Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

24. maj 2012*

»Miljø — deponering af affald — direktiv 1999/31/EF — særlig afgift for deponering af fast affald — afgiftspligt for operatøren af et deponeringsanlæg — driftsomkostninger ved et deponeringsanlæg — direktiv 2000/35/EF — morarenter — den nationale dommers forpligtelser«

I sag C-97/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Commissione tributaria provinciale di Palermo (Italien) ved afgørelse af 14. oktober 2010, indgået til Domstolen den 28. februar 2011, i sagen:

Amia SpA, under likvidation

mod

Provincia Regionale di Palermo,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone

— Europa-Kommissionen ved A. Marghelis og A. Aresu, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmålet, om den forelæggende ret, i lyset af dommen af 25. februar 2010, Pontina Ambiente (sag C-172/08, Sml. I, s. 1175), skal undlade at anvende nationale bestemmelser, som den vurderer strider mod artikel 10 i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EUT L 284, s. 1) (herefter »direktiv 1999/31«), samt mod artikel 1-3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF af 29. juni 2000 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner (EFT L 200, s. 35).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag, der føres af Amia SpA, under likvidation (herefter »Amia«), mod Provincia Regionale di Palermo (den regionale provins Palermo) vedrørende en afgørelse om en særlig afgift for deponering af fast affald.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Artikel 10 i direktiv 1999/31 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at alle omkostninger ved etablering og drift af et deponeringsanlæg, herunder så vidt muligt omkostningerne i forbindelse med sikkerhedsstillelse eller tilsvarende som omhandlet i artikel 8, litra a), nr. iv), og de anslåede omkostninger ved deponeringsanlæggets nedlukning samt efterbehandling i en periode på mindst 30 år, er dækket af den betaling, operatøren forlanger for deponering af en hvilken som helst type affald på anlægget. Med forbehold af kravene i Rådets direktiv 90/313/EF af 17. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger [EFT L 158, s. 56], sørger medlemsstaterne for, at indsamling og benyttelse af eventuelle nødvendige oplysninger om omkostningerne sker på en gennemsigtig måde.«

4 Artikel 1 i direktiv 2000/35 bestemmer, at dette direktiv finder anvendelse på alle betalinger, der foretages som vederlag for handelstransaktioner.

5 Det følger af artikel 2, nr. 1), i direktiv 2000/35, at ved »handelstransaktioner« forstås forretningsmæssige transaktioner mellem virksomheder eller mellem virksomheder og offentlige myndigheder, som indebærer levering af varer eller tjenester mod vederlag.

6 Artikel 3 i direktiv 2000/35 med overskriften »Morarenter i tilfælde af forsinket betaling« bestemmer bl.a., at medlemsstaterne sikrer, at der betales morarenter i tilfælde af forsinket betaling, og at den kreditor, som har opfyldt sine aftalemæssige og lovbestemte forpligtelser, og som ikke har modtaget det skyldige beløb rettidigt, er berettiget til morarenter, medmindre skyldneren ikke er ansvarlig for forsinkelsen.

Nationale bestemmelser

7 Lov nr. 549 af 28. december 1995 om foranstaltninger til rationalisering af de offentlige finanser (almindeligt supplement til GURI nr. 302 af 29.12.1995, herefter »lov nr. 549/95«) indfører en særlig afgift for deponering af fast affald med henblik på at fremme en begrænsning af affaldsproduktionen samt genindvinding af råstoffer og energi fra affald.

8 Det følger af artikel 3, stk. 25, i lov nr. 549/95, at den afgiftsudløsende begivenhed består i, at der deponeres fast affald.

9 Det følger af artikel 3, stk. 26, i lov nr. 549/95, at den nævnte afgift pålægges den, som driver anlægget for endelig deponering, som har pligt til at vælte selv samme afgift over på den kommune, der foretager deponeringen.

10 Artikel 3, stk. 27, i lov nr. 549/95 bestemmer, at den nævnte afgift skal betales til regionerne.

11 Artikel 3, stk. 30, i lov nr. 549/95 bestemmer, at operatøren af et deponeringsanlæg skal betale afgiften til den region, på hvis område anlægget er beliggende. Denne betaling skal foretages i løbet af den måned, som følger efter udløbet af det kvartal, hvori deponeringen er foretaget.

12 Artikel 3, stk. 31, i lov nr. 549/95 bestemmer, at økonomiske sanktioner pålægges operatøren af et deponeringsanlæg i tilfælde af manglende registrering eller ved urigtig registrering af deponeringer, ved manglende erklæring eller ved urigtig erklæring og ved manglende betaling eller ved forsinket betaling af afgiften.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 Amia, for nærværende under lividation, driver et deponeringsanlæg beliggende i Palermo, lokaliteten Bellolampo, hvor selskabet regelmæssigt foretager bortskaffelse af affald leveret af kommunerne.

14 I henhold til lov nr. 549/95 og den regionale gennemførelseslov er Amia forpligtet til hvert kvartal at betale Provincia Regionale di Palermo den særlige afgift for deponering af fast affald og skal vælte denne afgift over på kommunerne, som bringer deres affald til deponeringsanlægget.

15 Amia havde kun foretaget delvis betaling af afgiften for første og andet kvartal 2007 og havde ikke betalt afgiften for tredje og fjerde kvartal samme år. Denne situation førte til, at de kompetente myndigheder i Provincia Regionale di Palermo meddelte selskabet et betalingspåkrav, med henblik på at inddrive den ikke-betalte afgift med et beløb på 3 574 205,19 EUR, med tillæg af renter, samt en bøde svarende til 30% af afgiften.

16 Den 22. marts 2010 anlagde Amia sag ved Commissione tributaria di Palermo til prøvelse af dette betalingspåkrav.

17 Ifølge forelæggelsesafgørelsen er den forsinkede betaling af afgiften i det foreliggende tilfælde tæt knyttet til den forsinkelse, hvormed de kommuner, som indgav affald til deponering, godtgjorde operatøren af deponeringsanlægget den pågældende afgift. Ifølge den forelæggende ret indfører lov nr. 549/95 en afgift for affaldsdeponering og fastsætter fristerne for dens betaling gennem operatøren af deponeringsanlægget uden dog at foreskrive godtgørelse af afgiften til denne operatør gennem den myndighed, som foretager deponeringen, inden for en rimelig frist, og uden at foreskrive en effektiv procedure for at opnå denne godtgørelse. Den forelæggende ret tilføjer, at lov nr. 549/95 ikke foreskriver nogen mulighed for, at operatøren af et deponeringsanlæg kan gøre regres gældende over for den, som indgiver affald, på grund af den administrative sanktion, der pålægges ved forsinket betaling af nævnte afgift.

18 Det er under disse omstændigheder, at Commissione tributaria di Palermo har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan man i lyset af dommen i sag C-172/08, [Pontina Ambiente], undlade at anvende bestemmelserne i artikel 3, stk. 26 og 31, i lov nr. 549 […], da de strider mod artikel 10 i direktiv 1999/31, og undlade at anvende disse samme bestemmelser, da de strider mod artikel 1-3 i direktiv 2000/35?«

Om det præjudicielle spørgsmål

19 Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om man under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, og i lyset af Pontina Ambiente-dommen kan undlade at anvende nationale bestemmelser som de omhandlede, når de i nævnte dom anhanførte betingelser for, at disse nationale bestemmelser kan anses for forenelige med artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35, ikke er opfyldt.

Om formaliteten

20 Den italienske regering bestrider, at det præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Dels er det ikke relevant for løsningen af tvisten i hovedsagen, i det omfang den forelæggende ret ikke har kompetence til at påkende et sådant søgsmål om regres udøvet af operatøren af et deponeringsanlæg over for de kommuner, som har indleveret deponeringsaffald. Den påpeger, at i henhold til italiensk lovgivning er det forvaltningsdomstolene, som har kompetence til at påkende et sådant søgsmål. Dels blev det præjudicielle spørgsmål stillet, uden at det forudgående var blevet undersøgt, om betingelserne i Pontina Ambiente-dommen var opfyldt i hovedsagen, og navnlig om der i italiensk ret allerede eksisterede egnede retlige instrumenter.

21 Det skal imidlertid bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, som indeholder en tilstrækkelig redegørelse for de faktiske omstændigheder i sagen samt den gældende nationale lovgivning, at spørgsmålet fra den forelæggende ret, hvis nødvendighed det tilkommer denne at vurdere, klart står i forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen.

22 Følgelig kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, da de eventuelle spørgsmål om den forelæggende rets kompetence til at påkende et regressøgsmål mod en kommune og tilstedeværelsen i italiensk ret af retlige instrumenter, der opfylder betingelserne i Pontina Ambiente-dommen, som den italienske regering har rejst, er uden betydning for denne anmodnings antagelse til realitetsbehandling.

Om realiteten

23 I Pontina Ambiente-dommen fastslog Domstolen, at artikel 10 i direktiv 1999/31 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger operatøren af et deponeringsanlæg en afgift, som kommunen, der har deponeret affaldet, skal godtgøre operatøren, og som pålægger operatøren bøder i tilfælde af forsinket betaling af denne afgift, dog på den betingelse, at denne lovgivning ledsages af foranstaltninger, der skal sikre, at godtgørelsen af afgiften reelt finder sted og inden for en kort frist, og at alle de omkostninger, der er forbundet med inddrivningen – og navnlig omkostninger som følge af forsinket betaling af de beløb, som kommunen i denne forbindelse skal betale operatøren, herunder eventuelle bøder, som operatøren er blevet pålagt som følge af denne forsinkelse – væltes over på den pris, som kommunen skal betale operatøren. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt.

24 Domstolen fastslog desuden i samme dom, at artikel 1-3 i direktiv 2000/35 skal fortolkes således, at de beløb, som en kommune, der har deponeret affald, skylder operatøren af et deponeringsanlæg, såsom de skyldige beløb til godtgørelse af en afgift, henhører under dette direktivs anvendelsesområde, og at medlemsstaterne således i henhold til direktivets artikel 3 skal sikre, at denne kommune betaler operatøren morarenter af disse beløb i tilfælde af forsinket betaling.

25 Ifølge den forelæggende ret synes bestemmelserne i lov nr. 549/95 efter deres ordlyd og konkrete anvendelse at være uforenelige med artikel 10 i direktiv 1999/31 samt med artikel 1-3 i direktiv 2000/35.

26 Den italienske regering gør gældende, at de italienske retsforskrifter indeholder retlige instrumenter, der gør det muligt inden for en rimelig frist at opnå godtgørelse fra kommunerne af samtlige udgifter afholdt af operatøren af et deponeringsanlæg. Den anfører bl.a., at sidstnævnte kan anlægge et regressøgsmål ved forvaltningsdomstolen, som har enekompetence til at påkende det.

27 Det bemærkes for det første, at spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse, for så vidt som den er i strid med EU-retten, ikke skal anvendes, kun opstår, såfremt det ikke er muligt at fortolke denne bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten (dom af 24.1.2012, sag C-282/10, Dominguez, , præmis 23).

28 Det fremgår af fast retspraksis, at det påhviler de nationale retter ved anvendelsen af nationale retsforskrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes, og for dermed at handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF. Denne forpligtelse til overensstemmende fortolkning af national ret er nemlig uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet traktaten giver de nationale retter mulighed for inden for rammerne af deres kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem (Dominquez-dommen, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

29 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver bl.a., at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af det pågældende direktiv og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet (jf. Dominguez-dommen, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

30 Følgelig påhviler det den nationale ret, inden den undlader at anvende nationale bestemmelser i en sag som i hovedsagen, at undersøge, idet den ikke alene tager de nævnte bestemmelser i betragtning, men også den nationale ret i sin helhed, og idet den anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, om den ikke kan nå frem til en fortolkning af national ret, der er forenelig med det pågældende direktivs ordlyd og formål.

31 Det følger heraf, at i det foreliggende tilfælde påhviler det først den forelæggende ret, inden den undlader at anvende de relevante bestemmelser i lov nr. 549/95, at efterprøve, idet den tager den nationale ret i sin helhed i betragtning, både materielt og processuelt, om den under ingen omstændigheder kan nå frem til en fortolkning af dens nationale ret, der er overensstemmende med formålet med direktiv 1999/31 og 2000/35.

32 Hvis en sådan fortolkning ikke er mulig, skal det undersøges, om artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35 har umiddelbar virkning, og om Amia i givet fald kan påberåbe sig den mod Provincia Regionale di Palermo.

33 I denne henseende følger det af Domstolens faste praksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale retter kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (Dominguez-dommen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

34 I det foreliggende tilfælde opfylder artikel 10 i direktiv 1999/31 disse kriterier, eftersom den i utvetydige vendinger pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat og ikke knytter nogen betingelse til anvendelsen af den deri indeholdte regel. Faktisk kræver denne bestemmelse, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, som sikrer, at den opkrævede betaling for affaldsbortskaffelse ved deponering dækker alle udgifter til etablering og drift af et deponeringsanlæg (Pontina Ambiente-dommen, præmis 35).

35 Selv om artikel 10 i direktiv 1999/31 ikke pålægger medlemsstaterne at anvende en præcis metode til finansiering af omkostningerne ved deponeringsanlæg, påvirker denne omstændighed imidlertid ikke den præcise og ubetingede forpligtelse, som denne artikel foreskriver.

36 Hvad angår artikel 1-3 i direktiv 2000/35 skal det bemærkes, at dette direktivs artikel 3 bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at der betales morarenter i tilfælde af forsinket betaling, og at den kreditor, som har opfyldt sine aftalemæssige og lovbestemte forpligtelser, og som ikke har modtaget det skyldige beløb rettidigt, er berettiget til morarenter, medmindre skyldneren ikke er ansvarlig for forsinkelsen.

37 Denne forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne, er ubetinget og tilstrækkelig præcis til at have umiddelbar virkning. Da de beløb, som en kommune, der har deponeret affald, skylder operatøren af et deponeringsanlæg, såsom de skyldige beløb til godtgørelse af en afgift, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2000/35, følger det heraf, at denne operatør kan kræve betaling af renter i tilfælde af en forsinket betaling af nævnte beløb, som kan tilskrives denne kommune (jf. i denne retning Pontina Ambiente-dommen, præmis 48).

38 Da artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35 opfylder de nødvendige betingelser for at have direkte virkning, forpligter disse bestemmelser alle myndigheder i medlemsstaterne, dvs. ikke alene de nationale domstole, men også alle administrative organer, herunder decentrale myndigheder, og disse myndigheder er forpligtede til at anvende dem (jf. i denne retning dom af 22.6.1989, sag 103/88, Constanzo, Sml. s. 1839, præmis 30-33, og af 14.10.2010, sag C-243/09, Fuß, Sml. I, s. 9849, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

39 Således hører en myndighed som Provincia Regionale di Palermo til de enheder, over for hvilke der kan støttes ret på bestemmelserne i et direktiv, der kan have umiddelbar virkning.

40 Det følger heraf, at i hovedsagen kan artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35 påberåbes af Amia ved den forelæggende ret mod Provincia Regionale di Palermo.

41 Det tilkommer derfor den forelæggende ret, hvis en overensstemmende fortolkning af national ret ikke er mulig, i hovedsagen at undlade at anvende alle nationale bestemmelser, der strider mod artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35.

42 Følgelig skal det forelagte spørgsmål besvares med, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen:

— påhviler det først den forelæggende ret, inden den undlader at anvende de relevante bestemmelser i lov nr. 549/95, at efterprøve, idet den tager den nationale ret i sin helhed i betragtning, både materielt og processuelt, om den under ingen omstændigheder kan nå frem til en fortolkning af national ret, der gør det muligt at løse tvisten i hovedsagen på en måde, der er overensstemmende med ordlyden af og formålet med direktiv 1999/31 og 2000/35.

— Hvis en sådan fortolkning ikke er mulig, tilkommer det den forelæggende ret i tvisten i hovedsagen at undlade at anvende alle nationale bestemmelser, der strider mod artikel 10 i direktiv 1999/31 og direktiv 1-3 i direktiv 2000/35.

Sagens omkostninger

43 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen:

1) **påhviler det først den forelæggende ret, inden den undlader at anvende de relevante bestemmelser i lov nr. 549/95 af 28. december 1995 om foranstaltninger til rationalisering af de offentlige finanser, at efterprøve, idet den tager den nationale ret i sin helhed i betragtning, både materielt og processuelt, om den under ingen omstændigheder kan nå frem til en fortolkning af national ret, der gør det muligt at løse tvisten i hovedsagen på en måde, der er overensstemmende med ordlyden af og formålet med Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF af 29. juni 2000 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner**.

2) **Hvis en sådan fortolkning ikke er mulig, tilkommer det den forelæggende ret i tvisten i hovedsagen at undlade at anvende alle nationale bestemmelser, der strider mod artikel 10 i direktiv 1999/31 og artikel 1-3 i direktiv 2000/35**.

Underskrifter