



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

18 december 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2008/98/EG — Artikel 15 — Beheer van afvalstoffen —
Mogelijkheid voor de producent van afvalstoffen om deze zelf te verwerken —
Nationale omzettingwet die is vastgesteld, maar nog niet in werking is getreden — Verstrijken van de
omzettingstermijn — Rechtstreekse werking”

In zaak C-551/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de
Commissione tributaria provinciale di Cagliari (Italië) bij beslissing van 17 mei 2013, ingekomen bij het
Hof op 25 oktober 2013, in de procedure

Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA

tegen

Comune di Quartu S. Elena,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: A. Borg Barthet, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, E. Levits
en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 oktober 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA, vertegenwoordigd door
A. Fantozzi, R. Altieri en G. Mameli, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door
C. Colelli, avvocato dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

* Procestaal: Italiaans.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Sanfrutos Cano, L. Cappelletti en D. Loma-Osorio Lerena als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312, blz. 3).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA (hierna: „SETAR”), eigenaar van een toeristisch hotelcomplex in de plaats S’Oru e Mari (Italië), en Comune di Quartu S. Elena (gemeente Quartu S. Elena), over de weigering door deze onderneming om de gemeentelijke heffing voor de verwijdering van vast stedelijk afval (tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani; hierna: „TARSU”) te betalen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De punten 25, 28 en 41 van de considerans van richtlijn 2008/98 luiden als volgt:

„(25) De kosten dienen zo te worden berekend dat zij de reële milieukosten van de productie en het beheer van het afval weergeven.

[...]

(28) Deze richtlijn moet ertoe bijdragen de EU meer tot een ‚recyclingmaatschappij’ te maken, waarbij gepoogd wordt de productie van afval te voorkomen en afvalstoffen als grondstof te gebruiken. In het zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap wordt met name aangedrongen op maatregelen, die scheiding aan de bron, inzameling en recycling van prioritaire afvalstromen beogen. Conform die doelstelling en als middel om het potentieel van nuttige toepassing te faciliteren of te verbeteren moeten afvalstoffen, indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied, voorafgaand aan handelingen van nuttige toepassing die over de hele linie het beste milieuresultaat opleveren, gescheiden worden ingezameld. De lidstaten moeten de scheiding van gevaarlijke verbindingen uit afvalstromen aanmoedigen als dat nodig is om tot een in milieupzicht degelijk beheer te komen.

[...]

(41) Om tot een Europese recyclingmaatschappij met een hoge grondstoffen-efficiëntie te komen, moeten er doelstellingen voor de voorbereiding op hergebruik en recycling van afvalstoffen worden vastgesteld. De lidstaten hebben verschillende benaderingen voor het inzamelen van huishoudelijk afval en afval van soortgelijke aard en samenstelling. Daarom is het passend om bij dergelijke doelstellingen rekening te houden met de verschillende inzamelsystemen in de verschillende lidstaten. Tot de afvalstromen uit andere bronnen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijk afval behoort afval bedoeld in rubriek 20 van de in beschikking 2000/532/EG [van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de

Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 226, blz. 3)] vastgestelde lijst.”

4 Artikel 1 van richtlijn 2008/98 luidt:

„Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.”

5 Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

„1. Bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:

- a) preventie;
- b) voorbereiding voor hergebruik;
- c) recycling;
- d) andere nuttige toepassing, bv. energierterugwinning; en tevens
- e) verwijdering.

2. Bij het toepassen van de in lid 1 bedoelde afvalhiërarchie nemen de lidstaten maatregelen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren. Dit kan betekenen dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie moet worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.

[...]”

6 Artikel 13 van de richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.”

7 Artikel 14 van richtlijn 2008/98 luidt:

„1. Overeenkomstig het beginsel ‚de vervuiler betaalt’ moeten de kosten van het afvalbeheer worden gedragen door de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen.

2. De lidstaten kunnen besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, en de distributeurs van een dergelijk product in deze kosten te laten delen.”

8 Artikel 15 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de artikelen 4 en 13.

2. Indien het afval van de eerste producent of houder voor voorafgaande behandeling wordt afgegeven aan een van de in lid 1 bedoelde natuurlijke of rechtspersonen wordt in de regel niet vrijgesteld van de verantwoordelijkheid voor de nuttige toepassing of verwijdering in haar geheel.

Onverminderd verordening (EG) nr. 1013/2006 [van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190, blz. 1)] kunnen de lidstaten de voorwaarden voor de verantwoordelijkheid nader bepalen en besluiten in welke gevallen de eerste producent de verantwoordelijkheid voor de gehele verwerkingsketen behoudt of in welke gevallen de verantwoordelijkheid van de eerste producent en de houder kan worden gedeeld met of overgedragen aan de actoren van de verwerkingsketen.

3. De lidstaten kunnen overeenkomstig artikel 8 besluiten de verantwoordelijkheid voor het regelen van het afvalbeheer, geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen en de distributeurs van een dergelijk product voor deze regelingen mede verantwoordelijk te laten zijn.

[...]

Italiaans recht

9 Artikel 188, lid 2, van decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (wetsdecreet nr. 152 houdende voorschriften op milieugebied) van 3 april 2006 (gewoon supplement bij GURI nr. 88 van 14 april 2006; hierna: „wetsdecreet nr. 152/2006”) bepaalt:

„De producent of de houder van bijzondere afvalstoffen komt zijn verplichtingen in de volgende prioriteitsvolgorde na:

- a) verwerking van zijn afvalstoffen in eigen beheer;
- b) aflevering van zijn afvalstoffen bij geautoriseerde derden krachtens de geldende bepalingen;
- c) aflevering van zijn afvalstoffen bij entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de openbare dienst van inzameling van stedelijk afval, met wie daartoe een overeenkomst is gesloten;
- d) vervoer per trein van gevaarlijke afvalstoffen voor afstanden van meer dan driehonderdvijftig kilometer en voor hoeveelheden van meer dan vijfentwintig ton;
- e) uitvoer van zijn afvalstoffen overeenkomstig artikel 194.”

10 Om de omzetting van richtlijn 2008/98 in nationaal recht te verzekeren, heeft artikel 16, lid 1, van 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 (wetsdecreet nr. 205 houdende uitvoeringsbepalingen van richtlijn 2008/98/EG van het Europees

Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen) van 3 december 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 288 van 10 december 2010; hierna: „wetsdecreet nr. 205/2010”) artikel 188, lid 1, van wetsdecreet nr. 152/2006 gewijzigd als volgt:

„De eerste afvalproducent of de andere houder van afvalstoffen verricht de afvalverwerking zelf of laat die verwerking verrichten door een tussenpersoon, een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de artikelen 177 en 179. Onverminderd het bepaalde in de hiernavolgende leden van dit artikel blijft de verantwoordelijkheid voor de gehele verwerkingsketen bij de eerste afvalproducent of andere houder berusten, met dien verstande dat deze verantwoordelijkheid in de regel voortduurt wanneer de eerste afvalproducent of houder de afvalstoffen voor voorbereidende verwerking overdraagt aan een van de in dit lid bedoelde personen.”

11 Artikel 16, lid 1, van wetsdecreet nr. 205/2010 heeft bovendien aan artikel 188 van wetsdecreet nr. 152/2006 nog de artikelen 188 bis en 188 ter toegevoegd, met als opschriften „Controle van de traceerbaarheid van de afvalstoffen” respectievelijk „Systeem voor de controle van de traceerbaarheid van afvalstoffen (Sistri)”.

12 Artikel 188 bis van wetsdecreet nr. 152/2006 bepaalt:

„1. Ter uitvoering van hetgeen in artikel 177, lid 4, is vastgesteld, moet de traceerbaarheid van afvalstoffen worden gewaarborgd vanaf de productie tot aan de eindbestemming ervan.

2. Daartoe moeten de afvalstoffen worden beheerd:

- a) met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit het systeem voor de controle van de traceerbaarheid van afvalstoffen (Sistri) als bedoeld in artikel 14 bis van decreto legge (voorlopig wetsdecreet) nr. 78 van 1 juli 2009, in gewijzigde vorm omgezet bij wet nr. 102 van 3 augustus 2009 en bij decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 december 2009 [gewoon supplement bij GURI nr. 9 van 13 januari 2010, blz. 1], of
- b) met inachtneming van de in de artikelen 190 en 193 bedoelde verplichtingen inzake het bijhouden van de registers van inkomende en uitgaande producten en het identificatieformulier.

[...]”

13 Artikel 16, lid 2, van wetsdecreet 205/2010 bepaalt: „De bepalingen van het onderhavige artikel treden in werking daags na het verstrijken van de in artikel 12, lid 2, van het decreet [van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee] van 17 december 2009 bedoelde termijn”.

14 Artikel 12, lid 2, van het decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 december 2009 bepaalt dat „om inachtneming van de wettelijke verplichtingen te waarborgen en de correcte werking van Sistri te verzekeren, [...] de in die artikelen bedoelde entiteiten echter gehouden [zijn] om zich gedurende een maand na de toepassing van Sistri, zoals aangegeven in de artikelen 1 en 2, te houden aan de artikelen 190 en 193 van wetsdecreet [nr. 152/2006]”.

- 15 Artikel 1, leden 1 en 4, van het decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 december 2009 luidt:

„1. Het systeem voor de controle van de traceerbaarheid van afvalstoffen (hierna ook: ‚Sistri’) wordt beheerd door het Comando carabinieri per la Tutela dell’Ambiente (dienst van de nationale militaire politie voor milieubescherming) en is operationeel:

- a) voor eerste producenten van gevaarlijke afvalstoffen met meer dan vijftig werknemers – met inbegrip van de in artikel 212, lid 8, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde producenten –, voor ondernemingen en inrichtingen met meer dan vijftig werknemers die eerste producenten zijn van de in artikel 184, lid 3, sub c, d en g, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde niet-gevaarlijke afvalstoffen, voor handelaren en tussenpersonen, voor consortia opgericht voor de nuttige toepassing en recycling van bepaalde soorten afvalstoffen die het beheer van deze afvalstoffen voor rekening van hun leden organiseren, en voor de in artikel 212, lid 5, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde ondernemingen die bijzondere afvalstoffen inzamelen en vervoeren, voor ondernemingen en inrichtingen die zich bezighouden met de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen en voor de in artikel 5, lid 10, van het onderhavige decreet bedoelde personen: vanaf de honderdtachtigste dag na inwerkingtreding van het onderhavige decreet;
- b) voor ondernemingen en inrichtingen die eerste producenten zijn van gevaarlijke afvalstoffen – met inbegrip van de in artikel 212, lid 8, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde producenten – met ten hoogste vijftig werknemers en voor eerste producenten van de in artikel 184, lid 3, sub c, d en g, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde niet-gevaarlijke afvalstoffen met elf tot en met vijftig werknemers: vanaf de tweehonderd en tiende dag na inwerkingtreding van het onderhavige decreet.

[...]

4. Ondernemingen en inrichtingen die eerste producenten zijn van de in artikel 184, lid 3, sub c, d en g, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde niet-gevaarlijke afvalstoffen en niet meer dan tien werknemers hebben, ondernemingen die zelf hun in artikel 212, lid 8, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde, niet-gevaarlijke afvalstoffen inzamelen en vervoeren, agrarische ondernemers als bedoeld in artikel 2135 van de Codice civile (Italiaans burgerlijke wetboek) die niet-gevaarlijke afvalstoffen produceren, en ondernemingen en inrichtingen die eerste producenten zijn van niet-gevaarlijke afvalstoffen die voortkomen uit andere dan de in artikel 184, lid 3, sub c, d en g, van wetsdecreet [nr. 152/2006] bedoelde activiteiten, kunnen zich met ingang van de in lid 1, sub b, vermelde datum vrijwillig aansluiten bij Sistri.”

- 16 De in het decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 december 2009 bedoelde termijn voor de toepassing van Sistri werd later op 30 juni 2012 vastgesteld bij decreto legge nr. 138 van 13 augustus 2011 (GURI nr. 188 van 13 augustus 2011, blz. 1), in gewijzigde vorm in wet omgezet bij wet nr. 148 van 14 september 2011 (GURI nr. 216 van 16 september 2011, blz. 1), zoals gewijzigd bij decreto legge nr. 216 van 29 december 2011 (GURI nr. 302 van 29 december 2011, blz. 8), in gewijzigde vorm in wet omgezet bij wet nr. 14 van 24 februari 2012 (gewoon supplement bij GURI nr. 48 van 27 februari 2012).
- 17 Artikel 52, leden 1 en 2, van decreto legge n. 83 – Misure urgenti per la crescita del Paese (wetsdecreet nr. 83 houdende dringende maatregelen voor de groei van het land) van 22 juni 2012 (gewoon supplement bij GURI nr. 147 van 26 juni 2012), in gewijzigde vorm in wet omgezet bij wet nr. 134 van 7 augustus 2012 (gewoon supplement bij GURI nr. 187, van 11 augustus 2012) heeft de termijn voor de toepassing van Sistri tot 30 juni 2013 geschorst en schreef voor dat die nieuwe termijn bij decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee zou worden vastgesteld.

- 18 Artikel 1 van het decreto – Termini di riavvio progressivo del Sistri (decreet betreffende de termijnen voor geleidelijke toepassing van Sistri) van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 20 maart 2013 (GURI nr. 92 van 19 april 2013, blz. 16) heeft de termijn voor de toepassing van Sistri vastgesteld op 1 oktober 2013 voor eerste producenten van bijzondere gevaarlijke afvalstoffen met meer dan tien werknemers alsook voor inrichtingen en ondernemingen die bijzondere afvalstoffen beheren (lid 1) en op 3 maart 2014 voor andere inrichtingen of ondernemingen die zich bij Sistri moeten registreren (lid 2) maar zich vanaf 1 oktober 2013 ook vrijwillig bij Sistri kunnen aansluiten (lid 3).
- 19 Tot slot bepaalt artikel 11, lid 3 bis, van decreto legge n. 101 – Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (wetsdecreet houdende dringende bepalingen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van rationalisatie van de overheid) van 31 augustus 2013 (GURI nr. 204 van 31 augustus 2013, blz. 1), in gewijzigde vorm in wet omgezet bij wet nr. 125 van 30 oktober 2013 (GURI nr. 255 van 30 oktober 2013, blz. 1), het volgende:
- „Na 1 oktober 2013 blijven de bepalingen en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 188, 189, 190 en 193 van wetsdecreet [nr. 152/2006] alsook de daaraan verbonden sancties gedurende zes maanden gelden overeenkomstig de tekst die gold vóór de wijzigingen bij wetsdecreet [nr. 205/2010]. [...]”.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 20 Op 30 november 2010 heeft SETAR aan Comune di Quartu S. Elena meegedeeld dat zij vanaf 1 januari 2011 geen TARSU meer zou betalen voor het beheer van de gemeentelijke afvalverwijderingsdienst, omdat zij vanaf die datum voor de verwijdering van het afval van haar hotelcomplex, overeenkomstig artikel 188 van wetsdecreet nr. 152/2006 en artikel 15 van richtlijn 2008/98, een gespecialiseerd bedrijf in de arm zou nemen.
- 21 Bij besluit van 7 december 2010 heeft Comune di Quartu S. Elena SETAR meegedeeld dat zij ook voor 2011 gehouden bleef de TARSU te betalen, aangezien de omstandigheid dat zij de afvalverwijdering in eigen beheer zou verrichten dienaangaande irrelevant was.
- 22 Bij wijze van bewarende maatregel heeft SETAR het Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna verzocht om nietigverklaring van het besluit waarbij Comune di Quartu S. Elena de TARSU-tarieven voor 2011 had goedgekeurd. Deze rechterlijke instantie heeft de vordering van SETAR toegewezen.
- 23 In de loop van de procedure voor het Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ontving SETAR de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanslag van 171 216 EUR, die op de TARSU-tarieven voor 2011 was gebaseerd.
- 24 Op 20 november 2012 heeft Comune di Quartu S. Elena overeenkomstig de aanwijzingen in het vonnis van het Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna deels vrijstelling verleend aan SETAR en het gevorderde bedrag middels een nieuwe aanslag met 74 193 EUR verminderd.
- 25 SETAR heeft bij de Commissione tributaria provinciale di Cagliari beroep ten gronde ingesteld, waarbij zij verzocht om nietigverklaring van de door Comune di Quartu S. Elena opgelegde aanslagen. Ter ondersteuning van haar beroep heeft zij aangevoerd dat die aanslagen in strijd waren met artikel 15 van richtlijn 2008/98 en met het door het Unierecht erkende beginsel „de vervuiler betaalt”, en dat zij bijgevolg zou moeten worden vrijgesteld van betaling van de TARSU, aangezien zij haar afval zelf had verwijderd.

- 26 Blijkens de verwijzingsbeslissing is de Commissione tributaria provinciale di Cagliari van oordeel dat artikel 15 van richtlijn 2008/98 het voorwerp uitmaakte van een omzettingsmaatregel, ook al is die maatregel nog niet in werking getreden. Deze rechterlijke instantie vraagt zich echter af of voormeld artikel 15 inhoudelijk gezien als onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig kan worden beschouwd om rechtstreeks toepasselijk te kunnen zijn op het hoofdgeding. Voorts vraagt zij zich af of een regeling als die in het hoofdgeding artikel 15 van richtlijn 2008/98 correct ten uitvoer legt, voor zover dit artikel ook voorziet in de mogelijkheid dat een particulier zijn afval – met de passende instrumenten en beschikbare beroepskennis – zelf verwijdert en aldus wordt vrijgesteld van betaling van de daarmee samenhangende kosten, met uitzondering van de zogenoemde maatschappelijke kosten van beheer, waarvan hij voor de instandhouding van de universele dienst hoe dan ook een aandeel moet dragen.
- 27 In deze omstandigheden heeft de Commissione tributaria provinciale di Cagliari de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is de regeling die wordt gevormd door artikel 188 van wetsdecreet nr. 152/2006 en door het decreet van de minister van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee van 17 [december] 2009, volgens welke de inwerkingtreding van de regeling waarbij richtlijn [2008/98] is omgezet, wordt uitgesteld tot de afkondiging van het ministerieel decreet waarbij de technische uitvoeringsbepalingen en de termijnen voor de inwerkingtreding van deze omzettingsregeling worden vastgesteld, in strijd met het gemeenschapsrecht?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 28 De Italiaanse regering is van mening dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is. Deze vraag betreft namelijk de uitlegging van bepalingen van nationaal recht en ziet dus niet op uitlegging van bepalingen van Unierecht. Daarnaast houdt die vraag hoe dan ook geen verband met het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien dit hoofdgeding moet worden beslecht op basis van de relevante nationale wetgeving en op basis van het relevante Unierecht, gesteld dat dit rechtstreeks toepasselijk is. De vraag of in casu sprake is van te late omzetting of niet-omzetting van richtlijn 2008/98 is niet relevant voor de oplossing van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding.
- 29 Zonder aan te voeren dat de prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, geeft de Commissie in overweging om deze vraag aldus te herformuleren dat de verwijzende rechter daarmee in wezen wenst te vernemen, ten eerste, of richtlijn 2008/98 en met name artikel 15 ervan voorziet in de mogelijkheid dat een particulier zijn afval zelf verwijdert en aldus wordt vrijgesteld van betaling van de daarmee samenhangende gemeentelijke heffing en, ten tweede, of het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling houdende omzetting van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, waarvan de inwerkingtreding wordt uitgesteld tot de vaststelling van een nieuwe nationale regeling waarbij de technische uitvoeringsbepalingen en de termijnen voor de inwerkingtreding worden vastgesteld.
- 30 Om te beginnen zij geconstateerd dat de verwijzende rechter het Hof met zijn prejudiciële vraag verzoekt om een uitspraak over de verenigbaarheid van bepaalde nationale bepalingen met het Unierecht.
- 31 In dit verband zij in herinnering gebracht dat het Hof volgens zijn vaste rechtspraak in het kader van een overeenkomstig artikel 267 VWEU ingeleide procedure niet bevoegd is om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met het Unierecht of om nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen uit te leggen (zie in die zin met name arrest Vueling Airlines, C-487/12, EU:C:2014:2232, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 Het Hof is daarentegen wél bevoegd om de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen deze verenigbaarheid te beoordelen bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding (zie met name arrest Lombardini en Mantovani, C-285/99 en C-286/99, EU:C:2001:640, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Hieraan moet worden toegevoegd dat in casu uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter zich met name afvraagt of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, gesteld dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, particulieren rechten verleent waarop zij zich rechtstreeks kunnen beroepen voor de rechterlijke instanties van een lidstaat. Bijgevolg kan niet op goede gronden worden betoogd dat het geding geen verband houdt met het Unierecht.
- 34 Bijgevolg moeten de bezwaren van de Italiaanse regering met betrekking tot de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing worden afgewezen.

Ten gronde

- 35 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen
- ten eerste, of het Unierecht en richtlijn 2008/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, waarbij een bepaling van die richtlijn in nationaal recht wordt omgezet, maar waarvan de inwerkingtreding afhankelijk is gesteld van de vaststelling van een latere nationale handeling die de technische uitvoeringsbepalingen en de datum van inwerkingtreding ervan zal vaststellen, terwijl de termijn voor omzetting van die richtlijn is verstreken, en
 - ten tweede, of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 13 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die niet voorziet in de mogelijkheid voor een producent of een houder van afvalstoffen om deze zelf te verwijderen teneinde te worden vrijgesteld van betaling van een gemeentelijke heffing op afvalverwijdering.
- 36 Voor de beantwoording van het eerste deel van de aldus geherformuleerde vraag zij in herinnering gebracht dat de verplichting voor een lidstaat om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om het door een richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, een dwingende verplichting is die wordt opgelegd door artikel 288, derde alinea, VWEU en door richtlijn 2008/98 zelf. Deze verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te nemen, geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (zie met name arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punt 65).
- 37 Uit de rechtspraak volgt eveneens dat zelfs wanneer de lidstaten bij de omzetting van een richtlijn in nationaal recht over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen, die lidstaten toch gehouden zijn de volle werking van die richtlijn te verzekeren en de daarin gestelde termijnen na te leven, opdat zij in de gehele Unie uniform zou worden toegepast (zie in die zin arrest Commissie/Italië, 10/76, EU:C:1976:125, punt 12).
- 38 In casu blijkt uit artikel 40, lid 1, van richtlijn 2008/98 dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 12 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

- 39 Hieraan moet worden toegevoegd dat die richtlijn niet voorziet in een uitzondering voor de inwerkingtreding van de maatregelen die beogen de omzetting van artikel 15, lid 1, ervan in nationaal recht te verzekeren en evenmin in een algemenere uitzondering op basis waarvan de lidstaten de inwerkingtreding van vóór 12 december 2010 vastgestelde omzettingsmaatregelen rechtsgeldig kunnen uitstellen tot na 12 december 2010.
- 40 Bijgevolg moet op het eerste deel van de vraag worden geantwoord dat het Unierecht en richtlijn 2008/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een bepaling van die richtlijn in nationaal recht wordt omgezet, maar waarvan de inwerkingtreding afhankelijk wordt gesteld van de vaststelling van een latere nationale handeling, indien deze inwerkingtreding plaatsvindt na het verstrijken van de in die richtlijn gestelde omzettingstermijn.
- 41 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 de lidstaten de verplichting oplegt om te voorzien in de mogelijkheid voor een eerste afvalproducent of een houder van afvalstoffen om deze afvalstoffen zelf te verwijderen teneinde te worden vrijgesteld van betaling van een gemeentelijke heffing op afvalverwijdering, zij erop gewezen dat uit de bewoordingen van die bepaling duidelijk blijkt dat zij de lidstaten niet verplicht om in die mogelijkheid te voorzien.
- 42 In artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 staat immers te lezen dat de lidstaten de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de eerste afvalproducent of de andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de artikelen 4 en 13 van deze richtlijn.
- 43 Artikel 15, lid 1, biedt de lidstaten dus verschillende keuzemogelijkheden en, anders dan SETAR betoogt, mag de verwijzing naar de artikelen 4 en 13 van richtlijn 2008/98 niet aldus worden uitgelegd dat zij de op die manier aan de lidstaten verleende beoordelingsmarge beperkt waardoor zij zouden worden verplicht om de eerste afvalproducent of de houder van afvalstoffen het recht toe te kennen om die afvalstoffen zelf te verwerken om zo te worden vrijgesteld van de verplichting om bij te dragen aan de financiering van het door de openbare diensten ingestelde afvalbeheersysteem.
- 44 Meer specifiek kan uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/98, dat voorziet in een afvalhiërarchie die bij wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen moet worden gevolgd, niet worden opgemaakt dat voorrang moet worden gegeven aan een stelsel dat afvalproducenten toestaat om hun afvalstoffen zelf te verwijderen. Integendeel, verwijdering van afvalstoffen neemt in die hiërarchie slechts de laatste plaats in.
- 45 Overigens kan er enkel wanneer artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 aldus wordt uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten een ruime beoordelingsmarge verleent en hen niet verplicht om de eerste afvalproducent of de houder van afvalstoffen toe te staan om die afvalstoffen zelf te verwijderen, naar behoren rekening worden gehouden met de in punt 41 van de considerans van richtlijn 2008/98 vermelde omstandigheid dat die lidstaten verschillende benaderingen hebben voor het inzamelen van afval en met het feit dat hun inzamelsystemen aanmerkelijk verschillen.
- 46 Die uitlegging vindt bovendien steun in artikel 14 van richtlijn 2008/98, dat betrekking heeft op de verdeling van de kosten van afvalbeheer. Dit artikel, dat in wezen overeenkomt met artikel 15 van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9), in de plaats waarvan het is gekomen, verplicht de lidstaten immers om te bepalen dat de kosten van het afvalbeheersysteem door alle afvalproducenten en houders van afvalstoffen worden gedragen (zie in die zin arrest Futura Immobiliare e.a., C-254/08, EU:C:2009:479, punt 46). De

door SETAR voorgestane uitlegging zou die bepaling echter elke nuttige werking ontnemen, aangezien zij tot gevolg zou hebben dat de producenten of houders van afvalstoffen zich zouden kunnen onttrekken aan de financiering van het afvalbeheersysteem dat de lidstaten moeten invoeren.

- 47 In dit verband zij in herinnering gebracht dat bij ontbreken van een Unierechtelijke regeling die de lidstaten een welbepaalde methode oplegt voor de financiering van de kosten verbonden aan afvalbeheer, die financiering naar believen van de betrokken lidstaat door middel van een heffing, een retributie of op gelijk welke andere wijze kan worden verzekerd, en dat een nationale regeling die ter financiering van het beheer van een dergelijk systeem bijvoorbeeld voorziet in een heffing die is berekend op basis van een raming van de geproduceerde hoeveelheid afvalstoffen, en niet op basis van de hoeveelheid afvalstoffen die daadwerkelijk is geproduceerd en afgegeven, niet kan worden geacht in strijd te zijn met richtlijn 2008/98 (zie in die zin, wat richtlijn 2006/12 betreft, arrest Futura Immobiliare e.a., EU:C:2009:479, punten 52-54).
- 48 Hoewel het juist is dat de bevoegde nationale autoriteiten op het betrokken gebied bijgevolg over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de vaststelling van de berekeningswijze van een heffing als die in het hoofdgeding, mag de aldus bepaalde heffing echter niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken (zie in die zin arrest Futura Immobiliare e.a., EU:C:2009:479, punt 55).
- 49 In casu staat het dus aan de verwijzende rechter om op basis van de hem meegedeelde gegevens, feitelijk en rechtens, na te gaan of de TARSU niet ertoe leidt dat aan een eerste afvalproducent of een houder van afvalstoffen die de afvalstoffen zelf verwijdert, zoals SETAR, kosten worden aangerekend die kennelijk buiten verhouding staan tot de hoeveelheden of de aard van de afvalstoffen die zijn geproduceerd en/of zijn ingevoerd in het afvalbeheersysteem.
- 50 Bijgevolg moet op het tweede deel van de vraag worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 13 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die niet voorziet in de mogelijkheid voor een eerste afvalproducent of een houder van afvalstoffen om deze afvalstoffen zelf te verwijderen teneinde te worden vrijgesteld van betaling van een gemeentelijke heffing op afvalverwijdering, voor zover deze heffing in overeenstemming is met de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.
- 51 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord:
- ten eerste, dat het Unierecht en richtlijn 2008/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een bepaling van die richtlijn in nationaal recht wordt omgezet, maar waarvan de inwerkingtreding afhankelijk wordt gesteld van de vaststelling van een latere nationale handeling, indien deze inwerkingtreding plaatsvindt na het verstrijken van de in die richtlijn gestelde omzettingstermijn, en
 - ten tweede, dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 13 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die niet voorziet in de mogelijkheid voor een afvalproducent om zijn afvalstoffen zelf te verwijderen teneinde te worden vrijgesteld van betaling van een gemeentelijke heffing op afvalverwijdering, voor zover deze heffing in overeenstemming is met de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.

Kosten

- 52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht en richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een bepaling van die richtlijn in nationaal recht wordt omgezet, maar waarvan de inwerkingtreding afhankelijk wordt gesteld van de vaststelling van een latere nationale handeling, indien deze inwerkingtreding plaatsvindt na het verstrijken van de in die richtlijn gestelde omzettingstermijn.

Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 13 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die niet voorziet in de mogelijkheid voor een afvalproducent om zijn afvalstoffen zelf te verwijderen teneinde te worden vrijgesteld van betaling van een gemeentelijke heffing op afvalverwijdering, voor zover deze heffing in overeenstemming is met de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.

ondertekeningen