia 96/350/CE a Comisiei (JO L 135, p. 32).

5 — Această directivă pare să fi fost transpusă în dreptul național prin Decretul legislativ nr. 36 din 13 ianuarie 2003 (Supliment ordinar la GURI nr. 59 din 12 martie 2003). Acest decret nu face trimitere la Legea nr. 549/95 (a se vedea nota de subsol 7 de mai jos), iar instanța națională nu face referire la acesta în decizia sa de trimitere. În consecință, relația dintre cele două (a) în ceea ce privește dreptul național și (b) ca metodă de punere în aplicare a directivei rămâne neclară.

respectate și clarificate prin stabilirea unei rețele integrate adecvate de stații de eliminare a deșeurilor pe baza unui nivel ridicat de protecție a mediului".

10. Considerentul (29) arată că prețurile pentru eliminarea deșeurilor în depozitele de deșeuri trebuie să acopere toate costurile care apar la instalarea și exploatarea depozitului de deșeuri.

11. Articolul 10, în măsura în care este relevant pentru prezenta cauză, prevede că:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura de faptul că toate costurile determinate de instalarea și de exploatarea unui depozit de deșeuri, inclusiv, pe cât posibil, costul garanției financiare sau al echivalentului acesteia menționat la articolul 8 litera (a) punctul (iv), precum și costurile estimative pentru închidere și operațiile post-tratare pentru o perioadă de minimum 30 de ani sunt acoperite de prețul stabilit de operator pentru evacuarea oricărui tip de deșeu în depozitul respectiv […]".

Directiva privind întârzierea efectuării plăților

12. Directiva 2000/35 vizează reducerea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale [6]. Considerentul (7) amintește că întreprinderile, în special cele mici și mijlocii, se confruntă cu mari greutăți administrative și financiare ca rezultat al termenelor îndelungate de plată și al întârzierii efectuării plăților, iar acestea constituie o cauză majoră a insolvenței. Considerentul (16) arată că majoritatea statelor membre au făcut ca întârzierea efectuării plăților să fie atractivă din punct de vedere financiar pentru debitori datorită dobânzilor mici aplicate întârzierii efectuării plăților și/sau procedurilor greoaie de acțiune. Acesta subliniază că o „schimbare decisivă, incluzând compensarea creditorilor pentru costurile angajate, este necesară pentru a inversa această tendință și a asigura consecințe ale întârzierilor în efectuarea plăților care să descurajeze întârzierea efectuării plăților".

13. Articolul 1 prevede că „[p]rezenta directivă se aplică tuturor plăților efectuate ca remunerații pentru tranzacții comerciale".

14. Articolul 2 punctul 1 definește „tranzacțiile comerciale" ca „tranzacții între întreprinderi sau între întreprinderi și autorități publice care conduc la livrarea de bunuri sau

6 — Această directivă a fost transpusă în dreptul național prin Decretul legislativ nr. 231 din 9 octombrie 2002 (GURI nr. 249 din 23 octombrie 2002).

furnizarea de servicii contra cost"; „autoritatea publică" ca „orice autoritate contractantă sau entitate, conform definiției din Directivele privind achizițiile publice […]" și „întreprinderile" ca „orice organizație care desfășoară o activitate economică și profesională independentă, chiar dacă este realizată de o singură persoană". Articolul 2 punctul 2 definește „întârzierea efectuării plăților" ca însemnând „depășirea termenului contractual sau legal de plată".

15. Articolul 3 prevede că statele membre garantează că în cazul întârzierii efectuării plăților se plătește o dobândă și definește atât data la care sumele datorate de debitor devin exigibile, cât și dobânda descurajatoare aplicabilă în cazul întârzierii efectuării plăților.

Dispozițiile naționale

16. Italia a adoptat Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995 [7] pentru reglementarea eliminării deșeurilor în depozitele de deșeuri. Articolul 3 cuprinde o serie de dispoziții speciale în această privință.

17. Alineatele 24 și 25 stabilesc o taxă specială pentru eliminarea deșeurilor solide în depozite de deșeuri, pentru a favoriza o reducere a cantității de deșeuri produse și recuperarea materiilor prime și a energiei din aceste deșeuri. În temeiul alineatului 26, taxa este plătită de operatorul depozitului de deșeuri, dar trebuie să fie repercutată asupra celui care depozitează deșeurile [8]. Baza de calcul este, în conformitate cu alineatul 28, cantitatea de deșeuri depozitată.

18. În temeiul alineatului 27, taxa este datorată regiunilor și, potrivit alineatului 30, aceasta trebuie să fie plătită trimestrial, în termen de o lună de la sfârșitul fiecărui trimestru, pentru deșeurile depozitate pe durata respectivului trimestru.

19. Alineatul 31 prevede că în caz de neplată, plată cu întârziere sau plată parțială, se aplică o sancțiune pecuniară care corespunde de două până la patru ori cuantumului sumei avute în vedere [9].

7 — Supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 1995 (denumită în continuare „Legea nr. 549/95").

8 — Ca regulă generală, fiecare autoritate locală nu produce cea mai mare parte a cantității de deșeuri pe care o „furnizează". Mai degrabă, aceasta adună deșeurile particularilor și ale întreprinderilor din raza sa de competență. Acești particulari și aceste întreprinderi contribuie ulterior fiecare, prin intermediul impozitelor care le plătesc autorităților locale, la partea din taxă aferentă deșeurilor lor. În ședință, guvernul italian a arătat că aceste impozite sunt prelevate indiferent dacă taxa este sau nu este rambursată operatorului depozitului de deșeuri.

9 — Instanța de trimitere precizează că regimul sancțiunilor pecuniare este reglementat în prezent de Decretul legislativ nr. 471 din 18 decembrie 1997 (Supliment ordinar la GURI nr. 5 din 8 ianuarie 1998).

Situația de fapt și întrebările adresate

20. Pontina Ambiente Srl (denumită în continuare „Pontina Ambiente”) este un operator al unui depozit de deșeuri ale cărui drepturi și obligații sunt reglementate de Legea nr. 549/95.

21. În temeiul Legii nr. 549/95, Regiunea Lazio a desemnat în conformitate cu legea depozitul de deșeuri care trebuie utilizat de fiecare autoritate locală în parte și a stabilit prețul pentru serviciul prestat de operatorul respectivului amplasament. În acest cadru, Regiunea Lazio a încheiat un acord cu Pontina Ambiente pentru depozitarea și prelucrarea deșeurilor anumitor autorități locale. Pontina Ambiente era ținută să plătească o taxă către Regiunea Lazio cel mai târziu în cursul lunii următoare sfârșitului de trimestru în care au fost efectuate operațiunile de depozitare a deșeurilor. Nerespectarea acestor termene a dus la aplicarea unor sancțiuni pecuniare în sarcina Pontina Ambiente.

22. Cu toate acestea, taxa era datorată înainte de primirea de către Pontina Ambiente a fondurilor din partea autorităților locale. Din elementele de fapt suplimentare care au rezultat pe parcursul ședinței, reiese că nu s-ar contesta că, în primul rând, autoritățile locale nu își plătesc datoriile în termenele uzuale în cazul tranzacțiilor comerciale. Dimpotrivă, având în vedere că termenul de plată standard al autorităților locale este de 120 de zile, există un risc semnificativ ca, la data la care trebuie să plătească următoarea tranșă, operatorului depozitului de deșeuri să nu i se fi rambursat încă „tranșa” trimestrială a taxei. În al doilea rând, câteva dintre autoritățile locale fac, în prezent, obiectul unor proceduri de insolvență. În temeiul dreptului național, operatori ca Pontina Ambiente nu sunt creditori privilegiați. În sfârșit, operatorii depozitelor de deșeuri nu pot solicita autorităților locale insolvabile un avans ca o condiție prealabilă pentru tratarea deșeurilor. În temeiul legislației italiene privind sănătatea publică, aceștia nu pot nici refuza să trateze deșeurile care le sunt încredințate.

23. În cadrul litigiului aflat pe rolul instanței de trimitere, Pontina Ambiente a solicitat anularea a două avize de plată pentru taxa specială neplătită care erau însoțite de penalități de întârziere. Totodată, aceasta a contestat articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549/95, în măsura în care acestea desemnează operatorul depozitului de deșeuri ca fiind obligat la plata taxei în cauză și îl sancționează pentru întârzierea efectuării plății către regiune, fără a prevedea nicio sancțiune pecuniară în sarcina autorităților locale care au cauzat întârzierea respectivelor plăți. În special, plata taxei de către operatorul depozitului de deșeuri nu este condiționată de primirea de către acesta din urmă, din partea autorităților locale, a plății pentru serviciile prestate.

24. Instanța națională a sesizat Curtea de Justiție. Aceasta solicită să se stabilească dacă dispozițiile naționale sunt compatibile cu articolele 12 CE, 14 CE, 43 CE și 46 CE, cu Directiva depozitele de deșeuri și cu Directiva privind întârzierea efectuării plăților și solicită Curții să se pronunțe în această privință.

25. Observații scrise au fost prezentate de Pontina Ambiente, precum și de guvernul italian și de Comisie (care au participat la ședința din 4 iunie 2009).

Considerații introductive

Admisibilitate

26. În ședință, guvernul italian a pus în discuție în mod implicit aplicabilitatea articolului 3 alineatul 31 din Legea nr. 545/95 în situația din fața instanței de trimitere. Deși a fost de acord cu faptul că descrierea situației juridice în decizia de trimitere era corectă, guvernul italian a susținut că sancțiunea pecuniară datorată pentru neplata taxei era de 30 % din taxă (și nu, astfel cum se prevede la articolul 3 alineatul 31 din Legea nr. 545/95, între de două și patru ori cuantumul datorat ca taxă). Sumele care apar ca sancțiuni pecuniare în dosarul cauzei par a confirma această analiză [10].

27. Pentru a permite Curții să ofere o interpretare a dreptului comunitar care să fie utilă, instanța de trimitere ar trebui să hotărască cu privire la problemele exclusiv de drept național [11]. Prin urmare, problema dacă sancțiunea pecuniară este stabilită de articolul 3 alineatul 31 din Legea nr. 549/95 sau de o altă dispoziție din dreptul național nu afectează chestiunile în litigiu în fața instanței naționale.

Trimiterea preliminară

28. În cererea sa de pronunțare a unei hotărâri preliminare, instanța de trimitere nu a formulat o întrebare specifică. Dimpotrivă, aceasta s-a limitat să indice faptul că avea îndoieli privind compatibilitatea legislației naționale cu o serie de dispoziții de drept comunitar.

10 — Sumele în discuție nu pot fi considerate ca nesemnificative. Cele două avize de plată contestate impun sancțiuni pecuniare de 26 588,21 EUR și, respectiv, de 11 901,79 EUR.

11 — Hotărârea din 8 mai 2003, Gantner Electronic (C-111/01, Rec., p. I-4207, punctul 37 și jurisprudența citată la acest punct).

29. Comisia subliniază în mod întemeiat că, atunci când o decizie de trimitere nu indică în mod precis întrebarea adresată de instanța națională, Curtea poate reformula întrebarea [12]. Deși o reformulare provizorie a apărut în comunicarea publicată în Jurnalul Oficial [13], considerăm că este necesară o reformulare suplimentară. În special două puncte trebuie abordate pe scurt.

30. În primul rând, decizia de trimitere pare să solicite Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă legislația națională este compatibilă cu obligațiile Italiei potrivit dreptului comunitar. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, competența Curții în temeiul articolului 234 CE se limitează la a se pronunța cu privire la interpretarea (și, dacă este cazul, cu privire la validitatea) dispozițiilor dreptului comunitar [14]. Astfel, Curtea poate totuși să pronunțe o hotărâre care să permită instanței naționale să aprecieze compatibilitatea legislației naționale cu dreptul comunitar.

31. În al doilea rând, articolul 3 din Directiva privind întârzierea efectuării plăților (menționată de instanța de trimitere în decizia sa de trimitere) prevede că statele membre „garantează" că se plătesc dobânzi în cazurile de întârziere a efectuării plăților acoperite de directivă. Se pune problema dacă această dispoziție de drept comunitar se opune sistemului stabilit de (printre altele) articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549/95.

32. Prin urmare, vom considera că decizia de trimitere cuprinde în mod implicit următoarele întrebări:

„1) Articolele 12 CE, 14 CE, 43 CE și 46 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții naționale cum ar fi articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995, care introduc o taxă specială pentru depozitarea deșeurilor în depozite de deșeuri și stabilește termenul în care taxa trebuie încasată, fără a impune totuși ca taxa să fie rambursată într-un termen rezonabil sau fără a prevedea vreun mecanism eficace în vederea unei asemenea rambursări?

2) Articolul 10 din Directiva depozitele de deșeuri trebuie interpretat în sensul că se opune unor dispoziții naționale cum ar fi articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995?

12 — Hotărârea din 16 iulie 2009, Futura Immobiliare și alții (C-254/08, Rep., p. I-6995, punctul 28 și jurisprudența citată la acest punct). Aceasta include situații în care nicio întrebare specifică nu reiese din decizia de trimitere: Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 34).

13 — JO 2008, C 183, p. 12.

14 — Hotărârea din 19 februarie 2009, Schwarz (C-321/07, Rep., p. I-1113, punctul 48).

3) Un operator al unui depozit de deșeuri poate să recupereze de la cel care a depozitat deșeurile suma plătită ca sancțiune pecuniară pentru întârzierea efectuării plății acestei taxe?

4) Rambursarea unei asemenea taxe este acoperită de articolele 1 și 2 din Directiva privind întârzierea efectuării plăților, astfel încât articolul 3 din respectiva directivă impune statelor membre să garanteze că se aplică o dobândă într-un cuantum descurajator în cazul întârzierii efectuării plății unei astfel de taxe?"

33. Dincolo de întrebările individuale se află problema principală cu care se confruntă instanța națională: se opune una dintre aceste dispoziții de drept comunitar unui *sistem* cum este acela stabilit în Italia (din care face parte articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549/95) atunci când un astfel de sistem nu permite operatorului amplasamentului să recupereze în mod efectiv și la timp fie cuantumul taxei care trebuie plătită, fie costul de finanțare a plății în avans a acestei sume în cazul în care această recuperare ar fi tardivă?

Articolele 12 CE, 43 CE și 46 CE

34. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolele 12 CE și 43 CE se aplică numai în situațiile care prezintă un element transfrontalier [15]. Întrucât articolul 46 CE derogă de la articolul 43 CE, acesta nu trebuie examinat decât dacă articolul 43 CE se aplică.

35. Cauza de față se referă la o societate italiană, stabilită în Italia, care elimină deșeurile unei comune italiene. Societatea contestă în fața instanțelor italiene o decizie adoptată de o autoritate publică italiană în temeiul dreptului italian. Situația este de natură pur internă, aparținând unui singur stat membru.

36. În observațiile scrise, Pontina Ambiente încearcă totuși să demonstreze un efect transfrontalier potențial. Aceasta susține că dreptul italian impune o taxă operatorilor depozitelor de deșeuri fără să le furnizeze mijloacele pentru a recupera pe cale judiciară de la cei care depozitează deșeurile sumele pe care le-au plătit. Aceasta slăbește situația financiară a operatorilor de depozite de deșeuri și, în consecință, îi plasează într-o

15 — Hotărârea din 11 aprilie 2000, Deliège (C-51/96 și C-191/97, Rec., p. I-2549, punctul 58).

poziție concurențială defavorabilă în raport cu alți operatori de depozite de deșeuri care își desfășoară activitatea pe diferite piețe din cadrul Comunității.

37. Argumentul este ingenios, dar pur ipotetic. Acesta nu explică în ce fel exercitarea efectivă a libertății de stabilire ar fi, în mod plauzibil, afectată negativ de dispozițiile legislative contestate. Prin urmare, nu considerăm că acest argument demonstrează un element transfrontalier suficient pentru a justifica aplicarea articolului 43 CE sau, printr-o implicație necesară, a articolului 46 CE. Dacă articolele 43 CE și 46 CE nu se aplică situației de fapt care a determinat trimiterea preliminară, în opinia noastră, nici articolul 12 CE nu ar putea fi aplicabil.

38. În consecință, sugerăm Curții să statueze în sensul că articolele 12 CE, 43 CE și 46 CE nu sunt aplicabile situației supuse aprecierii instanței naționale.

Articolul 14 CE

39. Articolul 14 CE obligă statele membre să înlăture obstacolele în calea liberei circulații în cadrul pieței interne, astfel încât să stabilească „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu […] tratat[ul]". Este vorba despre o dispoziție programatică. În opinia noastră, o decizie cu privire la interpretarea acestui articol nu este nici necesară și nici pertinentă pentru a oferi un răspuns instanței de trimitere.

Articolul 10 din Directiva depozitele de deșeuri

Situația supusă aprecierii instanței naționale

40. Faptele care sunt expuse în decizia de trimitere, astfel cum sunt completate prin răspunsurile date de guvernul italian în cursul ședinței [16], demonstrează în mod clar că, deși operatorul depozitului de deșeuri este obligat să plătească taxa către regiune și poate fi penalizat în caz de plată cu întârziere sau incorectă ori în caz de neplată, nu există un mecanism corespondent care să oblige autoritățile locale responsabile de depozitarea deșeurilor să ramburseze într-un anumit termen cuantumul taxei operatorului depozitului de deșeuri.

16 — A se vedea punctul 22 de mai sus.

41. Dispozițiile articolului 10 din Directiva depozitele de deșeuri sunt imperative. Acest articol impune statelor membre să se asigure că toate costurile determinate de instalarea și de exploatarea unui depozit de deșeuri sunt acoperite de prețul solicitat de operator pentru evacuarea oricărui tip de deșeu în depozitul respectiv.

42. Cu toate acestea, trebuie clarificat sensul expresiei „*toate* costurile determinate de instalarea și de exploatarea unui depozit de deșeuri". În special, include aceasta (a) taxa pe deșeuri și (b) costurile adiționale și sancțiunile pecuniare suportate de operatorul unui depozit de deșeuri în cazul în care acesta nu este în măsură să plătească la timp o astfel de taxă deoarece autoritatea locală care a depozitat deșeurile a efectuat cu întârziere plata?

Modul de redactare a articolului 10

43. Articolul 10 se referă în mod expres la „*toate* costurile determinate" de instalarea și de exploatarea unui depozit de deșeuri [17].

Autoritățile locale aduc deșeuri la Pontina Ambiente în vederea tratării acestora. Pontina Ambiente își îndeplinește în mod corespunzător partea sa de contract și elimină deșeurile. Taxa devine exigibilă ca o consecință directă a acestei succesiuni de evenimente. Este vorba despre o taxă specială pentru depozitarea deșeurilor solide [18]. Baza de calcul este cantitatea de deșeuri depozitată [19].

44. În aceste împrejurări, este evident că taxa reprezintă un cost pe care operatorul depozitului de deșeuri îl suportă în mod obligatoriu și că este vorba despre un cost asociat în mod inextricabil exploatării unui depozit de deșeuri. În alți termeni, este imposibilă exploatarea în Italia a unui depozit pentru eliminarea deșeurilor fără obligativitatea de a plăti taxa.

45. Modul de redactare a articolului 10 din Directiva depozitele de deșeuri este lipsit de echivoc: toate aceste costuri trebuie incluse în prețul solicitat de operator pentru eliminarea oricărui tip de deșeu în acest depozit. Dacă efectuăm o lectură literală a acestei dispoziții, taxa reprezintă un cost care trebuie să fie inclus în prețul solicitat.

17 — Faptul că articolul 10 identifică în continuare două elemente de cost specifice care ar trebui incluse „pe cât posibil" nu se poate opune includerii altor elemente de cost care fac parte din „costurile determinate" de instalarea și de exploatarea amplasamentului.

18 — A se vedea articolul 3 alineatele 24 și 25 din Legea nr. 549/95.

19 — A se vedea articolul 3 alineatul 28.

Finalitatea articolului 10

46. Obiectivele Directivei depozitele de deșeuri susțin de asemenea această lectură a articolului 10. Legiuitorul comunitar a avut ca scop protecția mediului, în special prin descurajarea particularilor de a crea deșeuri ce urmează a fi depozitate. Considerentele (6) și (9) subliniază necesitatea unei administrări corespunzătoare a depozitelor de deșeuri. Modul de redactare a considerentului (29) anticipează dispozițiile de fond ale articolului 10.

47. Unul dintre mecanismele care permit atingerea acestui obiectiv este de a încerca să se asigure că toate costurile de instalare, exploatare și administrare a unui depozit de deșeuri sunt suportate de cei care au creat deșeurile care sunt depozitate în acesta. Este ceea ce face articolul 10. Pe scurt, Directiva depozitele de deșeuri este o expresie specifică a principiului „poluatorul plătește” [20], reflectând în același timp principiul potrivit căruia deșeurile ar trebui depozitate cât mai aproape de sursa acestora. Principiul „poluatorul plătește” este respectat doar atunci când măsurile de stimulare în sensul reducerii deșeurilor este aplicat în final celor de la care provin deșeurile, și anume autorităților locale [21]. Acest lucru nu este posibil decât dacă taxa este considerată ca fiind un „cost” care este repercutat asupra celui care depozitează deșeurile, fiind inclus în prețul plătit pentru serviciul de eliminare a acestora.

Se opune articolul 10 sistemului stabilit în legislația italiană?

48. Pontina Ambiente susține că sistemul stabilit de legislația italiană încalcă principiul „poluatorul plătește” care este prevăzut la articolul 10 din Directiva „depozitele de deșeuri”. În schimb, guvernul italian și Comisia consideră că stabilirea celui care trebuie (inițial) să plătească taxa intră în domeniul de competență al statelor membre și că articolul 10 nu se opune sistemului stabilit de legislația italiană.

49. Suntem de acord cu prima parte a poziției susținute de Italia și de Comisie. Modul de redactare a articolului 10 nu impune unui stat membru să organizeze plata costurilor de exploatare a unui depozit de deșeuri într-un anumit mod. De asemenea, nimic nu împiedică un stat membru să impună o taxă pe deșeurile depozitate într-un amplasament, taxă care este plătită inițial de operatorul

20 — A se vedea considerentul (5) al Directivei depozitele de deșeuri și articolul 15 din Directiva 75/442, citată la nota de subsol 4. A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 septembrie 2004, Van de Walle (C-1/03, Rec., p. I-7613, punctele 57 și 58), cu privire la interpretarea respectivei directive.

21 — Iar acest stimulent este, la rândul său, reflectat în impozitele locale aplicate particularilor și întreprinderilor care produc în realitate deșeurile.

depozitului de deșeuri pentru ca ulterior să fie repercutată asupra celui de la care provin deșeurile [22] și chiar să penalizeze un operator pentru întârzierea efectuării plății unei asemenea taxe.

50. Cu toate acestea, deși principiul potrivit căruia dreptul național trebuie interpretat în conformitate cu dreptul comunitar se referă în primul rând la dispozițiile interne adoptate în vederea transpunerii directivei în cauză, acesta nu se limitează doar la interpretarea dispozițiilor menționate, ci impune ca instanța națională să ia în considerare dreptul național în întregime pentru a aprecia în ce măsură acesta poate fi aplicat, astfel încât să nu producă un rezultat contrar celui prevăzut de directiva în cauză [23]. Potrivit unei jurisprudențe bine consolidate, articolul 249 al treilea paragraf CE impune statelor membre obligația de a asigura deplina aplicare a directivei respective [24].

51. În cauza de față, deși dispozițiile specifice ale dreptului național identificate de instanța națională reglementează în mod efectiv chestiunile care fac obiectul articolului 10 din Directiva depozitele de deșeuri, acestea nu pot fi luate în considerate în mod izolat de sistemul din care fac parte. Până la urmă, problema pe care Curtea trebuie să o dezbată pentru a oferi instanței naționale un răspuns util se referă la aspectul dacă dispozițiile Directivei depozitele de deșeuri se opun unui *sistem* care, în mod previzibil și evident, are drept consecință faptul că taxa nu este plătită de cei de la care provin deșeurile (ci rămâne, în mod efectiv, ca o sarcină pentru operatorul depozitului de deșeuri) și că, în plus, generează deseori impunerea unor sancțiuni pecuniare în sarcina acestuia din urmă?

Recuperarea taxei de la autoritățile locale

52. Din elementele prezentate Curții [25], rezultă că, în realitate, operatorul nu poate recupera în mod efectiv taxa de la autoritățile locale. În calitate de creditor contractual, Pontina Ambiente nu beneficiază de niciun statut preferențial pentru a recupera sumele

22 — În cursul ședinței, Comisia a afirmat că acest tip de mecanism a fost utilizat de un anumit număr de state membre și că, în măsura în care era gestionat corect, nu era nici cea mai bună și nici cea mai rea dintre opțiunile disponibile pentru punerea în aplicare a Directivei depozitele de deșeuri.

23 — Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer (C-397/01, Rec., p. I-8835, punctul 115 și, mai general, punctele 110-118), citată cel mai recent în Hotărârea din 16 iulie 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Rep., p. I-6653, punctele 60-64). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 februarie 1999, Carbonari și alții (C-131/97, Rec., p. I-1103, punctele 48-50).

24 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 aprilie 1984, Von Colson și Kamann (14/83, Rec., p. I-1891, punctul 15), Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec., p. I-6325, punctele 22-28 și jurisprudența citată în respectiva hotărâre). Pentru un „précis" util cu privire la principiul efectului deplin, a se vedea de asemenea Prechal, S., *Directives in EC Law*, OUP, 2005, p. 51-54 și 87-91.

25 — A se vedea în special punctul 22 de mai sus.

pe care le datorează autoritățile locale insolvabile. Chiar și procedurile legale pentru recuperarea taxei de la autoritățile locale solvabile sunt deseori complexe și lungi [26].

53. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Pontina Ambiente, sistemul italian acordă autorităților regionale venitul generat de taxă, acordând în același timp autorităților locale un avantaj financiar (nedatorat) deoarece operatorul depozitului de deșeuri nu poate, în practică, să își exercite dreptul său de rambursare.

54. Astfel, operatorii depozitelor de deșeuri devin răspunzători de plata unui cost specific operațiunilor lor. Aceștia nu pot să îl repercuteze asupra celor de la care provin deșeurile, după cum prevede articolul 10. În plus, întrucât, în realitate, taxa nu poate fi recuperată de la autoritățile locale, sistemul italian nu prevede nicio măsură care să le incite pe acestea din urmă să diminueze cantitatea de deșeuri produsă. Rezultatul este că nu „poluatorul plătește". Dimpotrivă, cel care plătește este operatorul depozitului de deșeuri. Ni se pare că atât o interpretare literală, cât și una teleologică a articolului 10 din Directiva depozitele de deșeuri trebuie să se opună unui sistem care ar conduce în practică la un asemenea rezultat.

26 — În cursul ședinței, Comisia a sugerat că autoritățile locale s-ar bucura de o cvasiimunitate față de asemenea proceduri de recuperare. Guvernul italian, deși contestă această afirmație, a arătat că operatorul depozitului de deșeuri trebuie să obțină mai întâi de la o instanță emiterea unei somații prin care să se ordone autorității locale să plătească și ulterior să urmeze o altă procedură în cazul în care (sau atunci când) autoritatea în discuție nu se conformează acestei somații.

Sancțiunea pecuniară pentru întârzierea efectuării plății taxei

55. Comisia sugerează că, în cazul în care autoritățile locale omit în mod regulat să ramburseze cu promptitudine taxa operatorilor depozitelor de deșeuri, ar fi legitim pentru întreprinderi precum Pontina Ambiente să includă în costurile lor de exploatare cheltuielile pe care le suportă pentru a se asigura că pot plăti taxa în termen și, în consecință, că pot evita o sancțiune pecuniară. În timpul ședinței, s-a sugerat că aceasta s-ar putea realiza de către un operator prin contractarea unei asigurări corespunzătoare sau prin obținerea unui credit de la o bancă.

56. Prima sugestie poate fi abordată rapid. Pare a fi puțin probabil ca o societate de asigurare să fie pregătită să asigure probabilitatea unei întârzieri a efectuării plății [27] în schimbul unei prime pe care operatorul depozitului de deșeuri ar putea avea în vedere să o plătească cu ușurință. Cu toate acestea, revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă într-adevăr aceasta este situația.

57. A doua sugestie merită, la prima vedere, o atenție mai mare. În principiu, un operator al unui depozit de deșeuri trebuie să poată calcula, din experiență, probabilitatea ca una

27 — Guvernul italian nu a sugerat, nici în observațiile scrise și nici în timpul ședinței, că Pontina Ambiente a exagerat în ceea ce privește frecvența cu care autoritățile locale plăteau cu întârziere operatorii depozitelor de deșeuri.

sau mai multe autorități locale cu care a încheiat contracte privind eliminarea deșeurilor să plătească cu întârziere. Din acest calcul, s-ar putea determina atunci costul creditului care ar fi necesar pentru a evita plata cu întârziere a taxei și, așadar, aplicarea unei sancțiuni pecuniare. Acest cost este un cost de exploatare și, ca atare, poate fi recuperat de la cel de la care provin deșeurile.

58. Cu toate acestea, considerăm că s-ar putea pune două probleme suplimentare.

59. În primul rând, este posibil ca băncile comerciale să nu dorească să prelungească creditul (sau să o facă numai cu plata unor dobânzi mai mari) în ipoteza în care o lungă serie de întârzieri în efectuarea plății a pus un anumit operator într-o situație financiară precară. Curtea nu dispune de elementele necesare pentru a statua dacă aceasta este (sau nu) o dificultate reală cu care se confruntă Pontina Ambiente. Revine instanței naționale sarcina de a examina elementele de probă și de a proceda la constatările de fapt necesare.

60. În al doilea rând, este adevărat că, într-un context comercial normal, un prestator de servicii care trebuie să obțină un credit pentru a se asigura că poate suporta, cu respectarea termenelor, costuri de exploatare previzibile [28] va căuta să repercuteze costurile acestui credit asupra clienților săi. Totuși, prețul pe care operatorul depozitului de deșeuri poate să îl solicite pentru serviciile sale este stabilit de regiune și nu de prestatorii de servicii [29]. În asemenea împrejurări, deși Pontina Ambiente poate cu siguranță să atragă atenția interlocutorilor ei din cadrul regiunii asupra acestei probleme, ea nu poate să garanteze că poate solicita un preț care să acopere atât costurile obișnuite legate de oferirea serviciilor de depozitare a deșeurilor, cât și costurile adiționale imputabile tendinței autorităților locale de a efectua plățile cu întârziere.

61. Examinarea acestor două sugestii specifice făcute de Comisie ne determină să abordăm următoarea problemă fundamentală: plata unei sancțiuni pecuniare poate fi inclusă ca parte a costurilor recuperabile ale unei activități economice?

28 — Pontina Ambiente a arătat că, exceptând situația în care depozitul de deșeuri funcționa la capacitatea maximă, aceasta nu putea să determine cantitatea de deșeuri depozitată (și, așadar, cuantumul taxei pe care îl datora), ci trebuia să aștepte să îi fie comunicată această cantitate de către autoritățile locale care depozitau deșeurile. Tindem să nu subscriem acestei observații. Considerăm că se poate aștepta în mod rezonabil ca un operator comercial să stabilească un anumit mecanism pentru verificarea a ceea ce i se livrează. Într-adevăr, s-ar putea presupune că ar fi atât în interesul comercial al Pontina Ambiente, cât și în interesul realizării obiectivelor urmărite de Directiva depozitele de deșeuri să se dispună de anumite mijloace de verificare a cantităților de deșeuri declarate de autoritățile locale operatorului depozitului de deșeuri.

29 — A se vedea punctul 21 de mai sus.

62. În cauza de față, nici taxa și nici sancțiunea pecuniară pentru întârzierea plății nu se regăsesc în directiva însăși [30]. Prin urmare, ambele fac parte din sistemul de drept național care pune în aplicare această directivă. Așadar, trebuie să se examineze ce orientări pot fi găsite în jurisprudența Curții cu privire la sancțiunile pecuniare.

63. Curtea a examinat în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister [31] legătura care exista între aplicarea unei sancțiuni și acțiunea (sau inacțiunea) operatorilor implicați. În respectiva cauză, Curtea a hotărât că, deși principiul *nulla poena sine culpa* se aplică numai sancțiunilor de natură penală [32], cu toate acestea, dreptul comunitar consideră ca fiind legală impunerea unei sancțiuni atunci când operatorul economic poate să inspecteze, să verifice, să creeze garanții contractuale back-to-back sau să ia alte măsuri pentru a evita să se regăsească într-o situație în care ar putea să i se aplice o astfel de sancțiune [33].

64. În acest context, motivul principal pentru aplicarea unei sancțiuni este, în esență, faptul că un operator economic *ar putea* să își desfășoare activitatea într-o manieră care să îi permită să evite să i se aplice o sancțiune. Acesta nu trebuie „în mod necesar" să suporte o astfel de sancțiune ca parte a activității sale economice obișnuite.

65. Ce se întâmplă atunci când transpunem această analiză în cauza de față?

66. Considerăm că, astfel cum rezultă din elementele prezentate Curții, Pontina Ambiente s-a îndreptat într-o oarecare măsură spre demonstrarea faptului că nu poate evita plata cu întârziere și, în consecință, nu poate evita suportarea unei sancțiuni pecuniare. Nu știm dacă societatea menționată ar putea să aducă suficiente dovezi suplimentare pentru a demonstra aceasta instanței naționale, care este singura competentă să analizeze starea de fapt. Totuși, nu revine Curții să se pronunțe cu privire la această problemă.

67. Pentru a statua cu privire la această problemă, criteriul pe care instanța națională trebuie să îl aplice este următorul: este sancțiunea un cost pe care, în practică, Pontina Ambiente îl suportă *în mod necesar* sau este un cost *care poate fi evitat*? În prima situație, sancțiunea trebuie considerată împreună cu taxa ca un cost care ar trebui repercutat asupra autorităților locale ca parte

30 — A se vedea punctul 49 de mai sus.
31 — Hotărârea din 11 iulie 2002 (C-210/00, Rec., p. I-6453).
32 — Punctele 35-52.
33 — Punctele 60-68.

a prețului serviciului, în conformitate cu articolul 10 din Directiva depozitele de deșeuri. În a doua situație, este un cost pe care Pontina Ambiente trebuie să îl suporte și să îl plătească.

Concluzie în ceea ce privește Directiva depozitele de deșeuri

68. Prin urmare, conchidem că articolul 10 din Directiva 1999/31 din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri trebuie interpretat în sensul că se opune unor dispoziții naționale cum ar fi articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995, care introduc o taxă specială pentru depozitarea deșeurilor în depozite de deșeuri și stabilesc termenul în care taxa trebuie încasată de la operatorul depozitului de deșeuri, atunci când sistemul de taxare din care fac parte nu impune totuși celor care depozitează deșeurile să ramburseze taxa operatorului depozitului de deșeuri într-un termen rezonabil sau nu prevede vreun mecanism eficace în vederea unei asemenea rambursări.

69. Sancțiunea pecuniară aplicată unui operator al unui depozit de deșeuri pentru întârzierea efectuării plății unei asemenea taxe nu poate fi recuperată de la cel care a depozitat deșeurile în temeiul articolului 10 din Directiva 1999/31 decât dacă operatorul depozitului de deșeuri poate demonstra că sancțiunea pecuniară este un cost pe care îl suportă în mod necesar pentru motivul nerambursării în timp util a taxei de către cel care a depozitat deșeurile. Aparține instanței de trimitere să verifice dacă aceasta este situația în acțiunea principală.

Directiva privind întârzierea efectuării plăților

70. Guvernul italian susține că situația care face obiectul prezentei cauze nu intră în domeniul de aplicare al Directivei privind întârzierea efectuării plăților. Acesta afirmă că taxa este un impozit și că aplicarea și modalitățile de percepere a unui impozit nu pot fi asimilate unei „tranzacții comerciale”.

71. Deși este evident că taxa în sine este un impozit, nu putem admite că acest fapt împiedică recuperarea acesteia în temeiul Directivei privind întârzierea efectuării plăților.

72. Amintim că articolul 1 din Directiva privind întârzierea efectuării plăților prevede că directiva se aplică tuturor plăților efectuate ca remunerații pentru tranzacții comerciale. Articolul 2 punctul 1 definește „tranzacțiile comerciale” ca „tranzacții între întreprinderi sau între întreprinderi și autorități publice care conduc la livrarea de bunuri sau furnizarea de servicii contra cost”.

73. Operatorul depozitului de deșeuri prestează un serviciu în temeiul unui contract între o „întreprindere” și o „autoritate publică”. Operatorul menționat furnizează acest serviciu „contra cost”, întrucât, în temeiul contractului, ar trebui să primească pentru respectivul serviciu prețul stabilit de regiune [34]. Remunerația include recuperarea costurilor suportate de operator cu ocazia eliminării deșeurilor plus profitul operatorului.

74. Obligația operatorului depozitului de deșeuri de a plăti taxa este o consecință directă a contractului, care se naște la momentul în care deșeurile sunt depozitate de autoritatea locală în vederea tratării [35]. Elementul din cadrul remunerației privind „recuperarea costurilor” include, așadar, taxa pe care operatorul depozitului de deșeuri a plătit-o în avans pentru deșeurile depozitate și pe care trebuie să o repercuteze asupra autorității locale [36]. Operatorul depozitului de deșeuri poate obține de la autoritatea locală recuperarea taxei care a fost plătită în conformitate cu legea către regiune numai în temeiul contractului a cărui executare constituie „tranzacția comercială” între acesta și respectiva autoritate [37].

75. În aceste împrejurări, considerăm că recuperarea taxei (precum și a oricăror cheltuieli suportate în mod necesar pentru finanțarea plății sale în avans în scopul de a evita suportarea unei sancțiuni pecuniare) face parte din remunerația pe care operatorul depozitului de deșeuri este îndreptățit să o solicite de la autoritatea locală în schimbul serviciilor prestate [38]. Această recuperare este reglementată, așadar, de dispozițiile Directivei privind întârzierea efectuării plăților, în special de articolul 3.

76. Rezultă că un operator al unui depozit de deșeuri cum este Pontina Ambiente are dreptul la dobânzi în conformitate cu dispozițiile dreptului național care pun în aplicare articolul 3 din Directiva privind întârzierea efectuării plăților în cazul în care o autoritate locală nu plătește remunerația convenită în „termenul contractual sau legal de plată” [39].

34 — A se vedea punctul 21 de mai sus.

35 — A se vedea articolul 3 alineatul 28 din Legea nr. 549/95 și punctele 17 și 18 de mai sus.

36 — A se vedea articolul 3 alineatul 26 din Legea nr. 549/95 și punctul 17 de mai sus.

37 — Într-adevăr, guvernul italian a subliniat în cursul ședinței că Pontina Ambiente se afla în situația unui creditor contractual obișnuit atunci când încerca să recupereze sumele neplătite de la autoritățile locale solvabile sau insolvabile.

38 — Adăugăm, din motive de exhaustivitate, că aceasta este situația, indiferent dacă rambursarea taxei este sau nu este facturată separat de suma datorată de autoritatea locală pentru serviciile furnizate.

39 — A se vedea definiția „întârzierea efectuării plăților” de la articolul 2 punctul 2 din Directiva privind întârzierea efectuării plăților. Având în vedere faptul că, aparent, termenele standard de plată ale autorităților locale sunt de 120 de zile (a se vedea punctul 22 de mai sus), mărturisim că avem anumite îndoieli asupra eficacității recursului la Directiva privind întârzierea efectuării plăților pentru rezolvarea dificultăților practice care au condus la acțiunea principală în fața instanței naționale.

Concluzie

77. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Commissione Tributaria Provinciale di Roma după cum urmează:

„1) Articolele 12 CE, 14 CE, 43 CE și 46 CE nu sunt aplicabile situației care a determinat decizia de trimitere.

2) Articolul 10 din Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri trebuie interpretat în sensul că se opune unor dispoziții naționale cum ar fi articolul 3 alineatele 26 și 31 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995, care introduc o taxă specială pentru depozitarea deșeurilor în depozite de deșeuri și stabilesc termenul în care taxa trebuie încasată de la operatorul depozitului de deșeuri, atunci când sistemul de taxare din care fac parte nu impune totuși celor care depozitează deșeurile să ramburseze taxa operatorului depozitului de deșeuri într-un termen rezonabil sau nu prevede vreun mecanism eficace în vederea unei asemenea rambursări.

3) Sancțiunea pecuniară aplicată unui operator al unui depozit de deșeuri pentru întârzierea efectuării plății unei asemenea taxe nu poate fi recuperată de la cel care a depozitat deșeurile în temeiul articolului 10 din Directiva 1999/31 decât dacă operatorul depozitului de deșeuri poate demonstra că sancțiunea pecuniară este un cost pe care îl suportă în mod necesar pentru motivul nerambursării în timp util a taxei de către cel care a depozitat deșeurile. Aparține instanței de trimitere să verifice dacă aceasta este situația în acțiunea principală.

4) Rambursarea unei asemenea taxe face parte din remunerația pentru o tranzacție comercială între o întreprindere și o autoritate publică astfel cum este definită la articolul 2 din Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale și, în consecință, intră în domeniul de aplicare al directivei menționate, astfel cum este acesta definit de articolul 1. Așadar, în conformitate cu articolul 3 din directivă, statele membre au obligația de a asigura că pot fi percepute dobânzi în cazul rambursării cu întârziere a unei asemenea taxe, precum și orice cheltuieli suportate în mod necesar pentru finanțarea plății sale în avans în scopul de a evita suportarea unei sancțiuni pecuniare."