



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

24 mei 2012*

„Milieu — Storten van afvalstoffen — Richtlijn 1999/31/EG — Bijzondere heffing voor storten van vaste afvalstoffen — Toepassing van deze heffing op stortplaatsexploitant — Werkingskosten van stortplaats — Richtlijn 2000/35/EG — Verdragingsrente — Verplichtingen van nationale rechter”

In zaak C-97/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Commissione tributaria provinciale di Palermo (Italië) bij beslissing van 14 oktober 2010, ingekomen bij het Hof op 28 februari 2011, in de procedure

Amia SpA, in liquidatie,

tegen

Provincia Regionale di Palermo,

wijst
HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Varone, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Marghelis en A. Aresu als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of de verwijzende rechter gelet op het arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, Jurispr. blz. I-1175) de nationale bepalingen buiten toepassing moet laten die hij in strijd acht met artikel 10 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1; hierna: „richtlijn 1999/31”), en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB L 200, blz. 35).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Amia SpA, in liquidatie (hierna: „Amia”), en de Provincia Regionale di Palermo over een aanslag voor een bijzondere heffing over het storten van vaste afvalstoffen.

Rechtskader

Unierecht

- 3 Artikel 10 van richtlijn 1999/31 bepaalt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat alle kosten voor de inrichting en exploitatie van een stortplaats, voor zover mogelijk met inbegrip van de in artikel 8, sub a-iv, bedoelde kosten voor het stellen van de financiële zekerheid of het equivalent daarvan, alsmede de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van ten minste 30 jaar worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats. Onverminderd de vereisten van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie [(PB L 158, blz. 56)], dragen de lidstaten zorg voor transparantie bij het verzamelen en het gebruik van de nodige kosteninformatie.”

- 4 Artikel 1 van richtlijn 2000/35 bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op alle betalingen tot vergoeding van handelstransacties.
- 5 Volgens artikel 2, punt 1, van richtlijn 2000/35 wordt verstaan onder „handelstransactie” elke transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties die leidt tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding.
- 6 Artikel 3 van richtlijn 2000/35 („Interest in geval van betalingsachterstand”) bepaalt met name dat de lidstaten ervoor zorgen dat interest verschuldigd is bij betalingsachterstand en kan worden opgeëist door de schuldeiser die zijn contractuele en wettelijke verplichtingen heeft vervuld en het verschuldigde bedrag niet op tijd heeft ontvangen, tenzij de schuldenaar niet voor de vertraging verantwoordelijk is.

Italiaanse regeling

- 7 Wet nr. 549 van 28 december 1995 houdende rationaliseringsmaatregelen voor de openbare financiën (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 1995, hierna: „wet nr. 549/95”) voert een bijzondere heffing in over het storten van vaste afvalstoffen in een stortplaats, teneinde de productie van afvalstoffen te verminderen en grondstoffen en energie terug te winnen.
- 8 Krachtens artikel 3, lid 25, van wet nr. 549/95 vormt het storten van vaste afvalstoffen de belastbare handeling.

- 9 Uit artikel 3, lid 26, van wet nr. 549/95 volgt dat de exploitant van de onderneming die de definitieve opslag verricht de heffingsplichtige is en de verplichting heeft om deze heffing te verhalen op de overheid die afvalstoffen stort.
- 10 Artikel 3, lid 27, van wet nr. 549/95 bepaalt dat die heffing verschuldigd is aan de regio's.
- 11 Artikel 3, lid 30, van wet nr. 549/95 schrijft voor dat de exploitant van een stortplaats de heffing moet betalen aan de regio waar de stortplaats ligt. Hij moet dit doen binnen de maand na het verstrijken van het kwartaal waarin de opslag is verricht.
- 12 Volgens artikel 3, lid 31, van wet nr. 549/95 worden financiële sancties opgelegd aan de exploitant van een stortplaats wanneer de opslag niet of onjuist is geregistreerd, wanneer er geen of een onjuiste aangifte is en wanneer de heffing niet of te laat is betaald.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 13 Amia exploiteert een stortplaats te Palermo, in de lokaliteit Bellolampo, waar zij afval verwijderd dat op gezette tijden door de lokale overheden wordt afgeleverd.
- 14 Krachtens wet nr. 549/95 en de regionale uitvoeringswet moet Amia de bijzondere heffing over het storten van vaste afvalstoffen per kwartaal aan de Provincia Regionale di Palermo betalen en moet zij deze heffing doorberekenen aan de lokale overheden die hun afval kwamen storten.
- 15 Amia heeft de heffing voor het eerste en het tweede kwartaal van 2007 slechts gedeeltelijk en de heffing voor het derde en het vierde kwartaal van dat jaar helemaal niet betaald. Daarom hebben de bevoegde instanties van de Provincia Regionale di Palermo haar een aanslag gestuurd ter invordering van de niet-betaalde heffing ten bedrage van 3 574 205,19 EUR, vermeerderd met interesten, en van een geldboete van 30 % van die heffing.
- 16 Op 22 maart 2010 is Amia bij de Commissione tributaria provinciale di Palermo opgekomen tegen die aanslag.
- 17 Volgens de verwijzingsbeslissing houdt de te late betaling van de heffing in het hoofdgeding nauw verband met de vertraging waarmee de afvalstoffen afleverende overheden de exploitant hun aandeel in de doorberekende heffing vergoeden. De verwijzende rechter merkt op dat wet nr. 549/95 een heffing invoert over het storten van afvalstoffen en de termijnen vaststelt waarbinnen die van de exploitant van een stortplaats wordt geïnd, maar niet bepaalt dat de overheid die het afval aflevert de heffing binnen een redelijke termijn aan de exploitant moet vergoeden en evenmin in een doeltreffende procedure voorziet om die vergoeding te verkrijgen. Voorts voorziet wet nr. 549/95 niet in de mogelijkheid voor de exploitant van een stortplaats om de administratieve boete die wordt opgelegd wanneer deze heffing te laat wordt betaald, te verhalen op degene die het afval aflevert.
- 18 Daarop heeft de Commissione tributaria di Palermo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten, gelet op het arrest [Pontina Ambiente, reeds aangehaald], de bepalingen van artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549 [...] buiten toepassing worden gelaten wegens strijd met artikel 10 van richtlijn 1999/31 en wegens strijd met de artikelen 1 [tot en met] 3 van richtlijn 2000/35?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 19 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in omstandigheden als die van het hoofdgeding en gelet op het arrest Pontina Ambiente nationale bepalingen als die in het hoofdgeding buiten toepassing moeten worden gelaten wanneer niet is voldaan aan de in dat arrest vermelde voorwaarden voor de verenigbaarheid van deze nationale bepalingen met artikel 10 van richtlijn 1999/31 en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35.

Ontvankelijkheid

- 20 De Italiaanse regering betwist de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag. Zij is van mening dat de vraag irrelevant is voor de uitkomst van het hoofdgeding, aangezien de verwijzende rechter niet bevoegd is om uitspraak te doen over de regresvordering van de stortplaatsexploitant tegen de overheden die het afval hebben gestort. Volgens die regering zijn het overeenkomstig de Italiaanse wetgeving de bestuursrechters die uitspraak kunnen doen over een dergelijke vordering. Bovendien is voorafgaand aan de prejudiciële vraag niet onderzocht of in het hoofdgeding effectief voldaan was aan de voorwaarden van het arrest Pontina Ambiente en in het bijzonder of het Italiaanse recht reeds algemeen voorzag in geschikte juridische instrumenten.
- 21 Uit de verwijzingsbeslissing, die de feiten van het geding en het toepasselijke nationale recht voldoende uiteenzet, blijkt echter dat de vraag van de verwijzende rechter, die de noodzakelijkheid ervan beoordeelt, kennelijk in verband staat met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 22 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dan ook ontvankelijk, aangezien de eventuele door de Italiaanse regering ter sprake gebrachte vragen over de bevoegdheid van de verwijzende rechter om uitspraak te doen over een regresvordering tegen een lokale overheid en over het bestaan in het Italiaanse recht van juridische instrumenten die voldoen aan de voorwaarden van het arrest Pontina Ambiente irrelevant zijn voor de ontvankelijkheid van dat verzoek. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dan ook ontvankelijk.

Ten gronde

- 23 In het arrest Pontina Ambiente heeft het Hof verklaard dat artikel 10 van richtlijn 1999/31 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij de stortplaatsexploitant een heffing wordt opgelegd die hem moet worden vergoed door de lokale overheid die afvalstoffen heeft gestort, en die in geldboetes voorziet in geval van te late betaling van deze heffing, mits deze regeling gepaard gaat met maatregelen om te verzekeren dat deze heffing daadwerkelijk en binnen korte termijn wordt vergoed en alle kosten voor de invordering, in het bijzonder de kosten die voortvloeien uit de te late betaling van de uit dien hoofde door deze lokale overheid aan de exploitant verschuldigde bedragen, daaronder begrepen de geldboetes die hem wegens de betalingsachterstand eventueel zijn opgelegd, worden doorberekend in de prijs die deze overheid aan de exploitant moet betalen. Het Hof heeft gepreciseerd dat het aan de nationale rechter staat om na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan.
- 24 In dat arrest heeft het Hof bovendien verklaard dat de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 aldus moeten worden uitgelegd dat de bedragen die een lokale overheid die afvalstoffen heeft gestort verschuldigd is aan de stortplaatsexploitant, zoals die welke verschuldigd zijn ter vergoeding van een heffing, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, zodat de lidstaten overeenkomstig artikel 3 hiervan ervoor moeten zorgen dat deze exploitant interest kan eisen wanneer de lokale overheid deze bedragen te laat betaalt.
- 25 Volgens de verwijzende rechter zijn de bepalingen van wet nr. 549/95 door de opbouw en de concrete toepassing ervan in strijd met artikel 10 van richtlijn 1999/31 en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35.

- 26 De Italiaanse regering betoogt dat de Italiaanse wetgeving de juridische instrumenten bevat waarmee binnen een redelijke termijn kan worden verkregen dat de lokale overheden die van een stortplaats gebruik hebben gemaakt, de exploitant alle door hem gemaakte kosten vergoeden. In het bijzonder beschikt de exploitant over een regresvordering voor de bestuursrechter, die exclusief bevoegd is om daarover uitspraak te doen.
- 27 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat de vraag of een nationale bepaling die indruist tegen het Unierecht buiten toepassing moet worden gelaten, zich slechts voordoet indien geen met het Unierecht strokende uitlegging van die bepaling mogelijk is (arrest van 24 januari 2012, *Dominguez*, C-282/10, punt 23).
- 28 Het is vaste rechtspraak dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen. Deze verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht is namelijk inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige geschillen (arrest *Dominguez*, reeds aangehaald, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Het beginsel van richtlijnconforme uitlegging vereist bovendien dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, gelet op het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie arrest *Dominguez*, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Alvorens nationale bepalingen in een zaak als die in het hoofdgeding buiten toepassing te laten, moet de nationale rechter bijgevolg nagaan of het, gelet op die bepalingen maar ook op het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, onmogelijk is zijn nationale recht uit te leggen op een wijze die in overeenstemming is met de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn.
- 31 Daaruit volgt dat het in casu aan de verwijzende rechter staat om eerst, alvorens hij de relevante bepalingen van wet nr. 549/95 buiten toepassing laat, na te gaan of het, gelet op het gehele interne materiële recht en procesrecht, volstrekt onmogelijk is zijn nationale recht uit te leggen op een wijze die in overeenstemming is met de bewoordingen en het doel van de richtlijnen 1999/31 en 2000/35.
- 32 Voor het geval een dergelijke uitlegging niet mogelijk mocht zijn, moet worden onderzocht of artikel 10 van richtlijn 1999/31 en de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 rechtstreekse werking hebben en, in voorkomend geval, of Amia er zich op kan beroepen tegen de Provincia Regionale di Palermo.
- 33 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegen de Staat, wanneer deze heeft nagelaten de richtlijn tijdig in nationaal recht uit te voeren dan wel deze onjuist heeft uitgevoerd (arrest *Dominguez*, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Artikel 10 van richtlijn 1999/31 voldoet aan deze criteria, aangezien het de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatverplichting oplegt waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel. Deze bepaling vereist namelijk dat de lidstaten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de aangerekende prijs voor verwijdering van afvalstoffen door storten van afvalstoffen alle met de inrichting en de exploitatie van een stortplaats gemoeide kosten dekt (arrest *Pontina Ambiente*, punt 35).

- 35 Artikel 10 van richtlijn 1999/31 legt de lidstaten weliswaar geen welbepaalde methode op om de kosten van een stortplaats te financieren, maar dit neemt niet weg dat de in dat artikel vastgelegde verplichting nauwkeurig en onvoorwaardelijk is.
- 36 Wat de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 3 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat interest verschuldigd is bij betalingsachterstand en kan worden opgeëist door de schuldeiser die zijn contractuele en wettelijke verplichtingen heeft vervuld en het verschuldigde bedrag niet op tijd heeft ontvangen, tenzij de schuldenaar niet voor de vertraging verantwoordelijk is.
- 37 Die op de lidstaten rustende verplichting is onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreekse werking te hebben. De bedragen die een lokale overheid die afvalstoffen heeft gestort verschuldigd is aan de stortplaatsexploitant, zoals die welke verschuldigd zijn ter vergoeding van een heffing, vallen binnen de werkingssfeer van deze richtlijn, zodat de exploitant interest kan eisen wanneer deze bedragen door toedoen van die lokale overheid te laat worden betaald (zie in die zin arrest Pontina Ambiente, punt 48).
- 38 Aangezien artikel 10 van richtlijn 1999/31 en de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 de voorwaarden vervullen om rechtstreekse werking te hebben, gelden zij voor alle autoriteiten van de lidstaten, en dus niet alleen voor de nationale rechters maar ook voor alle bestuursorganen, de gedecentraliseerde instanties daaronder begrepen, en zijn deze autoriteiten gehouden deze bepalingen toe te passen (zie in die zin arresten van 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, Jurispr. blz. 1839, punten 30-33, en 14 oktober 2010, Fuß, C-243/09, Jurispr. blz. I-9849, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Een instantie als de Provincia Regionale di Palermo behoort dus tot de entiteiten aan wie de bepalingen van een richtlijn die rechtstreekse werking kunnen hebben, kunnen worden tegengeworpen.
- 40 In het hoofdgeding kan Amia zich bijgevolg voor de verwijzende rechter op artikel 10 van richtlijn 1999/31 en op de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 beroepen tegen de Provincia Regionale di Palermo.
- 41 Indien een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht niet mogelijk is, staat het dan ook aan de verwijzende rechter om in het hoofdgeding alle met artikel 10 van richtlijn 1999/31 en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten.
- 42 Derhalve moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding:
- aan de verwijzende rechter staat om eerst, alvorens hij de relevante bepalingen van wet nr. 549/95 buiten toepassing laat, na te gaan of het, gelet op het gehele interne materiële recht en procesrecht, volstrekt onmogelijk is zijn nationale recht aldus uit te leggen dat het hoofdgeding kan worden opgelost op een wijze die in overeenstemming is met de bewoordingen en het doel van de richtlijnen 1999/31 en 2000/35,
 - indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, aan de verwijzende rechter staat om in het hoofdgeding alle met artikel 10 van richtlijn 1999/31 en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35 strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten.

Kosten

- 43 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

In omstandigheden als die van het hoofdgeding:

- staat het aan de verwijzende rechter om eerst, alvorens hij de relevante bepalingen van wet nr. 549 van 28 december 1995 houdende rationaliseringsmaatregelen voor de openbare financiën buiten toepassing laat, na te gaan of het, gelet op het gehele interne materiële recht en procesrecht, volstrekt onmogelijk is zijn nationale recht aldus uit te leggen dat het hoofdgeding kan worden opgelost op een wijze die in overeenstemming is met de bewoordingen en het doel van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, en van richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties,
- staat het, indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, aan de verwijzende rechter om in het hoofdgeding alle nationale bepalingen buiten toepassing te laten die in strijd zijn met artikel 10 van richtlijn 1999/31, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1882/2003, en met de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 2000/35.

ondertekeningen