



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 30 mars 2017¹

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Avfall — Direktiv 2008/98/EG — Täckning av kostnaden för avfallshantering — Principen om att förorenaren ska betala — Begreppet avfallsinnehavare — Begärt pris för avfallshantering — Särskild avgift för att finansiera kapitalinvesteringar”

I mål C-335/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Općinski sud u Velikoj Gorici (Stadsdomstolen i Velika Gorica, Kroatien) genom beslut av den 3 juni 2016, som inkom till domstolen den 15 juni 2016, i målet

VG Čistoća d.o.o.

mot

Đuro Vladika,

Ljubica Vladika,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna J.-C. Bonichot (referent) och S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- VG Čistoća d.o.o., genom Ž. Galeković, direktor,
- Kroatiens regering, genom T. Galli, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Sanfrutos Cano och M. Mataija, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

¹ — * Rättegångsspråk: kroatiska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principen om att förorenaren ska betala och av artikel 14.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan VG Čistoča d.o.o., kommunalt företag för avfallshantering, å ena sidan, samt Đuro Vladika och Ljubica Vladika, konsumenter av en avfallshanteringstjänst, å andra sidan. Målet rör betalningen av fakturor för insamling och hantering av kommunalt avfall för perioden oktober 2013–september 2014.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 1 i direktiv 2008/98 anges följande:

”I Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall [(EUT L 114, 2006, s. 9)] fastställs det rättsliga ramverket för hantering av avfall i gemenskapen. Där definieras centrala begrepp som avfall, återvinning och bortskaffande och dessutom fastställs grundläggande krav för hantering av avfall, i synnerhet skyldigheten för en verksamhetsutövare som hanterar avfall att inneha ett tillstånd eller vara registrerad och skyldigheten för medlemsstaterna att utarbeta avfallsplaner. Det fastställer även en rad viktiga principer, såsom skyldigheten att hantera avfall på ett sådant sätt att det inte har en negativ inverkan på miljön och människors hälsa, uppmuntran att tillämpa avfallshierarkin och principen att förorenaren ska betala, dvs. ett krav att innehavaren eller tidigare innehavare av avfall eller tillverkarna av den produkt från vilken avfallet härrör ska bära kostnaderna för att det omhändertas.”

- 4 I skäl 8 i direktiv 2008/98 anges följande:

”Det är därför nödvändigt att se över direktiv [2006/12] för att klargöra centrala begrepp såsom definitionerna av avfall, återvinning och bortskaffande, skärpa de åtgärder som måste vidtas för att förebygga avfall, införa ett tillvägagångssätt som tar hänsyn till produkters och materials hela livscykel och inte enbart till avfallsfasen samt att koncentrera insatserna på att minska miljöpåverkan vid generering och hantering av avfall, så att avfallets ekonomiska värde ökas. Vidare bör återvinning av avfall och användning av återvunnet material uppmuntras för att bevara naturresurser. För tydlighetens skull och för att texten ska bli mer lättläst bör direktiv [2006/12] upphävas och ersättas av ett nytt direktiv.”

- 5 I skälen 25 och 26 i direktiv 2008/98 anges följande:

”(25) Kostnaderna bör fördelas på ett sådant sätt att de speglar de verkliga miljökostnaderna för generering och hantering av detta avfall.

(26) Principen om att förorenaren ska betala är vägledande på europeisk och internationell nivå. Producenten och innehavaren av avfallet bör hantera detta på ett sätt som garanterar en hög skydds nivå för miljön och människors hälsa.”

6 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

5. *avfallsproducent*: var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning,

6. *avfallsinnehavare*: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som är i besittning av avfallet,

...

9. *avfallshantering*: insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av platser för bortskaffande av avfall, inklusive åtgärder som handlaren eller mäklaren vidtar,

10. *insamling*: uppsamling av avfall, inbegripet försortering och inledande lagring av avfall för vidare transport till en avfallshanteringsanläggning,

11. *separat insamling*: insamling då ett avfallsflöde hålls åtskilt efter avfallets typ och natur i syfte att underlätta en särskild behandling,

...

14. *behandling*: återvinnings- eller bortskaffningsförfaranden, inklusive beredning före återvinning eller bortskaffande,

...

17. *materialåtervinning*: varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; det omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial,

...”

7 Artikel 11.1 i direktiv 2008/98 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja återanvändning av produkter och förberedelse för återanvändning, framför allt genom att främja inrättande av och stöd till nätverk för återanvändning och reparation samt användning av ekonomiska styrmedel, upphandlingskriterier, kvantitativa mål eller andra åtgärder.

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av hög kvalitet och ska i detta syfte införa separat insamling av avfall om det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart och lämpligt med tanke på uppfyllandet av de kvalitetsstandarder som är nödvändiga för de relevanta materialåtervinningssektorerna.

...”

8 I artikel 14 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Kostnaderna för avfallshanteringen ska i enlighet med principen om att förorenaren ska betala belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna.

2. Medlemsstaterna får besluta att kostnaderna för avfallshanteringen helt eller delvis ska belasta den som tillverkat den produkt från vilken avfallet kom och att distributörerna av sådana produkter får dela på dessa kostnader.”

9 I artikel 15.1 i direktiv 2008/98 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att varje ursprunglig avfallsproducent eller annan innehavare av avfall själv utför behandlingen av avfall eller överlåter behandlingen till en handlare eller verksamhetsutövare som behandlar avfall eller ombesörjer detta genom en privat eller offentlig avfallsinsamlare i enlighet med artiklarna 4 och 13.”

Kroatisk rätt

10 I artikel 20.1 i Zakon o komunalnom gospodarstvu (lag om förvaltning av kommunala tjänster), i den lydelse som var tillämplig vid tiden för händelserna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Priset för kommunala tjänster gör det möjligt att finansiera följande kommunala verksamhet:

...

4. renhållning vad gäller insamling och hämtning av kommunalt avfall,

5. deponering av kommunalt avfall

...”

11 I artikel 4 i lagen Zakon o održivom gospodarenju otpadom (lagen om hållbar avfallshantering) föreskrivs följande:

”(1) I denna lag avses med

...

10. *insamling av avfall*: vanlig och brådskande insamling av avfall, samt insamling av avfall i en återvinningsanläggning.

...

39. *avfallsinnehavare*: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som är i besittning av avfallet.

...

48. *avfallsproducent*: var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets sammansättning eller art.

...”

12 I artikel 6.1 i denna lag anges att hanteringen av avfall grundas på iakttagandet av principerna nationell rätt, unionens regelverk och internationell rätt om miljöskydd och särskilt på principen om att förorenaren ska betala, enligt vilken "avfallsproducenten, tidigare avfallsinnehavaren eller avfallsinnehavaren bär kostnaderna för åtgärder för avfallshantering och är ekonomiskt ansvarig för att genomföra åtgärder för att reparera skada som de har gett eller skulle kunna ge upphov till".

13 I artikel 6.2 i nämnda lag anges följande:

"Kostnaderna för avfallshantering ska bäras av tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör eller av avfallsproducenten."

14 I artikel 28 i samma lag stadgas följande:

"(1) Den kommunala myndigheten är skyldig att inom kommunen säkerställa

...

2. den separata insamlingen av papper, metall, glas, plast, begagnade textilprodukter och skrymmande kommunalt avfall.

..."

15 I artikel 30 i lagen om hållbar avfallshantering, med rubriken "Tjänst för insamling av kommunalt avfall i blandad form och biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall", föreskrivs följande:

"(1) Den offentliga tjänsten för insamling av kommunalt avfall i blandad form och biologiskt nedbrytbart avfall omfattar insamling av avfallet från olika kunder med hjälp av behållare i det område där tjänsten tillhandahålls, samt transport av avfallet till den som är behörig att hantera detsamma.

...

(6) Den som nyttjar tjänsten i punkt 4 i denna artikel är skyldig att

...

3. bära kostnaderna för den kommunala avfallshanteringen i förhållande till mängden avfall som överlämnas till tjänsteleverantören."

16 I artikel 33 i samma lag föreskrivs följande:

"(1) Tjänsteleverantören ska beräkna priset för den offentliga tjänst som avses i artikel 30.1 i denna lag på ett sätt som säkerställer tillämpningen av principen att förorenaren betalar, en ekonomiskt livskraftig exploatering, och säkerheten, lagenligheten och kvaliteten av den tjänst som tillhandahålls i enlighet med bestämmelserna i denna lag ...

(2) Tjänsteleverantören ska fakturera kunden den offentliga tjänst som avses i artikel 30.1 i denna lag i förhållande till mängden avfall som överlämnas under faktureringsperioden, i det att kriteriet om mängd grundas på överlämnad avfallsmassa eller på avfallsbehållarnas volym och det antal gånger som behållarna töms, i enlighet med det beslut som avses i artikel 30.7 i denna lag.

...

(4) Tjänsteleverantören ska inkludera följande kostnader i priset för den offentliga tjänst som avses i artikel 30.1 i denna lag: kostnaden för anskaffning och underhåll av utrustning för avfallsinsamling, kostnaden för avfallstransport, kostnaden för avfallshantering och de andra kostnader som föreskrivs i förordningen som anges i artikel 29.10 i denna lag.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 17 I tvisten i det nationella målet har VG Čistoća krävt Đuro och Ljubica Vladika på betalning för fakturor avseende hantering av hushållsavfall för perioden oktober 2013–september 2014. Beloppet uppgick enligt fakturorna till 78,61 kroatiska kuna (HRK) (ungefär 10,54 euro) per månad.
- 18 Đuro och Ljubica Vladika har bestritt betalning av den del av fakturorna som avser särskild insamling, återvinning och deponering av avfall som olovligen dumpats i naturen samt den särskilda avgift som syftar till att finansiera VG Čistoćas kapitalinvesteringar för återvinning. De har däremot inte bestritt betalning av den del av fakturorna som hänför sig till hämtningen och deponeringen av avfall som faktiskt har producerats och hämtats.
- 19 VG Čistoća väckte talan vid Općinski sud u Velikoj Gorici (Stadsdomstolen i Velika Gorica, Kroatien) och yrkade att Đuro och Ljubica Vladika skulle förpliktas att betala de förfallna beloppen.
- 20 Den hänskjutande domstolen har preciserat att Đuro och Ljubica Vladika endast hade en behållare på 120 liter och att VG Čistoća, vid faktureringen av sina tjänster för avfallshantering, gjorde en månatlig avräkning för hämtningen av avfallet i förhållande till storleken på de behållare som användes. Företaget fakturerade alltså utifrån volymen av de tömda behållarna och inte utifrån den faktiska vikten på Đuro och Ljubica Vladikas avfall.
- 21 Den hänskjutande domstolen bedömde att käranden i det nationella målet, för att säkerställa att likhetsprincipen iakttas, borde inrätta en insamlingsanordning som gör det möjligt att bara fakturera avfall som faktiskt har producerats av kunderna. Den bedömde vidare att kunderna borde tillhandahållas särskilda behållare för uppsamlingen av avfall som samlas in särskilt (papper, plats, blandat avfall). Den hänskjutande domstolen tillade att kunderna inte borde vara skyldiga att betala för deponering av avfall genom återvinning. Den önskar således få klarhet i huruvida kunderna är skyldiga att betala alla posterna i fakturorna för kommunal avfallshantering.
- 22 Mot denna bakgrund beslutade Općinski sud u Velikoj Gorici (Stadsdomstolen i Velika Gorica, Kroatien) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Hur ska avgiften för insamling och hämtning av hushållsavfall beräknas enligt unionsrätten? Ska unionsmedborgarna betala fakturor avseende insamling och hämtning av kommunalt avfall på grundval av volymen av de soptunnor eller containrar som har tömts eller på grundval av mängden av de sopor som har hämtats, och ingår annat i avgiften?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 23 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 14 och 15.1 i direktiv 2008/98 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den i det nationella målet, enligt vilken de som nyttjar tjänsten för avfallshantering dels betalar ett pris beräknat på den tillhandahållna behållarens volym och inte på det faktiskt hämtade avfallets vikt, dels betalar en tilläggsavgift som syftar till att finansiera investeringar som är nödvändiga för hanteringen av insamlat avfall.

- 24 Enligt artikel 14 i direktiv 2008/98 ska kostnaderna för avfallshanteringen i enlighet med principen om att förorenaren ska betala belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna. Denna ekonomiska skyldighet åvilar innehavarna, eftersom de har medverkat i avfallsgenereringen (se, analogt, dom av den 24 juni 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, och dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 45).
- 25 Vad beträffar finansieringen av kostnaden för hantering och bortskaffande av kommunalt avfall är medlemsstaterna – i den mån det är fråga om en tjänst som tillhandahålls kollektivt till samtliga ”innehavare” – enligt artikel 15 i direktiv 2008/98 skyldiga att förvissa sig om att i princip alla de som använder sig av denna tjänst, i deras egenskap av ”innehavare” i den mening som avses i artikel 3 i detta direktiv, gemensamt står för den totala kostnaden för bortskaffandet av avfallet (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 46).
- 26 På unionsrättens nuvarande stadium finns det inte några bestämmelser som antagits med stöd av artikel 192 FEUF, genom vilka medlemsstaterna förpliktas att använda sig av en exakt metod för finansieringen av kostnaden för bortskaffande av kommunalt avfall. Den berörda medlemsstaten kan således fritt välja om denna finansiering ska säkerställas genom en skatt, en avgift eller på något annat sätt. Mot denna bakgrund kan användningen av ett faktureringsunderlag som bygger på volymen av de behållare som tillhandahålls kunderna, bland annat utifrån fastighetens yta och användning, göra det möjligt att beräkna kostnaden för bortskaffning av avfallet och fördela den mellan de olika innehavarna, eftersom denna parameter direkt kan påverka storleken på kostnaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkterna 48 och 50).
- 27 En sådan nationell lagstiftning som den i det nationella målet som föreskriver en avgift för finansiering av hantering och bortskaffande av kommunalt avfall som beräknas på grundval av en uppskattning av mängden av det avfall som produceras, och inte på grundval av vikten på det avfall som faktiskt producerats och överlåtits till insamling, kan därmed inte anses stå i strid med artiklarna 14 och 15.1 i direktiv 2008/98 på unionsrättens nuvarande stadium (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 51).
- 28 Detsamma gäller för införandet av en tilläggsavgift som syftar till att finansiera investeringar som är nödvändiga för hanteringen av avfall, inklusive dess återvinning.
- 29 I enlighet med artikel 15.1 i direktiv 2008/98 ska medlemsstaterna nämligen vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallsproducenterna bidrar tillsammans till investeringar som är nödvändiga för att uppnå målen i artiklarna 11.1–14 och i artikel 15.1 i direktiv 2008/98, eftersom de har medverkat i avfallsgenereringen (se, analogt, dom av den 24 juni 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, och dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 46).
- 30 Även om behöriga nationella myndigheter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på unionsrättens nuvarande stadium vad gäller prisberäkningen, såsom den i det nationella målet aktuella kostnaden för avfallshantering och tilläggsavgiften, ankommer det inte desto mindre på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet kontrollera om inte det begärda priset och tilläggsavgiften medför att vissa ”innehavare” påförs uppenbart oproportionerliga kostnader i förhållande till mängden avfall eller till det slags avfall som de kan producera (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, punkterna 55 och 56).

- 31 Hänsyn ska bland annat tas till kriterier rörande typen av fastighet som kunden besitter, fastighetens yta och användning, "innehavarens" kapacitet att producera avfall, de tillhandahållna behållarnas volym liksom hur ofta uppsamling sker, eftersom dessa parametrar direkt kan påverka storleken på kostnaden för hanteringen och bortskaffandet av avfall.
- 32 Mot bakgrund av det ovan angivna ska den hänskjutna frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 14 och 15.1 i direktiv 2008/98 ska tolkas på så sätt att de på unionsrättens nuvarande stadium inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som den i det nationella målet, enligt vilken priset för att finansiera en tjänst för hanteringen och bortskaffandet av kommunalt avfall beräknas på grundval av en uppskattning av mängden avfall som kunden producerar och inte på grundval av den mängd avfall som kunden faktiskt producerat och överlåtit till insamling, och enligt vilken kunden, i sin egenskap av avfallsinnehavare, ska betala en tilläggsavgift för att finansiera kapitalinvesteringar som är nödvändiga för hanteringen av avfall, inklusive dess återvinning. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, kontrollera om inte detta medför att vissa "innehavare" påförs uppenbart oproportionerliga kostnader i förhållande till mängden avfall eller till det slags avfall som de kan producera. Vid denna kontroll kan den nationella domstolen bland annat beakta kriterier rörande typen av fastighet som kunden besitter, fastighetens yta och användning, "innehavarens" kapacitet att producera avfall, de tillhandahållna behållarnas volym liksom hur ofta uppsamling sker, eftersom dessa parametrar direkt kan påverka storleken på kostnaden för hanteringen av avfall.

Rättegångskostnader

- 33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artiklarna 14 och 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv ska tolkas på så sätt att de på unionsrättens nuvarande stadium inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som den i det nationella målet, enligt vilken priset för att finansiera en tjänst för hanteringen och bortskaffandet av kommunalt avfall beräknas på grundval av en uppskattning av mängden avfall som kunden producerar och inte på grundval av den mängd avfall som kunden faktiskt producerat och överlåtit till insamling, och enligt vilken kunden, i sin egenskap av avfallsinnehavare, ska betala en tilläggsavgift för att finansiera kapitalinvesteringar som är nödvändiga för hanteringen av avfall, inklusive dess återvinning. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, kontrollera om inte detta medför att vissa "innehavare" påförs uppenbart oproportionerliga kostnader i förhållande till mängden avfall eller till det slags avfall som de kan producera. Vid denna kontroll kan den nationella domstolen bland annat beakta kriterier rörande typen av fastighet som kunden besitter, fastighetens yta och användning, "innehavarens" kapacitet att producera avfall, de tillhandahållna behållarnas volym liksom hur ofta uppsamling sker, eftersom dessa parametrar direkt kan påverka storleken på kostnaden för hanteringen av avfall.

Underskrifter