



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 18. decembra 2014 *

„Predhodno odločanje — Direktiva 2008/98/ES — Člen 15 — Ravnanje z odpadki — Možnost povzročitelja odpadkov, da jih sam obdela — Nacionalni zakon o prenosu, ki je bil sprejet, ni pa še začel veljati — Iztek roka za prenos — Neposredni učinek“

V zadevi C-551/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Commissione tributaria provinciale di Cagliari (Italija) z odločbo z dne 17. maja 2013, ki je prispela na Sodišče 25. oktobra 2013, v postopku

Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA

proti

Comune di Quartu S. Elena,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi A. Borg Barthet, v funkciji predsednika šestega senata, E. Levits in F. Biltgen (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. oktobra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA A. Fantozzi, R. Altieri in G. Mameli, odvetniki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Colelli, avvocato dello Stato,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo E. Sanfrutos Cano, L. Cappelletti in D. Loma-Osorio Lerena, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: italijanščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA (v nadaljevanju: SETAR), lastnico turističnega hotelskega kompleksa v krajih S'Oru in Mari (Italija), in Comune di Quartu S. Elena, ker je ta družba zavrnila plačilo občinske dajatve za odstranjevanje trdnih mestnih odpadkov (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, v nadaljevanju: TARSU).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 25, 28 in 41 Direktive 2008/98 je navedeno:

„(25) Primerno je, da se stroški razporedijo tako, da odražajo dejanske stroške, ki bremenijo okolje zaradi nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi.

[...]

(28) Ta direktiva bi morala pomagati EU, da se približa ‚družbi recikliranja‘, ki se poskuša izogibati nastajanju odpadkov in uporabljati odpadke kot vir. K ukrepom za zagotavljanje ločevanja pri viru, zbiranja in recikliranja prednostnih tokov odpadkov poziva zlasti šesti okoljski akcijski program Skupnosti. V skladu s tem ciljem in kot sredstvo za poenostavitev ali izboljšanje možnosti za predelavo bi bilo treba odpadke, preden se dajo v postopke predelave, ki skupaj zagotavljajo najboljši izid za okolje, zbirati ločeno, če je to tehnično in okoljsko izvedljivo in ne povzroča prevelikih stroškov. Države članice bi morale spodbujati ločevanje nevarnih sestavin iz tokov odpadkov, če je to potrebno za okolju prijazno ravnanje z njimi.

[...]

(41) Za uresničitev evropske družbe recikliranja z visoko stopnjo učinkovitosti virov bi bilo treba opredeliti cilje glede priprave za ponovno uporabo in recikliranje odpadkov. Države članice imajo različne pristope glede zbiranja odpadkov iz gospodinjstev ter odpadkov podobne narave in sestave. Zato je primerno, da se pri teh ciljeh upoštevajo različni sistemi zbiranja v različnih državah članicah. Tokovi odpadkov drugega izvora, ki so podobni odpadkom iz gospodinjstev, zajemajo odpadke, navedene pod klasifikacijsko številko 20 v seznamu, oblikovanem z Odločbo [...] 2000/532/ES [Komisije z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 151)].“

4 Člen 1 Direktive 2008/98 določa:

„Ta direktiva določa ukrepe za varstvo okolja in zdravja ljudi, in sicer s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter z zmanjševanjem celotnega vpliva uporabe virov in izboljšanjem učinkovitosti takšne uporabe.“

5 Člen 4 te direktive določa:

„1. Kot prednostni vrstni red zakonodaje in politike preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi se uporablja naslednja hierarhija ravnanja z odpadki:

- (a) preprečevanje nastajanja;
- (b) priprava za ponovno uporabo;
- (c) recikliranje;
- (d) druga predelava, npr. energetska predelava, in
- (e) odstranjevanje.

2. Države članice pri uporabi hierarhije ravnanja z odpadki iz odstavka 1 sprejmejo ukrepe za spodbujanje možnosti, ki skupaj zagotavljajo najboljši izid za okolje. To lahko zahteva odstopanje od hierarhije za določene tokove odpadkov, kjer je to upravičeno z življenjskim krogom, ob upoštevanju celostnih vplivov nastajanja takšnih odpadkov in ravnanja z njimi.

[...]“

6 Člen 13 navedene direktive določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju ter zlasti:

- (a) ne predstavlja tveganja za vodo, zrak, tla, rastline ali živali;
- (b) je brez škodljivih vplivov zaradi hrupa ali vonjav, in
- (c) ne vpliva škodljivo na krajino ali kraje posebnega pomena.“

7 Člen 14 Direktive 2008/98 določa:

„1. V skladu z načelom, da plača povzročitelj obremenitve, stroške ravnanja z odpadki krije izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov.

2. Države članice lahko določijo, da stroške ravnanja z odpadki delno ali v celoti krije proizvajalec proizvoda, od katerega odpadki izvirajo, in da si lahko distributerji takšnega proizvoda te stroške delijo.“

8 V skladu s členom 15 te direktive:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da v skladu s členoma 4 in 13 vsak izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdelava odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.

2. Kadar se odpadki prepeljejo od izvirnega povzročitelja ali imetnika odpadkov k eni od fizičnih ali pravnih oseb iz odstavka 1 za namene predhodne obdelave, se odgovornost za izvedbo celotne predelave ali odstranjevanja na splošno ne opusti.

Brez poseganja v Uredbo (ES) št. 1013/2006 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L 190, str. 1)] lahko države članice določijo pogoje za odgovornost ter v katerih primerih izvirni povzročitelj ohrani odgovornost povzročitelja in imetnika za celotno obdelovalno verigo ali v katerih primerih se odgovornost lahko deli ali prenese med udeležence v obdelovalni verigi.

3. Države članice lahko v skladu s členom 8 določijo, da je za ureditev ravnanja z odpadki delno ali v celoti odgovoren proizvajalec proizvoda, od katerega odpadki izvirajo, in da so lahko delno odgovorni tudi distributerji takšnega proizvoda.

[...]“

Italijansko pravo

- 9 Člen 188(2) zakonske uredbe št. 152 o okoljskih pravilih (decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale) z dne 3. aprila 2006 (Redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 152/2006) določa:

„Povzročitelj ali imetnik posebnih odpadkov izvaja svoje obveznosti po naslednjem prednostnem seznamu:

- (a) samoodstranjevanje odpadkov;
- (b) prepustitev odpadkov tretjim pooblaščenim subjektom v skladu z veljavnimi predpisi;
- (c) prepustitev odpadkov subjektom, ki opravljajo javno službo zbiranja mestnih odpadkov, s katerimi je bila v ta namen sklenjena ustrezna pogodba;
- (d) uporaba železniškega prevoza za prevoz nevarnih odpadkov za razdalje, daljše od tristo petdeset kilometrov, in količino, ki presega petindvajset ton;
- (e) izvoz odpadkov v skladu z načini, določenimi v členu 194.“

- 10 Za zagotovitev prenosa Direktive 2008/98 je bil člen 188(1) zakonske uredbe št. 152/2006 s členom 16(1) zakonske uredbe št. 205 za izvedbo Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (decreto legislativo n. 205 – Disposizioni di attuazione delle direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) z dne 3. decembra 2010 (Redni dodatek h GURI št. 288 z dne 10. decembra 2010, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 205/2010) spremenjen tako:

„Izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdela odpadke ali jih izroči posredniku, trgovcu ali ustanovi ali podjetju, ki obdeluje odpadke, ali pa jih izroči zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov v skladu s členoma 177 in 179. Brez poseganja v določbe naslednjih odstavkov tega člena izvirni povzročitelj ali drug imetnik še naprej odgovarja za celotno obdelovalno verigo, s tem da se, če izvirni povzročitelj odpadkov ali imetnik prepelje odpadke k enemu od prejemnikov iz tega odstavka za namene predhodne obdelave, ta odgovornost na splošno ne opusti.“

11 S členom 16(1) zakonske uredbe št. 205/2010 sta bila poleg tega za členom 188 zakonske uredbe št. 152/2006 dodana člena 188a in 188b, naslovljena, prvi, „Nadzor sledljivosti odpadkov“, in drugi, „Nadzorni sistem sledljivosti odpadkov (Sistri)“.

12 Člen 188a zakonske uredbe št. 152/2006 določa:

„1. Pri izvajanju določb iz člena 177(4) se sledljivost odpadkov zagotovi od njihovega nastanka do njihovega kraja namembnosti.

2. Ravnanje z odpadki se mora v ta namen izvajati:

- a) ob spoštovanju obveznosti, uvedenih s sistemom nadzora sledljivosti odpadkov (Sistri) iz člena 14a uredbe-zakona št. 78 z dne 1. julija 2009, ki je bil s spremembami potrjen v zakon z zakonom št. 102 z dne 3. avgusta 2009, in iz uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja z dne 17. decembra 2009 [(Redni dodatek h GURI št. 9 z dne 13. januarja 2010, str. 1)], ali
- b) ob spoštovanju obveznosti v zvezi z vodenjem registrov nakladanja in razkladanja ter identifikacijskim obrazcem iz členov 190 in 193.

[...]“

13 Člen 16(2) zakonske uredbe št. 205/2010 določa, da „določbe tega člena začnejo veljati dan po izteku roka iz člena 12(2) uredbe [ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja] z dne 17. decembra 2009“.

14 V skladu s členom 12(2) uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja z dne 17. decembra 2009 „morajo za zagotovitev spoštovanja zakonskih obveznosti in zagotovitev pravičnega delovanja SISTRI subjekti, navedeni v teh členih, vendarle spoštovati določbe iz členov 190 in 193 zakonske uredbe [št. 152/2006] en mesec po uvedbi sistema Sistri, kakor je navedeno v členih 1 in 2.“

15 Člen 1(1) in (4) uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja z dne 17. decembra 2009 določa:

„1. Sistem nadzora sledljivosti odpadkov, v nadaljevanju tudi sistem Sistri, ki ga upravlja poveljstvo karabinjerjev za varstvo okolja (Comando carabinieri per la Tutela dell’Ambiente), bo operativen:

- (a) od stoosemdesetega dne po začetku veljavnosti te uredbe za izvirne povzročitelje nevarnih odpadkov – vključno s tistimi iz člena 212(8) zakonske uredbe [št. 152°/2006] – z več kot petdeset zaposlenimi, za podjetja in ustanove, ki so izvirni povzročitelji nenevarnih odpadkov iz člena 184(3)(c), (d) in (g) iste zakonske uredbe [št. 152°/2006] z več kot petdeset zaposlenimi, za trgovce in posrednike, za konzorcije, ki so bili ustanovljeni za predelavo in recikliranje posebnih vrst odpadkov, ki organizirajo ravnanje s takimi odpadki za člane konzorcija, ter za podjetja iz člena 212(5) zakonske uredbe [št. 152°/2006], ki zbirajo in prevažajo posebne odpadke, za podjetja in ustanove, ki predelujejo in odstranjujejo odpadke, in za subjekte iz člena 5(10) te uredbe;
- (b) od dvestodesetega dne po začetku veljavnosti te uredbe za podjetja in ustanove, ki so izvirni povzročitelji nevarnih odpadkov – vključno s tistimi iz člena 212(8) zakonske uredbe [št. 152/2006] – ki imajo do petdeset zaposlenih, in za izvirne povzročitelje nenevarnih odpadkov iz člena 184(3)(c), (d) in (g) te zakonske uredbe [št. 152°/2006], ki imajo med petdeset in enajst zaposlenih.

[...]

4. Podjetja in ustanove, ki so izvirni povzročitelji nenevarnih odpadkov iz člena 184(3)(c), (d) in (g) zakonske uredbe [št. 152/2006], ki nimajo več kot deset zaposlenih, podjetja, ki zbirajo in prevažajo lastne nenevarne odpadke iz člena 212(8) zakonske uredbe [št. 152/2006], kmetje iz člena 2135

civilnega zakonika, ki proizvajajo nenevarne odpadke, in podjetja ter ustanove, ki so izvirni povzročitelji nenevarnih odpadkov iz dejavnosti, ki niso tiste iz člena 184(3)(c), (d) in (g) zakonske uredbe [št. 152°/2006], lahko prostovoljno pristopijo k sistemu Sistri od datuma iz odstavka 1(b).“

- 16 Rok za uvedbo sistema Sistri iz uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja z dne 17. decembra 2009 je bil nato določen na 30. junij 2012 z uredbo-zakonom št. 138 z dne 13. avgusta 2011 (GURI št. 188 z dne 13. avgusta 2011, str. 1), ki je bila s spremembami potrjena v zakon z zakonom št. 148 z dne 14. septembra 2011 (GURI št. 216 z dne 16. septembra 2011, str. 1), kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 216 z dne 29. decembra 2011 (GURI št. 302 z dne 29. decembra 2011, str. 8), ki je bila s spremembami potrjena v zakon z zakonom št. 14 z dne 24. februarja 2012 (Redni dodatek h GURI št. 48 z dne 27. februarja 2012).
- 17 S členom 52(1) in (2) uredbe-zakona št. 83 o nujnih ukrepih za rast države (decreto-legge n. 83 – Misure urgenti per la crescita del Paese) z dne 22. junija 2012 (Redni dodatek h GURI št. 147 z dne 26. junija 2012), ki je bila s spremembami potrjena v zakon z zakonom št. 134 z dne 7. avgusta 2012 (Redni dodatek h GURI št. 187 z dne 11. avgusta 2012), je bil začasno odložen rok za uvedbo sistema Sistri do 30. junija 2013 ter je bilo določeno, da se ta nov rok določi z uredbo ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja.
- 18 S členom 1 uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja o rokih za progresivno uvedbo sistema Sistri (decreto – Termini di riavvio progressivo del Sistri) z dne 20. marca 2013 (GURI št. 92 z dne 19. aprila 2013, str. 16) je bil rok za uvedbo sistema Sistri za izvirne povzročitelje nevarnih odpadkov, ki imajo več kot petdeset zaposlenih, ter za ustanove in podjetja, ki upravljajo s posebnimi nevarnimi odpadki, (odstavek 1) določen na 1. oktobra 2013, za druge ustanove ali podjetja, ki se morajo vpisati v sistem Sistri (odstavek 2), na 3. marca 2014, pri čemer lahko slednji prostovoljno pristopijo k sistemu Sistri od 1. oktobra 2013 (odstavek 3).
- 19 Nazadnje, člen 11(3a) uredbe-zakona št. 101 o nujnih določbah za uresničitev ciljev racionalizacije javne uprave (decreto-legge n. 101 – Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni) z dne 31. avgusta 2013 (GURI št. 204 z dne 31. avgusta 2013, str. 1), ki je bila s spremembami potrjena v zakon z zakonom št. 125 z dne 30. oktobra 2013 (GURI št. 255 z dne 30. oktobra 2013, str. 1), določa:

„V desetih mesecih po 1. oktobru 2013 se določbe in obveznosti iz členov 188, 189, 190 in 193 zakonske uredbe [št. 152/2006] še naprej uporabljajo v skladu z besedilom, ki je veljalo pred spremembami, ki so bile uvedene z zakonsko uredbo [št. 205/2010], ter z njimi povezanimi sankcijami. [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 20 Družba SETAR je 30. novembra 2010 Comune di Quartu S. Elena obvestila, da po 1. januarju 2011 ne bo več plačala TARSU za opravljanje komunalne službe odstranjevanja odpadkov, ker bo po tem datumu za odstranjevanje odpadkov, ki jih proizvede njen hotelski kompleks, angažirala specializirano podjetje v skladu s členom 188 zakonske uredbe št. 152/2006 in s členom 15 Direktive 2008/98.
- 21 Comune di Quartu S. Elena je s sklepom z dne 7. decembra 2010 družbo SETAR obvestila, da je ta še naprej dolžna plačevati TARSU za leto 2011, ker je bila po njenem mnenju okoliščina, da je ta družba sama poskrbela za odstranjevanje odpadkov, v zvezi s tem nepomembna.
- 22 Družba SETAR je iz previdnosti pri Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna vložila tožbo za razglasitev ničnosti sklepa, s katerim je Comune di Quartu S. Elena potrdila tarife TARSU za leto 2011. To sodišče je zahtevi družbe SETAR ugodilo.

- 23 Med postopkom pred Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna je družba SETAR prejela odločbo o odmeri davka v znesku 171.216 EUR, ki je predmet spora v postopku v glavni stvari in ki je temeljila na tarifah TARSU za leto 2011.
- 24 Comune di Quartu S. Elena je 20. novembra 2012 družbi SETAR priznala delno znižanje davka v skladu z ugotovitvami iz sodbe Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna in z novo odločbo o odmeri davka zahtevani znesek znižala za 74.193 EUR.
- 25 Družba SETAR je za meritorno odločanje o zadevi pri Commissione tributaria provinciale di Cagliari vložila tožbo za ugotovitev ničnosti odločb o odmeri davka, ki ju je izdala Comune di Quartu S. Elena. V utemeljitev svoje tožbe je trdila, da sta ti odločbi o odmeri davka med drugim v nasprotju s členom 15 Direktive 2008/98 ter načelom „onesnaževalec plača“, priznanim s pravom Unije, in da bi morala biti na podlagi te določbe in tega načela oproščena plačila TARSU, saj je odpadke, ki jih je proizvedla, neposredno odstranila.
- 26 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da Commissione tributaria provinciale di Cagliari meni, da je bil člen 15 Direktive 2008/98 prenesen v nacionalno pravo, kljub temu da ukrep prenosa še ni začel veljati. To sodišče pa se, prvič, sprašuje, ali se lahko šteje, da je ta člen 15 vsebinsko nepogojen in dovolj jasen, da ga je mogoče neposredno uporabiti za spor o glavni stvari. Drugič, sprašuje se, ali se z ureditvijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ustrezno izvajajo določbe člena 15 Direktive 2008/98, ki dopušča, da lahko tudi zasebnik – z uporabo ustreznih instrumentov in glede na njegovo strokovno usposobljenost – neposredno poskrbi za odstranitev odpadkov, na podlagi česar je oproščen plačila s tem povezanih stroškov, z izjemo stroška za „socialno upravljanje“, ki ga bo sorazmerno še vedno moral plačati zaradi obstoja splošne službe.
- 27 V teh okoliščinah je Commissione tributaria provinciale di Cagliari prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je v nasprotju s pravom Skupnosti ureditev iz člena 188 zakonske uredbe št. 152/2006 in uredbe ministra za okolje in varstvo ozemlja in morja z dne 17. [decembra] 2009, v skladu s katero se začetek veljavnosti zakonodaje, s katero je bila prenesena Direktiva [2008/98], odloži do izdaje ministrske uredbe, s katero bi bili določeni tehnični načini in rok začetka veljavnosti navedene izvedbene zakonodaje?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

- 28 Italijanska vlada meni, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten. Po eni strani naj bi se namreč to vprašanje nanašalo na razlago določb nacionalnega prava, in ne na razlago določb prava Unije. Po drugi strani naj navedeno vprašanje ne bi bilo v nobenem primeru v ničemer povezano s predmetom spora o glavni stvari, ker je treba tega razrešiti izključno na podlagi upoštevne nacionalnega prava oziroma na podlagi upoštevne ureditve prava Unije, če se ta neposredno uporablja. Nasprotno pa naj bi bilo to, ali je treba v obravnavanem primeru ugotoviti, da je bila Direktiva 2008/98 prenesena prepozno ali da ni bila prenesena, nepomembno za rešitev spora pred predložitvenim sodiščem.
- 29 Čeprav Komisija ne uveljavlja nedopustnosti vprašanja za predhodno odločanje, predlaga, naj se ta preoblikuje tako, kot da se z njim v bistvu želi izvedeti, prvič, ali Direktiva 2008/98, in natančneje njen člen 15, dopušča, da lahko zasebnik sam neposredno poskrbi za odstranitev odpadkov in je tako oproščen plačila s tem povezane občinske dajatve, in drugič, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni

zakonodaji, s katero je prenesen člen 15(1) Direktive 2008/98, katerega začetek veljavnosti je odložen do sprejetja novega nacionalnega predpisa, ki bo določil tehnične podrobnosti in datum začetka njegove veljavnosti.

- 30 Najprej je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z vprašanjem Sodišču predlaga, naj odloči o skladnosti nekaterih nacionalnih določb s pravom Unije.
- 31 V tem pogledu je treba spomniti, da Sodišču v skladu z njegovo ustaljeno sodno prakso v okviru postopka, začetega na podlagi člena 267 PDEU, ni treba odločati o skladnosti predpisov nacionalnega prava s pravom Unije ter razlagati nacionalnih zakonov in drugih predpisov (glej v tem smislu zlasti sodbo *Vueling Airlines*, C-487/12, EU:C:2014:2232, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 32 Sodišče pa je pristojno, da predložitvenemu sodišču posreduje vse ustrezne elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo, da presodi tako skladnost za namene sodbe v zadevi, o kateri odloča (glej zlasti sodbo *Lombardini in Mantovani*, C-285/99 in C-286/99, EU:C:2001:640, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 33 Dodati je treba, da v obravnavanem primeru iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da želi predložitveno sodišče med drugim izvedeti, ali člen 15(1) Direktive 2008/98, če je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, posameznikom podeljuje pravice, na katere se lahko sklicujejo neposredno pred nacionalnimi sodišči. Ni torej mogoče utemeljeno trditi, da spor v ničemer ni povezan s pravom Unije.
- 34 V teh okoliščinah je treba ugovore, ki jih je italijanska vlada navedla glede dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, zavrniti.

Vsebinska presoja

- 35 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti:
- prvič, ali je treba pravo Unije in Direktivo 2008/98 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, s katero je prenesena določba te direktive, katere začetek veljavnosti pa je pogojen s sprejetjem poznejšega nacionalnega akta, s katerim bodo določeni tehnične podrobnosti in datum začetka veljavnosti, čeprav je rok za prenos navedene direktive že potekel, in
 - drugič, ali je treba člen 15(1) Direktive 2008/98 v povezavi s členoma 4 in 13 te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ne določa možnosti za proizvajalca odpadkov ali imetnika odpadkov, da sam poskrbi za odstranitev teh odpadkov in je tako oproščen plačila občinske dajatve za odstranjevanje odpadkov.
- 36 Za odgovor na prvi del tako preoblikovanega vprašanja je treba spomniti, da je obveznost države članice, da sprejme vse ukrepe, potrebne za doseg cilja, ki ga določa direktiva, pravno zavezujoča obveznost, ki jo nalagata člen 288, tretji odstavek, PDEU in sama Direktiva 2008/98. Ta obveznost, da se sprejmejo vsi splošni in posebni ukrepi, velja za vse organe držav članic, vključno s sodnimi organi v mejah njihovih pristojnosti (glej zlasti sodbo *Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, točka 65).
- 37 Prav tako iz sodne prakse izhaja, da morajo države članice, čeprav pri prenosu direktive ohranijo široko prosto presojo glede izbire ukrepov, vseeno zagotoviti polni učinek te direktive in upoštevati v njej določene roke, zato da se bo ta enotno izvajala v celotni Uniji (glej v tem smislu sodbo *Komisija/Italija*, 10/76, EU:C:1976:125, točka 12).

- 38 V obravnavanem primeru je iz člena 40(1) Direktive 2008/98 razvidno, da morajo države članice sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 12. decembra 2010.
- 39 Dodati je treba, da ta direktiva ne vsebuje niti določbe o izjemi v zvezi z začetkom veljavnosti ukrepov, namenjenih zagotovitvi prenosa njenega člena 15(1) v nacionalno pravo, niti splošnejše izjeme, ki bi državam članicam dopuščala, da začetek veljavnosti ukrepov za prenos, ki so bili sprejeti pred tem datumom, utemeljeno odložijo na datum po 12. decembru 2010.
- 40 Iz tega sledi, da je treba na prvi del zastavljenega vprašanja odgovoriti, da je treba pravo Unije in Direktivo 2008/98 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, s katero je prenesena določba te direktive, katere začetek veljavnosti pa je pogojen s sprejetjem poznejšega nacionalnega akta, če do navedenega začetka veljavnosti pride po izteku roka za prenos, ki je določen z navedeno direktivo.
- 41 Drugič, glede vprašanja, ali je s členom 15(1) Direktive 2008/98 državam članicam naložena obveznost zagotovitve možnosti, da vsak izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam poskrbi za odstranitev teh odpadkov in je tako oproščen plačila občinske dajatve za odstranjevanje odpadkov, je treba ugotoviti, da je iz samega besedila te določbe jasno razvidno, da ta določba državam članicam ne nalaga obveznosti zagotovitve take možnosti.
- 42 V skladu s členom 15(1) Direktive 2008/98 namreč države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da v skladu s členoma 4 in 13 te direktive vsak izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdela odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.
- 43 Ta člen 15(1) torej državam članicam omogoča, da izberejo med več možnostmi in sklicevanja na člena 4 in 13 Direktive 2008/98 v nasprotju s tem, kar trdi družba SETAR, ni mogoče razlagati tako, da bi to zmanjšalo polje proste presoje, ki je tako priznано državam članicam, tako da bi bile te zavezane izvirnim povzročiteljem ali imetnikom odpadkov dovoliti, da sami obdelajo te odpadke in so tako oproščeni obveznosti prispevka k financiranju sistema ravnanja z odpadki, ki so ga uvedle javne službe.
- 44 Na podlagi člena 4(1) Direktive 2008/98, ki določa hierarhijo ravnanja z odpadki v zakonodaji in politiki preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi, ni mogoče sklepati, da bi bilo treba dati prednost sistemu, ki proizvajalcem odpadkov omogoča, da sami poskrbijo za njihovo odstranitev. Nasprotno, odstranjevanje odpadkov je navedeno šele na zadnjem mestu te hierarhije.
- 45 Razlaga, v skladu s katero člen 15(1) Direktive 2008/98 državam članicam priznava široko polje proste presoje in jim ne nalaga, da morajo izvirnim povzročiteljem ali imetnikom odpadkov dovoliti, da sami poskrbijo za odstranitev teh odpadkov, je poleg tega edina razlaga, na podlagi katere se lahko veljavno upošteva okoliščina, navedena v uvodni izjavi 41 Direktive 2008/98, da imajo države članice različne pristope glede zbiranja odpadkov, in dejstvo, da se njihovi sistemi zbiranja odpadkov bistveno razlikujejo.
- 46 Ta razlaga je tudi podprta s členom 14 Direktive 2008/98, ki se nanaša na delitev stroškov ravnanja z odpadki. Ta člen, ki je v bistvu enak členu 15 Direktive 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9), ki ga je prvonavedeni člen nadomestil, državam članicam nalaga obveznost določitve, da stroške v zvezi s sistemom ravnanja z odpadki v celoti nosijo proizvajalci in imetniki odpadkov (glej v tem smislu sodbo Futura Immobiliare in drugi, C-254/08, EU:C:2009:479, točka 46). Toda razlaga, ki jo predlaga družba SETAR, bi tej določbi odvzela polni učinek, saj bi se proizvajalci ali imetniki odpadkov tako izognili financiranju sistema ravnanja z odpadki, ki so ga dolžne vzpostaviti države članice.

- 47 V zvezi s tem je treba spomniti, da ker v pravu Unije ni nobenega predpisa, ki bi državam članicam v zvezi s financiranjem stroškov ravnanja z odpadki nalagal natančno določeno metodo, se lahko to financiranje v skladu z izbiro zadevne države članice zagotavlja z dajatvijo, pristojbino ali kako drugače in da ni mogoče šteti, da je nacionalna ureditev, ki za financiranje upravljanja takšnega sistema določa, na primer, dajatev, izračunano na podlagi ocenjene ustvarjene količine odpadkov, in ne na podlagi količine dejansko proizvedenih in za odvoz predanih odpadkov, v nasprotju z Direktivo 2008/98 (glej v tem smislu glede Direktive 2006/12 sodbo Futura Immobiliare in drugi, EU:C:2009:479, točke od 52 do 54).
- 48 Toda, čeprav je res, da imajo pristojni nacionalni organi široko diskrecijsko pravico pri določanju podrobnih pravil za izračun dajatve, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, pa ostaja dejstvo, da tako določena dajatev ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseg želenega cilja (glej v tem smislu sodbo Futura Immobiliare in drugi, EU:C:2009:479, točka 55).
- 49 V obravnavanem primeru mora torej predložitveno sodišče na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin, ki so mu predložene, preveriti, ali TARSU ne vodi k temu, da se izvirnemu povzročitelju ali imetniku odpadkov, kot je družba SETAR, ki sam zagotavlja odstranitev teh odpadkov, naložijo stroški, ki so očitno nesorazmerni glede na količine ali naravo ustvarjenih odpadkov ali odpadkov, vnesenih v sistem ravnanja z odpadki.
- 50 Zato je treba na drugi del zastavljenega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2008/98 v povezavi s členoma 4 in 13 te direktive razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ne določa možnosti za izvirnega povzročitelja ali imetnika odpadkov, da sam poskrbi za odstranitev teh odpadkov in je tako oproščen plačila občinske dajatve za odstranjevanje odpadkov, če je ta ureditev v skladu z zahtevami načela sorazmernosti.
- 51 Ob upoštevanju vseh predhodnih ugotovitev je na postavljeno vprašanje treba odgovoriti:
- prvič, pravo Unije in Direktivo 2008/98 je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, s katero je prenesena določba te direktive, katere začetek veljavnosti pa je pogojen s sprejetjem poznejšega nacionalnega akta, če do tega začetka veljavnosti pride po izteku roka za prenos, ki je določen z navedeno direktivo, in
 - drugič, člen 15(1) Direktive 2008/98 v povezavi s členoma 4 in 13 te direktive je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ne določa možnosti za proizvajalca odpadkov ali imetnika odpadkov, da sam poskrbi za odstranitev svojih odpadkov in je tako oproščen plačila občinske dajatve za odstranjevanje odpadkov, če je ta ureditev v skladu z zahtevami načela sorazmernosti.

Stroški

- 52 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Pravo Unije in Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v zadevi v postopku v glavni stvari, s katero je prenesena določba te direktive, katere začetek veljavnosti pa je pogojen s sprejetjem poznejšega nacionalnega akta, če do tega začetka veljavnosti pride po izteku roka za prenos, ki je določen z navedeno direktivo.

Člen 15(1) Direktive 2008/98 v povezavi s členoma 4 in 13 te direktive je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ne določa možnosti za proizvajalca odpadkov ali imetnika odpadkov, da sam poskrbi za odstranitev svojih odpadkov in je tako oproščen plačila občinske dajatve za odstranjevanje odpadkov, če je ta ureditev v skladu z zahtevami načela sorazmernosti.

Podpisi